

TEMA 16

FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LOS INFORMES.

1.- FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LOS INFORMES.

Como se ha visto en los temas anteriores, el procedimiento administrativo se regula a partir del 2 de octubre de 2016 por la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**.

El procedimiento administrativo puede definirse como **el cauce formal por el que se desenvuelve la acción administrativa y que culmina en la producción de actos administrativos**. La finalidad del procedimiento es doble:

- Asegurar la eficacia administrativa.
- Garantizar los derechos de los ciudadanos frente a las prerrogativas de la Administración.

En primer lugar, es conveniente conocer cómo **se clasifican los procedimientos administrativos** desde diferentes puntos de vista:

CLASIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

A) De forma general se distingue entre:

- 1. Procedimiento Administrativo Común o General:** aplicable por igual a todas las Administraciones Públicas.
- 2. Procedimientos Especiales:** como el de las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales o el de la exigencia de la Responsabilidad Patrimonial que veremos en el último apartado.

B) En función del tiempo en que han de desarrollarse, cabe también distinguir entre:

- 1. Procedimiento Ordinario.**
- 2. Procedimiento de Urgencia:** de oficio o a petición de interesado, cuando razones de interés público lo aconsejen, aplicándose en este caso al procedimiento la "tramitación de urgencia" por la cual se reducen a la mitad los plazos establecidos para el Procedimiento Ordinario, SALVO los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

Veamos a continuación cual es la **Naturaleza** del propio procedimiento administrativo, cuáles son sus **Fines**, cuales son algunos de los **Principios Generales** que rigen este procedimiento, y finalmente mencionaremos las **Fases** del mismo, que serán desarrolladas en profundidad en el **tema 16**.

Respecto a la **naturaleza jurídica** del procedimiento administrativo, es necesario tener en cuenta una serie de **consideraciones**:

1. Frente a la consideración tradicional de lo procedimental como una cuestión exclusivamente judicial, **existe un concepto de procedimiento como categoría propia de la teoría general del derecho**, de las que el procedimiento judicial, el procedimiento legislativo y el procedimiento administrativo serían simples concreciones. Este último sería el modo de producción de los actos administrativos.
2. Entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo **existen semejanzas indudables, pero también diferencias**, atendiendo a sus fines y a la posición de los órganos que intervienen y el carácter con que lo hacen en cada caso.

Así, el proceso judicial tiene como fin esencial la averiguación de la verdad y la satisfacción de las pretensiones ejercitadas por las partes, mediante la decisión de una instancia neutral e independiente de aquellas: el juez o tribunal. El procedimiento administrativo, en cambio, constituye una garantía de los derechos de los administrados, pero no agota en ello su función, que es también, y de manera muy importante, la rápida y eficaz satisfacción del interés general, mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, que son intérpretes de ese interés y, al mismo tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo.

3. La función de garantía del procedimiento administrativo supone que el mismo sea un **requisito esencial en la producción de los actos administrativos**, cuyo incumplimiento puede dar lugar incluso a la nulidad absoluta de éstos.
4. Las normas que regulan el procedimiento administrativo son **normas de orden público** y su infracción debe ser apreciada de oficio.
5. Puede entenderse como un **Acto complejo**, en el que se funden los actos a través de los cuales se integran las voluntades de los sujetos y órganos intervinientes, o como un **Complejo de actos**, con sustantividad propia. En cualquier caso, es innegable la existencia de un **acto compuesto o acto procedimiento**, dentro del cual se distinguen actos de trámite y actos resolutorios o definitivos.

Igualmente, respecto a los **fines** de dicho **procedimiento administrativo**, se deben mencionar:

1. El **art. 105 CE** dispone "La **ley** regulará: c) El **procedimiento** a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado".

