El Procedimiento Administrativo Común: ámbito de aplicación y principios informadores

EJ. 5 · TEMA 36

El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. El procedimiento administrativo como garantía. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento administrativo. Los procedimientos especiales.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 36 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: ÁMBITO Y PRINCIPIOS
03 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y NATURALEZA
04 LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO
05 LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES
06 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La Administración no puede decidir de cualquier manera: antes de conceder una licencia, imponer una sanción o resolver una reclamación debe seguir un camino establecido por la ley, en el que reúne la información necesaria, escucha a los afectados y motiva su decisión. Ese camino es el **procedimiento administrativo**.

El 1 de octubre de 2015 se aprobaron dos leyes que entraron en vigor, con carácter general, el 2 de octubre de 2016. La **Ley 39/2015 (LPAC)** regula las relaciones ad extra con los ciudadanos: interesados, actos administrativos, procedimiento común y revisión de los actos. La **Ley 40/2015 (LRJSP)** regula la organización y el funcionamiento ad intra del sector público. Ambas hacen de la Administración electrónica la forma ordinaria de actuar, y su desarrollo principal es el **Real Decreto 203/2021**.

02 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: ÁMBITO Y PRINCIPIOS

2.1 Fundamento y ámbito de aplicación

El **art. 149.1.18.ª CE** atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Por eso la LPAC es básica y se aplica a todas las Administraciones públicas, que pueden regular los procedimientos especiales de sus materias respetando las reglas comunes.

La LPAC se aplica a todo el sector público (art. 2): las Administraciones públicas en sentido estricto (estatal, autonómicas y locales) y el sector público institucional. Las entidades de Derecho privado vinculadas a una Administración solo quedan sujetas cuando ejercen potestades administrativas. Las universidades públicas y las corporaciones de Derecho público se rigen por su normativa específica y supletoriamente por la LPAC.

Se rigen por su normativa específica y supletoriamente por la LPAC los procedimientos de aplicación de los tributos y su revisión, los de Seguridad Social y desempleo, los sancionadores en materia tributaria, de orden social, de tráfico y de extranjería, y los de extranjería y asilo (disposición adicional primera). Solo una ley puede establecer trámites adicionales o distintos de los de la LPAC, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario (art. 1.2).

2.2 Los sujetos del procedimiento

Intervienen la Administración, a través del órgano competente, y los interesados. Son **interesados** (art. 4):

- Quienes promueven el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos
- Quienes, sin haberlo iniciado, tienen derechos que pueden resultar afectados por la decisión
- Quienes tienen intereses legítimos afectados y se personan antes de la resolución definitiva

Tienen **capacidad de obrar** las personas físicas y jurídicas que la tengan según el Derecho civil, los menores para los derechos que puedan ejercer por sí mismos y los grupos de afectados, uniones sin personalidad y patrimonios autónomos cuando una ley lo declare (art. 3). Los interesados pueden actuar mediante **representante**, que debe acreditar su representación para formular solicitudes, presentar recursos, desistir o renunciar, por cualquier medio válido, incluida la inscripción en el registro electrónico de apoderamientos (arts. 5 y 6).

2.3 Los principios del procedimiento

El procedimiento se rige por los principios constitucionales de la actuación administrativa: objetividad, eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), desarrollados por el art. 3 LRJSP. De ellos se derivan los principios propios del procedimiento:

- **Oficialidad**: se impulsa de oficio en todos sus trámites (art. 71), y la Administración tiene el deber de investigar los hechos
- **Contradicción e igualdad**: los interesados pueden alegar y aportar pruebas, y deben ser tratados por igual (art. 75.4)
- **Celeridad y eficacia**: se acuerdan en un solo acto los trámites que lo admitan y se respetan los plazos (art. 72)
- **Antiformalismo**: los errores formales del interesado deben poder subsanarse
- **Transparencia y gratuidad**: los interesados pueden conocer el estado del procedimiento y, como regla general, no soportan costas
- **Tramitación electrónica**: el expediente es electrónico y la Administración no puede exigir documentos que ya tiene o que han elaborado otras Administraciones (art. 28.2)

03 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y NATURALEZA

3.1 Concepto y naturaleza

Procedimiento administrativo. Cauce formal a través del cual la Administración elabora y adopta sus decisiones, mediante un conjunto ordenado de trámites que conducen a una resolución final. Se distingue del **expediente administrativo**, conjunto ordenado de documentos que reflejan esos trámites y sirven de fundamento a la resolución (art. 70).

Se parece al proceso judicial, pero en el proceso un juez imparcial decide entre dos partes, mientras que en el procedimiento la Administración es a la vez parte y quien decide. Por eso no garantiza por sí solo la imparcialidad del resultado, y la decisión final queda siempre sometida al control judicial. Cumple una triple función: garantía para los ciudadanos, instrumento de eficacia para reunir la información necesaria y cauce de participación en las decisiones públicas.

3.2 El procedimiento como garantía

El **art. 105.c) CE** dispone que la ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado. El procedimiento protege al ciudadano porque:

- Obliga a la Administración a actuar por un cauce previsible, con trámites y plazos conocidos
- Garantiza su participación, mediante alegaciones, prueba y audiencia, antes de la decisión
- Obliga a motivar las decisiones, lo que permite controlarlas
- Su incumplimiento tiene consecuencias: los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento son **nulos de pleno derecho** (art. 47.1.e), y los defectos de forma que causan indefensión los hacen **anulables** (art. 48.2)
- La Administración debe dictar resolución expresa y notificarla en plazo, y si no lo hace, opera el silencio administrativo (art. 21)

04 LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO

4.1 Iniciación

El procedimiento puede iniciarse **de oficio** o **a solicitud del interesado** (art. 54). La iniciación de oficio se acuerda por el órgano competente por propia iniciativa, por orden superior, por petición razonada de otros órganos o por denuncia (arts. 58 a 62). La denuncia no convierte por sí sola al denunciante en interesado. Antes de iniciar el procedimiento, el órgano puede abrir un periodo de información o actuaciones previas (art. 55).

La **solicitud** debe contener la identidad del interesado, el medio de notificación, los hechos, razones y petición, el lugar y la fecha, la firma y el órgano al que se dirige (art. 66). Si no reúne los requisitos, se requiere su subsanación en **diez días**, ampliable en cinco salvo en procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, con la advertencia de que, si no se hace, se tendrá al interesado por desistido (art. 68). Puede presentarse en el registro electrónico de cualquier Administración, en las oficinas de Correos, en las representaciones diplomáticas y en las oficinas de asistencia en materia de registros (art. 16).

Iniciado el procedimiento, el órgano puede adoptar **medidas provisionales** para asegurar la eficacia de la resolución, conforme a los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad. En casos de urgencia pueden adoptarse antes de la iniciación, pero deben confirmarse, modificarse o levantarse en el acuerdo de iniciación, que debe dictarse en los **quince días** siguientes (art. 56).

4.2 Ordenación y plazos

La ordenación se impulsa de oficio, con orden riguroso de incoación en asuntos homogéneos y un solo acto para los trámites que admitan impulso simultáneo. Los trámites de los interesados se realizan en **diez días**, salvo otro plazo (arts. 71 a 73). Las cuestiones incidentales no suspenden la tramitación, salvo la recusación (art. 74).

Los **plazos** obligan a la Administración y a los interesados (art. 29). Por días, se entienden hábiles, excluidos sábados, domingos y festivos. Por meses o años, se computan de fecha a fecha (art. 30). La Administración puede ampliarlos hasta la mitad (art. 32) o aplicar la tramitación de urgencia, que los reduce a la mitad salvo los de presentación de solicitudes y recursos (art. 33).

4.3 Instrucción

La **instrucción** comprende los actos necesarios para determinar, conocer y comprobar los hechos sobre los que debe pronunciarse la resolución, y se realiza de oficio (art. 75):

- **Alegaciones**: en cualquier momento anterior al trámite de audiencia (art. 76)
- **Prueba**: por cualquier medio admisible en Derecho. Si la Administración no tiene por ciertos los hechos alegados, abre un periodo de **diez a treinta días**, y solo puede rechazar las pruebas manifiestamente improcedentes o innecesarias mediante resolución motivada (arts. 77 y 78)
- **Informes**: salvo disposición en contrario, son facultativos y no vinculantes, y deben emitirse en **diez días**. Si el informe preceptivo no se emite en plazo, puede suspenderse el plazo máximo para resolver (arts. 79 a 81)
- **Audiencia**: inmediatamente antes de la propuesta de resolución, se pone el expediente de manifiesto a los interesados para que aleguen en **diez a quince días**. Puede prescindirse de ella cuando no figuren ni se tengan en cuenta otros hechos o alegaciones que los aducidos por el interesado (art. 82)
- **Información pública**: cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera, de al menos **veinte días**, en la que cualquier persona puede alegar sin adquirir la condición de interesado (art. 83)

4.4 Terminación

La forma normal de terminar es la **resolución**, que debe decidir todas las cuestiones planteadas y las derivadas del procedimiento. En los iniciados a solicitud debe ser congruente con lo pedido, sin agravar la situación inicial del interesado, y debe indicar los recursos que proceden (art. 88). Otras formas de terminación (arts. 84 a 95):

