

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES, MARCO GENERAL DEL PROCEDIMIENTO Y CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- 1. Consideraciones generales sobre el procedimiento en el ámbito de las Administraciones Públicas**
- 2. Los motores de las reformas: simplificación, tecnología y libertad de servicios**
 2. 1. Fundamentos legales de la simplificación administrativa en el marco de la normativa administrativa
 2. 2. Las actuaciones específicas en materia de simplificación administrativa
 2. 3. Planteamiento general: planes y actuaciones en nuestra historia reciente
 2. 4. Otra perspectiva adicional: la simplificación previa a la gestión electrónica de procedimientos. Confluencia de perspectivas
 2. 5. Libertad de prestación de servicios
 2. 6. La evolución posterior: el CORA y las propias normas de restructuración del régimen de la Administración Pública
 - A) CORA
 - B) OPERA
- 3. Cuestión previa: el concepto de procedimiento administrativo común**
- 4. Breve apunte sobre los desarrollos postconstitucionales en materia de procedimiento administrativo común**
 4. 1. Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. (LRJAP) y sus tensiones estructurales
 - A) Consideraciones generales
 - B) Un problema aun no definitivamente resuelto: el llamamiento o la remisión a un entramado normativo nada sencillo de conocer: el precio de la pluralidad
 - C) Breves referencias valorativas
 4. 2. Ley 4/1999, de 13 de enero de modificación parcial de la LRJAP
 4. 3. Desarrollos posteriores: en especial, en el ámbito de la denominada «administración electrónica»
 4. 4. La Ley 9/2007, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio
 4. 5. La Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía sostenible
 4. 6. El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa
- 5. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las administraciones Públicas**
 5. 1. Elementos centrales del nuevo modelo procedimental

- A) La opción legal y el marco de la LPACAP
- B) Separación entre el procedimiento administrativo y los aspectos orgánicos del funcionamiento de la Administración
- C) Una evidente continuidad del procedimiento administrativo en sus elementos más significativos

5. 2. Estructura de la LPACAP

- A) Reserva de ley para el establecimiento de trámites adicionales a los previstos en la LPACAP
- B) Capacidad de obrar, representación y actuación ante las Administraciones Públicas
- C) Elementos instrumentales en relación con el procedimiento administrativo
- D) El acto administrativo
- E) El procedimiento administrativo, en concreto
- F) La revisión de los actos administrativos
- G) El procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria

5. 3. La derogación del régimen anterior: alcance y régimen transitorio

- A) Alcance de la derogación
- B) Régimen transitorio de los procedimientos
- C) La entrada en vigor de la LPACAP

5. 4. Ámbito subjetivo de aplicación de la LPACAP

- A) Organismos Autónomos estatales
- B) Las Entidades públicas empresariales de ámbito estatal
- C) Las Agencias Estatales
- D) Autoridades administrativas independientes de ámbito estatal
- E) Sociedades mercantiles estatales
- F) Consorcio
- G) Fundaciones del sector público estatal
- H) Fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal
- I) Corporaciones de Derecho Público

6. Ámbito objetivo de aplicación de la LPACAP

6. 1. Consideración general

6. 2. El sometimiento al Derecho administrativo en la doctrina jurisprudencial

7. Esquema de fuentes aplicable al procedimiento administrativo

7. 1. Procedimientos generales

- A) Procedimientos que se tramitan y resuelven en el ámbito de la LPACAP
- B) Procedimientos que, tramitándose en el ámbito de la LPACAP pueden tener peculiaridades
- C) Procedimientos que tienen su regulación propia y en los que la LPACAP opera únicamente como supletoria

7. 2. Procedimientos especiales

- A) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa
- B) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo
- C) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería
- D) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo

7. 3. Las normas de adaptación

- A) Adaptación de procedimientos

- B) Desarrollo normativo de la LPACAP
- 7. 4. Leyes de procedimiento de las Comunidades Autónomas
 - A) De carácter común
 - a) Referidas al procedimiento administrativo o electrónico
 - b) Relativas a la potestad sancionadora
 - B) De adaptación a las reglas comunes

8. Bibliografía

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHOS DE LAS PERSONAS Y LOS INTERESADOS E INSTITUCIONES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO. EL CONCEPTO DE INTERESADO. IDENTIFICACIÓN Y FIRMA

1. Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración: el marco conceptual de los derechos de las personas que se relacionan con la Administración

2. Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración

- 2. 1. Delimitación del esquema general de derechos de las personas en su relación con las Administraciones Públicas
 - A) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración
 - B) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas
 - C) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico
 - D) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico
 - E) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones
 - F) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente
 - G) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley
 - H) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes
- 2. 2. Derechos específicos de los interesados en el marco del procedimiento administrativo
 - A) Derechos de carácter común
 - B) Derechos específicos en el ámbito del procedimiento sancionador
 - a) Consideraciones generales sobre el marco jurídico del procedimiento sancionador en la nueva regulación
 - b) Régimen específico de los derechos de los ciudadanos en el procedimiento sancionador

3. La lengua en los procedimientos administrativos

- 3. 1. Consideraciones de alcance general
- 3. 2. Presupuestos esenciales
 - A) Fundamento constitucional
 - B) Regulación
 - C) La interpretación de la cuestión en el ámbito jurisprudencial
- 3. 3. Algunas consideraciones sobre las reglas aplicativas
- 3. 4. La regulación en la Ley de Procedimiento Común de Administraciones Públicas

3. 5. La regulación de la lengua en el procedimiento administrativo en el ámbito de las distintas Administraciones Públicas
- A) Aragón
 - B) Asturias
 - C) Baleares
 - D) Cataluña
 - E) Galicia
 - F) Navarra
 - G) Comunidad Valenciana
 - H) País Vasco

3. 6. Incidencia sobre el propio acto

4. Los registros administrativos

4. 1. El Registro Electrónico General
- A) Obligación de establecimiento
 - B) Funcionalidad
 - C) Creación
 - D) Operatividad
 - E) Las Oficinas de Asistencia en materia de registros en el ámbito de la AGE
4. 2. Sistemas alternativos de presentación de escritos
4. 3. Reglas comunes a los dos supuestos previstos en los apartados anteriores
- A) Documentos presentados de forma presencial
 - B) Utilización de transferencia bancaria
 - C) Oficinas de asistencia para la tramitación electrónica
 - D) Regla de validez de la presentación

5. Archivo de documentos

- 5. 1. Derecho de acceso a la información pública
- 5. 2. Derecho a la intimidad y protección de datos personales
- 5. 3. Principios de interoperabilidad y seguridad

6. El derecho de acceso a los registros y archivos públicos

7. Términos y plazos

7. 1. Criterios generales para el cómputo de los plazos
- A) Cómputo general de plazos
 - a) Día inicial del cómputo
 - b) Día final
 - c) Días inhábiles
 - B) Cómputo de plazos en los Registros
7. 2. Régimen de la ampliación de plazos
7. 3. La tramitación de urgencia

8. El concepto de interesado

- 8. 1. Capacidad jurídica
- 8. 2. Capacidad de obrar
- 8. 3. El concepto de interesado
- 8. 4. La legitimación de los interesados en el procedimiento administrativo
 - A) Reglas comunes

- 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
- d) Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca

B) Relaciones jurídicas transmisibles

C) Pluralidad de interesados

8. 5. Representación

A) Reglas comunes

B) El Registro electrónico de apoderamientos

C) Formas adicionales de acreditar la representación

a) Certificado electrónico cualificado del representante

b) Acreditación y verificación de las representaciones que resulten de un documento notarial o certificación de un Registro Mercantil

c) Autorización de representantes de terceros por la AGE y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes

9. Identificación de los interesados

9. 1. Relación jurídica de carácter común (no electrónica)

A) El Documento Nacional de Identidad

B) El Documento Nacional de Identidad como medio de identificación presencial de su titular