2. Según la **Exposición de Motivos de la Ley 39/2015**, el procedimiento administrativo es la **expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho**, según reza el artículo 103 de la CE.
3. El **particular ha de acudir ante la Administración Pública** a fin de que ésta se pronuncie sobre su pretensión, a través del correspondiente **acto administrativo**, y sólo cuando este acto ha causado estado es admisible la impugnación ante la vía procesal.
4. El **procedimiento administrativo completa la garantía judicial**. El art. 106.1 CE dispone que “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

En definitiva, puede concluirse que el procedimiento administrativo presenta una **triple finalidad**, cada una de las cuales tiene su propio reflejo constitucional:

- a) Garantía de los derechos de los ciudadanos.
- b) Cauce de actuación para asegurar la eficacia de la actuación administrativa.
- c) Mecanismo de participación en las decisiones públicas.

Como **principios generales del procedimiento administrativo** se pueden distinguir:

1. **Carácter contradictorio (las partes en el procedimiento)**: la Administración no puede tomar decisiones que afecten a los ciudadanos sin la participación de éstos.
2. **Transparencia**: la propia Constitución garantiza el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.
3. **Oficialidad**: la LPAC establece, en su art. 71.1 que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad (**principio de celeridad**).
4. **Imparcialidad**: la Administración debe obrar con plena objetividad.
5. **Economía procesal**: el principio de eficacia que la propia Constitución consagra.
6. **In dubio pro actione**: este principio postula a favor de la mayor garantía y de la interpretación más favorable. Por ello, en caso de duda, ésta debe resolverse en el sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su total conclusión.

Por último, dentro de este epígrafe es necesario mencionar la **estructura del procedimiento administrativo**, la cual se divide en una serie de **fases**:

1. **Iniciación** del Procedimiento (Capítulo II del Título IV)

2. **Ordenación** del Procedimiento (Capítulo III del Título IV)

3. **Instrucción** del Procedimiento (Capítulo IV del Título IV)

4. **Finalización** del Procedimiento (Capítulo V del Título IV)

Y podemos incluir una 5ª Fase referida a la **Ejecución** (Capítulo VII del Título IV).

1.1.- Iniciación.

La **iniciación del procedimiento administrativo** se regula en el **Capítulo II, del Título IV**, relativo a las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, de la **Ley 39/2015, que abarca del artículo 54 al 69**.

A) TIPOS.

Un procedimiento administrativo puede **iniciarse de oficio o a instancia del interesado**.

- a) **Iniciación de oficio:** por acuerdo del órgano competente, por propia iniciativa o por orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia (art. 58 LPAC).
- i. 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.
 - ii. Se entiende por **orden superior**, la emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento.
 - iii. 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.
 - iv. 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 (al final de este epígrafe veremos sus particularidades).

Hay que indicar que, según el art. 63, 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.

Por otro lado, cuando las Administraciones Públicas decidan **iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial** será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado.

- b) Iniciación a instancia de persona interesada: Las solicitudes** que se formulen, deberán contener (art.66 LPAC):
- i. Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
 - ii. 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.
 - iii. Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
 - iv. Lugar y fecha.
 - v. Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
 - vi. Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Hay que destacar una serie de cuestiones:

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

Los interesados sólo podrán solicitar **el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar**. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos. Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días.

B) REQUISITOS.

- 1. Capacidad de obrar:** facultad de realizar actos válidos y eficaces en Derecho, se define en el art. 3.
- 2. Representación:** 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 (art. 5 LPAC).

C) GENERALIDADES.

Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse (art. 16.4):

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.
- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, [...] para su incorporación al expediente administrativo electrónico.

Cabe señalar, que esta Ley ha sido **modificada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales**, modificando la redacción de los apartados 2 y 3 del artículo 28, relativo a los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo.

Así, por ejemplo, se ha establecido que *“Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.*

Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto”.

 Inicio del procedimiento por denuncia (artículo 62 de la LPACAP)

La **iniciación del procedimiento por denuncia** se encuentra regulado en el **artículo 62**, donde se establece lo siguiente: