
SUMARIO

ABREVIATURAS	XIX
PRESENTACIÓN	XXIII

I INTRODUCCIÓN

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: SU NATURALEZA Y FINES	1
2. REGULACIÓN LEGAL: COMPETENCIAS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY REGULADORA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	2
3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	4
4. EL PROCEDIMIENTO GENERAL Y LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES	7

II INICIACIÓN Y ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. INICIACIÓN	9
1.1. Clases y modo de iniciación	9
1.1.1. Iniciación de oficio	9
1.1.2. Iniciación a solicitud del interesado. Concepto de interesado.	11
1.2. Contenido del escrito de iniciación	12
1.3. Lugar de presentación de las solicitudes de iniciación. Registros . . .	14
1.4. Registros telemáticos. El concepto de documento electrónico en el ámbito administrativo	17
1.5. Referencia a la lengua del procedimiento	23
1.6. Efectos de la iniciación	27
1.6.1. Efectos generales	27
1.6.2. En particular, las medidas provisionales	28

2.	ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	34
2.1.	Normas generales de la LAP sobre ordenación del procedimiento ..	34
2.2.	Referencia a términos y plazos	37
3.	SUPUESTOS PRÁCTICOS	44

III INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

1.	ACTOS DE INSTRUCCIÓN. ACTUACIÓN DE OFICIO	45
2.	ALEGACIONES	47
2.1.	Contenido	47
2.2.	Tiempo	47
2.3.	Forma	48
3.	PRUEBA	48
3.1.	Carga de la prueba	49
3.2.	Apertura del periodo de prueba	50
3.3.	Medios de prueba	51
3.4.	Plazo para la práctica de las pruebas	52
3.4.1.	Ampliación del plazo	52
3.4.2.	Reducción del plazo	52
3.5.	Momento en que debe abrirse, si procede, el periodo de prueba ...	53
3.6.	Práctica de la prueba	53
3.7.	Infracción del régimen legal sobre la prueba. Efectos	53
4.	INFORMES	54
4.1.	Contenido. Eficacia probatoria	54
4.2.	Clases	55
4.2.1.	Preceptivos y facultativos	55
4.2.2.	Vinculantes y no vinculantes	55
4.3.	Efectos de la no petición de informes preceptivos	56
4.4.	Efectos de la no emisión de informes preceptivos	56
4.4.1.	Si debían emitirse por la Administración que instruye el procedimiento	56
4.4.2.	Si debían emitirse por una Administración distinta de la de instruye el procedimiento	58
5.	AUDIENCIA	58
5.1.	Ámbito subjetivo	58
5.2.	Procedimientos en que procede	58
5.3.	Objeto	59
5.4.	Tiempo y plazos	59
5.5.	Innecesariedad del trámite	60
5.6.	Efectos de la omisión del trámite	60
6.	ACTUACIÓN DE LOS INTERESADOS	63
6.1.	Intervención de los interesados en los actos de instrucción	63

6.2. Asesores	63
6.3. Contradicción e igualdad de los interesados en el procedimiento ..	63
7. INFORMACIÓN PÚBLICA	64
7.1. Finalidad	64
7.2. Inexigibilidad del trámite	64
7.3. Ámbito subjetivo	64
7.4. Efectos	64
7.4.1. De su práctica	64
7.4.2. De su omisión	65
8. OTRAS FORMAS, MEDIOS Y CAUCES DE PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS ..	65
9. DERECHO DE ACCESO A ARCHIVOS Y REGISTROS	65
9.1. Derecho constitucional	65
9.2. Regulación legal	66
9.3. Contenido	67
9.4. Límites	69
10. COMPARECENCIA	70
11. ABSTENCIÓN	71
11.1. Obligación de las autoridades y del personal al servicio de las Ad- ministraciones	71
11.2. Causas	71
11.3. Tiempo y forma	72
11.4. Efectos	72
11.4.1. De la abstención	72
11.4.2. De la no abstención, cuando exista obligación legal de ha- cerlo	72
12. RECUSACIÓN	74
12.1. Derecho de los interesados	74
12.2. Procedimiento	74
13. MODELOS	75
13.1. Escrito de alegaciones en procedimiento administrativo	75
13.2. Solicitud de ampliación del plazo para formular alegaciones	75
13.3. Escrito de alegaciones en trámite de información pública	76
13.4. Solicitud de documentos que obran en archivos administrativos ..	77

IV

TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

1. INTRODUCCIÓN	79
2. MODOS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	80
2.1. Modos más comunes de terminación del procedimiento	80
2.1.1. Resolución	81
2.1.1.1. Obligación de resolver por la Administración	82
2.1.1.2. Plazos para dictar la resolución	83