- **Desistimiento** (abandono de la solicitud) y **renuncia** (abandono del derecho en que se funda), siempre que no esté prohibida por el ordenamiento
- **Caducidad**, cuando el procedimiento iniciado a solicitud se paraliza por causa imputable al interesado durante **tres meses**, previa advertencia
- **Terminación convencional**, mediante acuerdos, pactos o convenios con los interesados que no sean contrarios al

ordenamiento ni versen sobre materias no susceptibles de transacción (art. 86)
- **Imposibilidad material** de continuar por causas sobrevenidas

4.5 La obligación de resolver y el silencio administrativo

La Administración debe resolver y notificar en el plazo máximo que fije la norma del procedimiento, que no puede exceder de **seis meses** salvo que una ley o el Derecho de la Unión Europea establezcan otro mayor. Si no se fija plazo, es de **tres meses** (art. 21). El plazo puede suspenderse, por ejemplo para subsanar deficiencias o pedir informes preceptivos (art. 22). Si vence sin resolución expresa, opera el **silencio administrativo** (arts. 24 y 25):

- En los iniciados a solicitud, estimatorio como regla general. Es desestimatorio cuando lo prevea una ley o el Derecho de la UE, y en el derecho de petición, la transferencia de facultades sobre el dominio o servicio público, las actividades que dañen el medio ambiente, la responsabilidad patrimonial y los recursos
- En los iniciados de oficio con efectos favorables, los interesados pueden entender desestimadas sus pretensiones
- En los iniciados de oficio sancionadores o de gravamen, caducidad del procedimiento, y la Administración puede iniciar otro si la acción no ha prescrito

El silencio estimatorio es acto administrativo finalizador del procedimiento, y después solo cabe una resolución confirmatoria. El silencio desestimatorio solo permite interponer el recurso que proceda, y la resolución expresa posterior no queda vinculada por él. En ambos casos la Administración sigue obligada a resolver (art. 24).

05 LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

5.1 La tramitación simplificada

La LPAC no contiene procedimientos especiales separados, sino que integra en el procedimiento común las especialidades de algunos de ellos. La **tramitación simplificada** puede acordarse de oficio o a solicitud del interesado cuando razones de interés público o la falta de complejidad lo aconsejen. Reduce los trámites a los imprescindibles y obliga a resolver en **treinta días** (art. 96). Se aplica, por ejemplo, a los procedimientos sancionadores por infracciones leves y a ciertas reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

5.2 El procedimiento sancionador

Sigue el esquema común, con especialidades (arts. 63, 64, 85, 89 y 90): separación entre instrucción y resolución, encomendadas a órganos distintos, iniciación siempre de oficio, propuesta de resolución notificada al interesado y posibilidad de terminar anticipadamente por reconocimiento de responsabilidad o pago voluntario, con reducciones de la sanción.

5.3 El procedimiento de responsabilidad patrimonial

El **art. 106.2 CE** reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Sus elementos, en los arts. 32 a 37 LRJSP:

- Un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, y antijurídico, es decir, que el particular no tenga el deber jurídico de soportar
- Imputable a la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos: es una responsabilidad objetiva, que no exige culpa
- Relación de causalidad entre el servicio y el daño, que se rompe por la fuerza mayor. Tampoco se indemnizan los daños imprevisibles o inevitables según el estado de la ciencia o la técnica (art. 34.1)

La Administración que indemniza debe exigir a sus autoridades y empleados la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia graves, mediante la acción de regreso (art. 36). Especialidades del procedimiento:

- El derecho a reclamar prescribe al **año** desde el hecho o la manifestación de su efecto lesivo, y en los daños personales desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (art. 67)
- Además del informe del servicio, se requiere dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico cuando la reclamación sea de **50.000 €** o más (art. 81)
- Si la resolución no se dicta en **seis meses**, la reclamación se entiende desestimada (art. 91)
- La resolución pone fin a la vía administrativa y puede recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa

06 CONCLUSIÓN

El procedimiento administrativo es el cauce formal por el que la Administración forma y expresa su voluntad: garantía para los ciudadanos, instrumento de eficacia y cauce de participación. La LPAC lo regula con carácter común, con base en el art. 149.1.18.ª CE, y respeta las especialidades de algunas materias.

Se desarrolla en cuatro fases: iniciación, ordenación, instrucción y terminación, normalmente mediante una resolución congruente y motivada. La obligación de resolver y el silencio administrativo protegen al ciudadano frente a la inactividad de la Administración. La LPAC integra en el procedimiento común la tramitación simplificada, el procedimiento sancionador y el de responsabilidad patrimonial.