9. 2. Las formas de identificación en la relación electrónica

9. 3. La identificación en el marco de las actuaciones administrativas concretas

9. 4. Identificación de las Administraciones Públicas

9. 5. Registro de funcionarios habilitados de la AGE

10. Bibliografía

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN SUS TRÁMITES ESENCIALES

1. Iniciación del procedimiento administrativo

1. 1. Iniciación de oficio

A) Características generales

B) Régimen específico de la denuncia

a) Consideraciones generales

b) La regulación específica y novedosa de la LPACAP

C) Peculiaridades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora

a) Especialidades (Art. 63)

b) Acuerdo de iniciación (Art. 64)

D) Especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial

1. 2. Iniciación a instancia de interesado

A) Por solicitud

- a) Pluralidad de personas
- b) Recibo
- c) Modelos
- B) Por declaración responsable o comunicación
- C) La mejora de la solicitud
- D) Acumulación

2. Las medidas provisionales

- 2. 1. Medidas que pueden adoptarse una vez iniciado el procedimiento
- 2. 2. Medidas que pueden adoptarse antes de la iniciación del procedimiento
- 2. 3. Las medidas, en concreto
- 2. 4. Prevenciones y garantías de carácter común
- 2. 5. Impugnabilidad

3. Ordenación del procedimiento

- 3. 1. Principios esenciales en la ordenación del procedimiento
- 3. 2. El cumplimiento de trámites adicionales por parte de los interesados
- 3. 3. Cuestiones incidentales
- 3. 4. Determinaciones específicas en fase de instrucción: en concreto, la tramitación electrónica
 - A) En la instrucción general del procedimiento
 - B) En las comunicaciones y notificaciones
 - C) En relación con los mecanismos de participación

4. Instrucción del procedimiento

- 4. 1. Disposiciones generales
- 4. 2. La prueba
 - A) Consideraciones generales sobre la prueba, la carga de la prueba y la exención de prueba en los procedimientos
 - a) Carga de la prueba
 - b) Las actas de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones
 - c) El elemento de cierre: la denegación de prueba ligada al concepto de indefensión material
 - B) La práctica de la prueba
- 4. 3. Los informes
 - A) Concepto y clases de informes
 - B) Régimen Jurídico de los informes
- 4. 4. Participación de los interesados
 - A) Trámite de audiencia
 - a) Renuncia a parte del plazo para el cumplimiento del trámite
 - b) Derecho a la renuncia del trámite
 - B) Información pública
 - C) Participación directa de los interesados en el curso de los procedimientos administrativos
 - D) Régimen específico de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos
 - a) Participación en la adopción de la iniciativa
 - b) Participación de los interesados
 - c) Materialización de la consulta
 - d) Posibilidad de prescindir del trámite de audiencia

5. Finalización del procedimiento

5. 1. Disposiciones generales
 - A) Resolución
 - a) Complitud de la resolución
 - b) Principio de congruencia
 - c) Principio de motivación suficiente
 - B) Otras formas de terminación de procedimiento
 - a) Desistimiento y renuncia
 - C) Caducidad
5. 2. La eficacia: notificación y publicación
5. 3. En el marco de la LRJAP
 - A) Doctrina general: la efectividad del acto
 - B) Posibilidad de efectos retroactivos
 - C) Requisitos de la notificación
 - a) Plazo y contenido
 - b) Notificaciones defectuosas: la eventual convalidación
 - c) La notificación electrónica y los efectos sobre el plazo máximo para la resolución del procedimiento
 - D) Práctica de la notificación
 - a) Regla general: la notificación domiciliaria
 - b) El rechazo infundado de la notificación
 - c) Domicilio desconocido o interesados desconocidos
 - E) Publicación sustitutoria
 - F) La publicación
 - G) Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos

6. El procedimiento simplificado

6. 1. Justificación para la utilización de la tramitación simplificada
6. 2. Trámites formales y decisión sobre la tramitación simplificada
6. 3. Características esenciales de la tramitación simplificada
6. 4. La tramitación simplificada: contenido real
6. 5. Referencia específica al procedimiento de responsabilidad patrimonial
6. 6. Referencia específica al procedimiento sancionador

