
Procedimiento Administrativo común y régimen jurídico

Iniciación y ordenación del procedimiento administrativo

Instrucción y terminación del procedimiento

Invalidez de los actos de la Administración

Procedimientos administrativos de revisión y recursos

Procedimientos de ejecución

Procedimiento sancionador

Responsabilidad patrimonial

Con casos prácticos y formularios

3.ª Edición

MANUEL RIVERO GONZÁLEZ

FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO

CARLOS YÁÑEZ DÍAZ

FRANCISCO SANZ GANDASEGUI

MARÍA VIZÁN PALOMINO

MARÍA VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

IGNACIO PEREÑA PINEDO

(Coordinador)

Francisco G. Gómez de Mercado



COMARES
editorial

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN
Y RÉGIMEN JURÍDICO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Iniciación y ordenación del procedimiento administrativo
Instrucción y terminación del procedimiento
Invalidez de los actos de la Administración
Procedimientos administrativos de revisión y recursos
Procedimientos de ejecución
Procedimiento sancionador
Responsabilidad patrimonial

Con formularios y casos prácticos

(Coord.)

FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO

MANUEL RIVERO GONZÁLEZ. *Abogado. Abogado del Estado excedente*

FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO. *Abogado. Abogado del Estado.
Doctor en Derecho*

CARLOS YÁÑEZ DÍAZ. *Letrado de la Comunidad de Madrid*

FRANCISCO SANZ GANDASEGUI. *Abogado del Estado*

MARÍA VIZÁN PALOMINO. *Abogada*

MARÍA VICTORIA LOPEZ TORRALBA. *Letrada de la Comunidad de Madrid*

IGNACIO PEREÑA PINEDO. *Abogado. Abogado del Estado excedente*

3.ª Edición

GRANADA, 2016

DERECHO ADMINISTRATIVO PRÁCTICO

dirigida por

Francisco García Gómez de Mercado

3

© Los autores

Editorial Comares, S.L.

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

<http://www.editorialcomares.com> • E-mail: libreriacomares@comares.com

<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>

ISBN: 978-84-9045-453-4 • Depósito legal: GR. 1.165/2016

Fotocomposición, impresión y encuadernación: Comares

SUMARIO

ABREVIATURAS	xv
--------------------	----

I INTRODUCCIÓN

1. PRESENTACIÓN DE LA OBRA	1
2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y RÉGIMEN: NATURALEZA Y FINES	2
3. REGULACIÓN LEGAL: COMPETENCIAS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY REGULADORA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.	3
4. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	4
5. 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. <i>Iniciación de oficio</i>	10
1.1.2. <i>Iniciación a solicitud del interesado. Concepto de interesado.</i>	13
1.2. Contenido del escrito de iniciación.	16
1.3. Forma y lugar de presentación de las solicitudes de iniciación. Registros. El registro electrónico	20
1.4. Referencia a la lengua del procedimiento	23
1.5. Efectos de la iniciación.	27
1.5.1. <i>Efectos generales.</i>	27
1.5.2. <i>En particular, las medidas provisionales</i>	27
2. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.	33
2.1. Normas generales de la LPAC sobre ordenación del procedimiento	33
2.2. Referencia a términos y plazos	37

3.	FORMULARIOS	45
3.1.	Iniciación de oficio	45
3.2.	Solicitud de iniciación	45
3.3.	Resolución por la que se tiene por iniciado el procedimiento	46
3.4.	Solicitud de ampliación de plazo	47
3.5.	Solicitud de medidas provisionales	47
4.	CASOS PRÁCTICOS	48

III

INSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

1.	ACTOS DE INSTRUCCIÓN	51
1.1.	Concepto y carácter de oficio	51
1.2.	Regulación	52
1.3.	El uso de medios electrónicos.	52
2.	PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS Y PÚBLICO EN GENERAL	53
2.1.	Actuación de los interesados y otras personas.	53
2.2.	Alegaciones.	55
2.3.	Trámite de audiencia	57
2.4.	Información pública	59
3.	PRUEBA	61
3.1.	Objeto y carga de la prueba	61
3.2.	Medios y período de prueba	64
3.3.	Práctica de prueba.	66
4.	INFORMES	67
4.1.	Petición. Informes preceptivos y facultativos	67
4.2.	Evacuación. Informes vinculantes o no vinculantes	69
4.3.	Informes de otras Administraciones Públicas.	70
5.	TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA Y DE URGENCIA	75
5.1.	Tramitación Simplificada	75
5.2.	Tramitación de urgencia	76
6.	TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: LA RESOLUCIÓN	77
6.1.	Terminación del procedimiento: causas	77
6.2.	Propuesta de resolución y actuaciones complementarias.	78
6.3.	Obligación de resolver	78
6.4.	Forma y contenido	82
6.5.	Motivación	86
6.6.	Notificaciones.	90
7.	SILENCIO ADMINISTRATIVO	95
7.1.	Concepto, regulación y naturaleza	95
7.2.	Regla general y excepciones en los procedimientos a solicitud de interesado.	98
7.3.	Procedimientos de oficio.	101
7.4.	Información y Prueba	101
7.5.	El silencio y el recurso contencioso-administrativo	105
8.	TERMINACIÓN CONVENCIONAL.	106
9.	DESISTIMIENTO Y RENUNCIA.	111
9.1.	Supuestos	111
9.2.	Medios y efectos.	112
10.	CADUCIDAD.	113