2.1.1.3.	Suspensión de los plazos para dictar la resolución .	85
2.1.1.4.	Ampliación de los plazos para dictar y notificar la resolución	88
2.1.1.5.	Información a los interesados sobre la resolución de los procedimientos	90
2.1.1.6.	Responsabilidad por incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa en plazo	91
2.1.1.7.	Requisitos de la resolución	92
2.1.1.8.	Notificación y publicación de las resoluciones . . .	105
2.1.1.8.1.	Plazo	107
2.1.1.8.2.	Contenido	108
2.1.1.8.3.	Notificaciones defectuosas	109
2.1.1.8.4.	Sujetos activos y pasivos en la notificación	113
2.1.1.8.5.	Práctica de la notificación y sus diferentes formas	115
2.1.1.8.6.	Publicación propiamente dicha	125
2.1.2.	Resolución presunta o por silencio administrativo	128
2.1.2.1.	Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado	131
2.1.2.1.1.	Obligación de resolver expresamente en todo caso y sentido de dicha resolución expresa posterior	131
2.1.2.1.2.	Sentido del silencio: supuestos de silencio positivo o negativo	132
2.1.2.1.3.	Efectos del silencio administrativo; especial mención al cómputo del plazo para recurrir	135
2.1.2.2.	Silencio administrativo en procedimientos iniciados de oficio	142
2.1.3.	Desistimiento y renuncia	145
2.1.3.1.	Efectos	146
2.1.3.2.	Forma	147
2.1.4.	Caducidad	149
2.1.4.1.	Efectos	149
2.1.4.2.	Requisitos	150
2.2.	Otros modos de terminación del procedimiento	152
2.2.1.	Imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas y desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento	152
2.2.2.	Terminación convencional	154
2.2.2.1.	Requisitos	154
2.2.2.2.	Efectos	157

2.2.2.3.	Convenios de colaboración entre la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas	158
3.	MODELOS	161
3.1.	Resolución expresa finalizadora de un procedimiento administrativo	161
3.2.	Notificación de una Resolución expresa finalizadora de un procedimiento administrativo	162
3.3.	Acto de trámite con indicación de recursos por el que se acuerda la suspensión del plazo para dictar y notificar una resolución, ante la necesidad de que se aporten nuevos documentos	163
3.4.	Comunicación de inicio del expediente regulada en art. 42.4, segundo párrafo LAP	165
3.5.	Certificación de acto presunto producido, regulado en art. 43.5, segundo párrafo LAP	165
3.6.	Escrito de desistimiento	166
3.7.	Escrito de renuncia de derechos	166
3.8.	Resolución de la Administración de aceptación del desistimiento (similar para la aceptación de la renuncia de derechos)	167
3.9.	Resolución de la Administración declarando la caducidad de un procedimiento administrativo	168
3.10.	Resolución de la Administración declarando la imposibilidad material de continuar un procedimiento administrativo por causas sobrevenidas	170
3.11.	Resolución administrativa recogiendo una terminación convencional.	171
4.	CASOS PRÁCTICOS	172
4.1.	Sobre la interpretación de la indicación del plazo para recurrir contenida en una resolución administrativa	172
4.2.	Sobre la interposición de recursos contencioso-administrativos contra resoluciones presuntas fuera del plazo de los 6 meses previsto en el artículo 46.1 LJCA	173
4.3.	Sobre la efectiva comunicación por parte de la Administración de la suspensión del plazo para dictar y notificar una resolución	174

V

PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN

1.	LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN POR ÉSTA MISMA	177
1.1.	La ejecución forzosa de los actos de la Administración por ésta misma como regla general en nuestro Derecho: ejecutividad y ejecutoriedad	177
1.2.	Eficacia y ejecución inmediatas	180
1.3.	Obligatoriedad de la ejecución	181