7. Bibliografía

CAPÍTULO CUARTO

EL RÉGIMEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. Regulación legal

1. 1. Planteamiento general
1. 2. Evolución reciente de la regulación del silencio
 - A) Historia remota
 - B) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
 - C) La modificación de 1999
 - D) La regulación siguiente: el paso hacia la estabilidad
 - a) Regulación general
 - b) Tratamiento específico de la licencia de actividad

2. La regulación en la LPACAP

2. 1. El silencio en los procedimientos iniciados a instancia del interesado
 - A) Sentido del silencio
 - B) Efectos
 - C) Resolución posterior al plazo del silencio
2. 2. El silencio en los procedimientos iniciados de oficio
2. 3. La suspensión del plazo máximo para resolver
 - A) Supuestos en los que es posible la suspensión del plazo máximo para la resolución
 - B) Suspensión obligatoria
2. 4. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar

3. El silencio administrativo y las facultades conformes

4. Criterios jurisprudenciales más significativos en materia de silencio administrativo

4. 1. Los efectos del silencio se proyectan sobre la legitimación de las partes
4. 2. Otras proyecciones significativas sobre ámbito sectoriales
 - A) El silencio administrativo en el marco de las facultades de utilización del uso del suelo
 - B) Otros elementos centrales de utilización común

5. La utilidad actual del silencio administrativo y la tutela más completa de la actividad administrativa

6. Bibliografía

CAPÍTULO QUINTO

LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Marco general del acto administrativo

1. 1. Motivación
1. 2. Forma
 - A) Regla general: la actividad procedimental es, esencialmente, una actividad escrita
 - B) Regla especial: el ejercicio verbal de las competencias administrativas y de la potestad de dictar actos administrativos
 - C) Los actos «masa»
1. 3. Ejecutividad y efectos

2. Teoría general sobre la invalidez y su aplicación al ámbito jurídico-administrativo

2. 1. Apunte previo
2. 2. La degradación relativa de la nulidad de pleno derecho y en especial la referencia a la actuación procedimental

3. La nulidad de pleno derecho y sus causas

3. 1. Nulidad de los actos administrativos
 - A) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional
 - B) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio
 - C) Los que tengan un contenido imposible
 - D) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta
 - E) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados

F) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición

G) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal

3. 2. Nulidad de las disposiciones administrativas de carácter general

4. La anulabilidad de los actos administrativos

5. Actuaciones posteriores

5. 1. Transmisibilidad

5. 2. Conversión de los actos no viciados, conservación y convalidación

A) Conversión

B) Conservación

C) Convalidación

6. Bibliografía

CAPÍTULO SEXTO

LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. Consideración general

1. 1. Apercibimiento

1. 2. Intervención de los Tribunales

A) Ejecución de actos administrativos

B) Autorizaciones sanitarias

C) En el ámbito de las funciones de la CNMC

D) En el ámbito tributario

2. Los medios de ejecución forzosa

2. 1. Apremio sobre el patrimonio

A) Administración General del Estado

a) Configuración general

b) El procedimiento de apremio: su posición en relación con otros procedimientos de ejecución