10.1	Supuestos	113
10.2.	Caducidad y prescripción	113
11.	FORMULARIOS	114
11.1.	Escrito de alegaciones iniciales	114
11.2.	Escrito de alegaciones en trámite de audiencia	116
11.3.	Alegaciones en trámite de información pública	118
11.4.	Informe	119
11.5.	Resolución sobre prueba	121
11.6.	Propuesta de resolución	122
11.7.	Resolución definitiva	122
11.8.	Mutuo acuerdo	123
11.9.	Desistimiento	125
10.10.	Declaración de caducidad	126
11.	CASOS PRÁCTICOS	126

IV

LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1.	INTRODUCCIÓN	131
2.	LA ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	132
3.	LA NULIDAD DE PLENO DERECHO	134
3.1.	«Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional»	136
3.2.	«Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio»	141
3.3.	«Los que tengan un contenido imposible»	142
3.4.	«Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta»	144
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»	145
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»	150
3.7.	«Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal»	152
4.	LA INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL	153
4.1.	Ilegalidad de su contenido	154
4.2.	Defectos de tramitación	155
5.	LA ANULABILIDAD	162
5.1.	Los defectos de forma como causa de anulabilidad	162
5.2.	Actos dictados con desviación de poder	164
5.3.	Actuaciones realizadas fuera del plazo establecido	166
6.	LA TRANSMISIBILIDAD DE LA INEFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	167
7.	LA CONVERSIÓN DE LOS ACTOS VICIADOS	168
7.1.	La conservación de actos y trámites	169
7.2.	La convalidación de los actos inválidos	171
8.	FORMULARIOS	174
8.1.	Solicitud de revisión de oficio	174

8.2.	Caducidad del procedimiento de revisión	188
8.3.	Contestación a la demanda por la que se recurre la inadmisión de una petición de revisión de oficio	190
9.	CASOS PRÁCTICOS	194

V

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE REVISIÓN Y RECURSOS

1.	INTRODUCCIÓN	197
2.	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE REVISIÓN	198
2.1.	Introducción	198
2.2.	La revisión de actos y disposiciones nulos	200
2.3.	La declaración de lesividad de actos anulables	202
2.4.	La suspensión de los actos objeto de revisión	206
2.5.	La revocación de actos administrativos	208
2.6.	La rectificación de errores materiales o de hecho	212
2.7.	Los límites a las facultades de revisión: el artículo 110 LPAC	213
2.8.	Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado	216
3.	RECURSOS ADMINISTRATIVOS	217
3.1.	Introducción	217
3.2.	Clases de recursos; características generales y principios comunes	219
3.3.	Requisitos formales	223
3.4.	La suspensión del acto impugnado	225
3.5.	La audiencia a los interesados	229
3.6.	La resolución	230
3.7.	Especialidades del recurso de alzada	232
3.8.	Especialidades del recurso de reposición	234
3.9.	Especialidades del recurso de revisión	235
4.	FORMULARIOS	238
4.1.	Solicitud de declaración de nulidad de actos administrativos	238
4.2.	Escrito de interposición de recurso de reposición	240
4.3.	Escrito de interposición de recurso de alzada	243
5.	CASOS PRÁCTICOS	245
5.1.	Casos prácticos sobre revisión de oficio	245
5.2.	Casos prácticos sobre recursos administrativos	247

VI

PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN

1.	LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN POR ÉSTA MISMA	249
1.1.	La ejecución forzosa de los actos de la Administración por ésta misma como regla general en nuestro Derecho: ejecutividad y ejecutoriedad	249
1.2.	Eficacia y ejecución inmediatas	252
1.3.	Obligatoriedad de la ejecución	253
1.4.	Distinción con otros supuestos: coacción administrativa y ejecución de sentencias	254
2.	REQUISITOS	256
2.1.	El título ejecutivo: actos administrativos ejecutables	256