1.4.	Distinción con otros supuestos: coacción administrativa y ejecución de sentencias	182
2.	REQUISITOS	183
2.1.	El título ejecutivo: actos administrativos ejecutables	183
2.2.	Notificación del acto que se ejecuta y de la resolución que autoriza la ejecución	186
2.3.	Incumplimiento y apercibimiento	186
3.	LIMITACIONES A LA POTESTAD EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN	187
3.1.	Excepciones a la ejecutividad inmediata de los actos administrativos.	187
3.2.	Excepciones a la ejecución directa por la Administración	189
3.3.	Entrada en domicilios	191
3.4.	El problema de la ejecución contra una Administración	195
4.	MEDIOS DE EJECUCIÓN	196
4.1.	Medios de ejecución: su elección	196
4.2.	Procedimiento de apremio	197
4.3.	Ejecución subsidiaria	203
4.4.	Multas coercitivas	205
4.5.	Compulsión sobre las personas: el desahucio administrativo	208
5.	PROTECCIÓN JURISDICCIONAL	211
5.1.	Sobre la posibilidad de impugnar los actos de ejecución	211
5.2.	Reclamación de la ejecución de actos firmes	212
5.3.	La vía de hecho y la tutela judicial frente a la misma	214
6.	DOCUMENTACIÓN PRÁCTICA	218
6.1.	Apercibimiento con aviso de multa coercitiva	218
6.2.	Providencia de apremio	218
6.3.	Recurso de reposición contra la providencia de apremio	221
6.4.	Resolución del recurso contra la providencia de apremio	222
6.5.	Solicitud a la Administración para que ejecute un acto firme	225
6.6.	Solicitud a la Administración para que no ejecute un acto impugnado y cuya suspensión se ha solicitado en vía judicial	226
6.7.	Solicitud de entrada en domicilio	228
7.	CASO PRÁCTICO	230
7.1.	Antecedentes	230
7.2.	Cuestiones que se plantean	233

VI

RECLAMACIONES PREVIAS

1.	INTRODUCCIÓN. LOS ORÍGENES HISTÓRICOS DE UN PRIVILEGIO PROCESAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	235
2.	LA RECLAMACIÓN PREVIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	237
3.	DISPOSICIONES GENERALES. ÁMBITOS OBJETIVO Y SUBJETIVO DE APLICACIÓN.	243

3.1.	Naturaleza jurídica	243
3.2.	Carácter necesario y posible subsanación	243
3.3.	Ámbito de aplicación objetivo	244
3.4.	Ámbito de aplicación subjetivo. El concepto de «Administración Pública»	246
3.5.	Excepciones a su interposición	250
3.5.1.	En el proceso laboral	250
3.5.2.	En el proceso civil	251
3.6.	Efectos de la interposición. Plazos de Prescripción y Caducidad	252
3.6.1.	Proceso civil	254
3.6.2.	Proceso laboral y de seguridad social	255
3.7.	Congruencia entre la vía previa y las pretensiones procesales	260
4.	RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA CIVIL	263
5.	RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL LABORAL	268
6.	LA RECLAMACIÓN PREVIA DEL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN MILITAR	269
7.	MODELO DE RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL CIVIL	271
8.	MODELO DE RESOLUCIÓN DE UNA RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL CIVIL	272
9.	MODELO DE RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL LABORAL	275
10.	MODELO DE RESOLUCIÓN DE UNA RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL LABORAL	276
11.	CASOS PRÁCTICOS	278

VII

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1.	INTRODUCCIÓN	281
2.	GARANTÍAS PROCESALES	282
2.1.	Garantía de procedimiento: carácter necesario del procedimiento. Pluralidad de procedimientos	282
2.2.	Garantía de imparcialidad del órgano instructor	284
2.3.	Garantía de preservación del objeto y finalidad del procedimiento: las medidas cautelares	285
2.4.	Garantía de motivación de la resolución sancionadora	286
3.	GARANTÍAS DEL PRESUNTO RESPONSABLE	286
3.1.	Derecho a la presunción de inocencia	286
3.2.	Derecho a intervenir en el procedimiento con conocimiento de la imputación y con empleo de medios de prueba	287
3.3.	Otros derechos	289
4.	TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	289
4.1.	Fase de iniciación	289
4.2.	Fase de instrucción	293

4.3.	Fase de resolución	298
4.4.	Caducidad del procedimiento	300
4.5.	Efectos de la resolución: ejecución, impugnación y suspensión de la resolución sancionadora	301
5.	LA SANCIÓN	304
5.1.	Criterios de determinación de las sanciones	305
5.2.	Extinción de las sanciones: la prescripción y otras causas de extinción	308
6.	CASO PRÁCTICO	309
7.	DOCUMENTACIÓN DE UN EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO SANCIONADOR TRAMITADO POR EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO	312
7.1.	Acta de infracción levantada por el Servicio de Control de Juegos de Azar	312
7.2.	Acta de precinto	313
7.3.	Acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador y notificación al interesado	313
7.4.	Escrito de alegaciones al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, formulado por el interesado	315
7.5.	Acuerdo del instructor del procedimiento sancionador por el que se rechazan las pruebas propuestas por el interesado y notificación del mismo	317
7.6.	Trámite de audiencia y propuesta de resolución. Notificación al interesado	318
7.7.	Resolución del Director General de Ordenación y Gestión del Juego por la que se impone una sanción al interesado y notificación	319