b. 1. Naturaleza

b. 2. Concurrencia con otros procedimientos de ejecución

b. 3. El principio de conservación de actos

c) Trámites esenciales del procedimiento de apremio

c. 1. Iniciación

c. 2. Instrucción

B) Patrimonio de la Seguridad Social

C) Bienes de la Administración Local

D) El Patrimonio Nacional

E) Normativa de las Comunidades Autónomas

2. 2. La ejecución subsidiaria

2. 3. La multa coercitiva

2. 4. La compulsión sobre las personas

2. 5. Prohibición/admisión de acciones posesorias

3. Bibliografía

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

1. Revisión de oficio

1. 1. De los actos nulos de pleno derecho
 - A) Nulidad de los actos administrativos
 - a) Órgano administrativo
 - b) Forma de iniciación
 - c) Procedimiento
 - d) Actos que pueden ser objeto de la declaración de nulidad
 - B) Nulidad de las disposiciones generales
 - a) Órgano competente y elementos sustantivos del procedimiento
 - C) Trámites esenciales de la revisión de oficio
 - a) Posibilidad de inadmisión ad limine de la petición
 - b) Efectos adicionales
 - c) Caducidad
 - d) Suspensión
 - D) Efectos de la revisión jurisdiccional
1. 2. La revisión de los actos anulables
 - A) Presupuesto procesal ineludible: la declaración de lesividad
 - B) Procedimiento
 - C) Competencia
1. 3. Revocación y rectificación de errores
 - A) Revocación
 - B) Rectificación de errores
1. 4. Límites a la revisión

2. Recursos administrativos

2. 1. El planteamiento clásico de los recursos administrativos
2. 2. ¿Hay un futuro diferente en materia de recursos?
2. 3. Régimen común
 - A) Materia recurrible
 - a) Resoluciones que ponen fin a un procedimiento o que lo deciden de forma indirecta en fondo de la cuestión planteada
 - b) Actos de trámite
 - c) Disposiciones de carácter general
 - d) Los recursos y reclamaciones en relación con la vía administrativa previa
 - B) El agotamiento de la vía administrativa
 - C) Plazos
 - D) Legitimación
 - E) Trámites comunes en el ámbito de recurso
 - a) Interposición
 - b) La inadmisión del recurso
 - c) Audiencia al interesado
 - d) Resolución
 - e) Pluralidad de recursos administrativos

3. El recurso de alzada: disposiciones específicas

3. 1. Régimen jurídico esencial
3. 2. Dinámica esencial del recurso
 - A) Órgano ante el que debe interponerse

B) Plazo de interposición

4. El recurso potestativo de reposición

4. 1. Naturaleza y características generales

4. 2. Objeto del recurso

4. 3. Dinámica del recurso

5. El recurso extraordinario de revisión

5. 1. Motivos de impugnación

5. 2. Dinámica del recurso

5. 3. Un aspecto polémico: la conexión con el ámbito penal

6. La regulación de la suspensión del acto administrativo con motivo de la interposición de recursos administrativos

6. 1. Doctrina y régimen jurídico generales

A) Regla general

B) La posibilidad de la suspensión

C) Régimen de la suspensión

D) Adopción de medidas de garantía

6. 2. La suspensión de los actos en materia tributaria

6. 3. La suspensión de los actos en materia contractual

A) Medidas provisionales previas a la interposición del recurso especial

B) Acumulación como consecuencia de la interposición de recurso

C) Reglas generales de la adopción de medidas cautelares

D) Periodo de suspensión

E) Ratificación

7. Bibliografía

CAPÍTULO OCTAVO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU CONEXIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

1. El carácter pluridimensional del presupuesto público

2. Teoría general del presupuesto público

3. La evolución de la posición del Tribunal Constitucional

4. Principios generales del Presupuesto Público

4. 1. Principio de anualidad

4. 2. Principio de competencia

4. 3. Principio de universalidad

4. 4. Principio de especialidad

4. 5. Principio de publicidad

4. 6. Otros principios incorporados por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad

5. Estructura del Presupuesto

5. 1. Gastos

5. 2. Ingresos

6. La disposición sobre los gastos por parte de la Administración

- 6. 1. En firme
- 6. 2. A justificar

7. La independencia de los procedimientos y sus consecuencias

- 7. 1. Momento procedimental de la conexión
- 7. 2. La firma de Tratados Internacionales y las obligaciones derivadas de los mismos
 - A) Tratados que requieren autorización previa de las Cortes Generales
 - B) Tratados que no requieren autorización previa
 - C) Necesidad de Ley Orgánica
- 7. 3. La ejecución de sentencias judiciales

8. La invalidez del acto de gestión presupuestaria

- 8. 1. La invalidez del acto administrativo
 - A) La invalidez frente al interesado
 - B) La invalidez frente a terceros

9. Bibliografía