VIII

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

1.	INTRODUCCIÓN	323
2.	REGULACIÓN LEGAL	324
3.	REQUISITOS	326
3.1.	Consideración general	326
3.2.	El daño: requisitos	326
3.3.	La relación de causalidad	327
3.4.	Los supuestos de responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas	327
3.5.	Las causas de exoneración de la responsabilidad	328
3.6.	Prescripción	330
4.	LA INDEMNIZACIÓN	331
5.	LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL: EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO	332
5.1.	Normativa aplicable	332

5.2.	Inicio	333
5.3.	Órgano competente para iniciar e instruir los procedimientos	333
5.4.	Tramitación e instrucción	334
5.5.	Prueba	334
5.6.	Informes	334
5.7.	Audiencia	334
5.8.	Dictamen del órgano consultivo	335
5.9.	Órganos competentes para resolver los procedimientos	335
5.10.	Resolución	336
5.11.	Otras formas de terminación del procedimiento: La terminación convencional	336
6.	EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO	337
7.	LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR RELACIONES DE DERECHO PRIVADO	338
8.	LA RESPONSABILIDAD POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR LOS CONTRATISTAS Y CONCESIONARIOS	339
9.	RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR LOS ACTOS COMETIDOS POR LAS AUTORIDADES O FUNCIONARIOS	341
9.1.	Consideración general	341
9.2.	La exigencia de la responsabilidad directamente a la Administración	341
9.3.	La responsabilidad penal de las autoridades y funcionarios	342
10.	LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR	343
10.1.	Consideración general	343
10.2.	Las normas de naturaleza expropiatoria de derechos	343
10.3.	La responsabilidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad de una norma	344
10.4.	La responsabilidad derivada de daños causados en la aplicación de una norma, susceptibles de ser compensados	346
10.5.	La responsabilidad por la contradicción entre la norma estatal y el derecho comunitario	347
11.	LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	349
11.1.	Consideración general	349
11.2.	El funcionamiento anormal de la Administración de Justicia: El supuesto especial de las dilaciones indebidas	349
11.3.	El error judicial: La declaración de reconocimiento de error judicial	351
11.4.	El supuesto de error derivado de la prisión preventiva	353
11.5.	La exigencia de responsabilidad patrimonial	355
11.6.	La prescripción	355
11.7.	Los supuestos de exención de responsabilidad	356
11.8.	La responsabilidad por los daños causados por los Jueces y magistrados por dolo o culpa grave	356

12.	LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	356
13.	EL ORDEN JURISDICCIONAL COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	357
14.	CASOS PRÁCTICOS	360
	Caso práctico núm. 1	360
	Caso práctico núm. 2	361
	Caso práctico núm. 3	362
	Caso práctico núm. 4	363
15.	DOCUMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL .	364
	15.1. Reclamación de responsabilidad patrimonial	364
	15.2. Escrito de propuesta de acuerdo convencional presentado por el perjudicado	366
	15.3. Escrito de aceptación de la propuesta de acuerdo convencional formulada por la Administración	367
	15.4. Escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo contra la resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial	367
	15.5. Escrito de demanda jurisdiccional de responsabilidad patrimonial .	368

IX

EPÍLOGO: LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1.	INTRODUCCIÓN	371
2.	LA ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	372
3.	LA NULIDAD DE PLENO DERECHO	374
	3.1. «Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional»	376
	3.2. «Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio»	380
	3.3. «Los que tengan un contenido imposible»	382
	3.4. «Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta»	383
	3.5. «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» .	384
	3.6. «Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición»	389
	3.7. «Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal»	391
4.	LA INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL	393
	4.1. Ilegalidad de su contenido	394

4.2. Defectos de tramitación	395
5. LA ANULABILIDAD	398
5.1. Los defectos de forma como causa de anulabilidad	399
5.2. Actos dictados con desviación de poder	400
5.3. Actuaciones realizadas fuera del plazo establecido	401
6. LA TRANSMISIBILIDAD DE LA INEFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ..	402
7. LA CONVERSIÓN DE LOS ACTOS VICIADOS	403
8. LA CONSERVACIÓN DE ACTOS Y TRÁMITES	404
9. LA CONVALIDACIÓN DE LOS ACTOS INVÁLIDOS	405
10. CASOS PRÁCTICOS	408
BIBLIOGRAFÍA	411