2.2.	Notificación del acto que se ejecuta y de la resolución que autoriza la ejecución	259
2.3.	Incumplimiento y apercibimiento.	259
3.	LIMITACIONES A LA POTESTAD EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN	260
3.1.	Excepciones a la ejecutividad inmediata de los actos administrativos	260
3.2.	Excepciones a la ejecución directa por la Administración.	262
3.3.	Entrada en domicilios.	264
3.4.	El problema de la ejecución contra una Administración.	271
4.	MEDIOS DE EJECUCIÓN.	274
4.1.	Medios de ejecución: su elección	274
4.2.	Procedimiento de apremio	275
4.3.	Ejecución subsidiaria	281
4.4.	Multas coercitivas	286
4.5.	Compulsión sobre las personas: el desahucio administrativo	289
5.	PROTECCIÓN JURISDICCIONAL	293
5.1.	Sobre la posibilidad de impugnar los actos de ejecución.	293
5.2.	Reclamación de la ejecución de actos firmes.	294
5.3.	La vía de hecho y la tutela judicial frente a la misma	297
6.	FORMULARIOS	301
6.1.	Apercibimiento con aviso de multa coercitiva.	301
6.2.	Providencia de apremio	302
6.3.	Recurso de reposición contra la providencia de apremio.	304
6.4.	Resolución del recurso contra la providencia de apremio	306
6.5.	Solicitud a la Administración para que ejecute un acto firme.	309
6.6.	Solicitud a la Administración para que no ejecute un acto impugnado y cuya suspensión se ha solicitado en vía judicial	310
6.7.	Solicitud de entrada en domicilio	312
7.	CASO PRÁCTICO	314
7.1.	Antecedentes	314
7.2.	Cuestiones que se plantean.	316

VII

EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1.	INTRODUCCIÓN	319
2.	GARANTÍAS PROCESALES	320
2.1.	Garantía de procedimiento: Carácter necesario del procedimiento.	320
2.2.	Garantía de imparcialidad del órgano instructor: Separación de la función instructora y de la función sancionadora	322
2.3.	Garantía de preservación del objeto y finalidad del procedimiento: las medidas cautelares	322
2.4.	Garantía de motivación de la resolución sancionadora	324
3.	GARANTÍAS DEL PRESUNTO RESPONSABLE.	324
3.1.	Derecho a la presunción de inocencia.	324
3.2.	Derecho a intervenir en el procedimiento con conocimiento de la imputación y con empleo de medios de prueba	325
3.3.	Otros derechos	327
4.	TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: ESPECIALIDADES	327
4.1.	Fase de iniciación	328

4.2.	Fase de instrucción	334
4.3.	Fase de resolución.	339
4.4.	Caducidad del procedimiento.	342
4.5.	Efectos de la resolución: ejecución, impugnación y suspensión de la resolución sancionadora	345
5.	LA SANCIÓN.	347
5.1.	Criterios de determinación de las sanciones	348
5.2.	Extinción de las sanciones: la prescripción y otras causas de extinción	352
6.	FORMULARIOS	353
6.1.	Acta de infracción levantada por el Servicio de Control de Juegos de Azar	353
6.2.	Acta de precinto	353
6.3.	Acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador y notificación al interesado	354
6.4.	Escrito de alegaciones al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, formulado por el interesado	356
6.5.	Acuerdo del instructor del procedimiento sancionador por el que se rechazan las pruebas propuestas por el interesado y notificación del mismo	357
6.6.	Trámite de audiencia y propuesta de resolución. Notificación al interesado	358
6.7.	Resolución y notificación	360
7.	CASOS PRÁCTICOS	362

VIII

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

1.	INTRODUCCIÓN	365
2.	REGULACIÓN LEGAL	366
3.	REQUISITOS	368
3.1.	Consideración general	368
3.2.	El daño: Requisitos.	369
3.3.	La relación de causalidad	369
3.4.	Los supuestos de responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas.	369
3.5.	Las causas de exoneración de la responsabilidad.	370
3.6.	Prescripción	372
4.	LA INDEMNIZACIÓN.	373
5.	LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL: EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO	375
5.1.	Normativa aplicable	375
5.2.	Inicio	375
5.3.	Órgano competente para iniciar e instruir los procedimientos	376
5.4.	Tramitación e instrucción.	376
5.5.	Prueba.	377
5.6.	Informes	377
5.7.	Audiencia	377
5.8.	Dictamen del órgano consultivo.	378
5.9.	Órganos competentes para resolver los procedimientos	378
5.10.	Resolución	379
5.11.	Otras formas de terminación del procedimiento: La terminación convencional.	379
6.	EL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO	380

7.	LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR RELACIONES DE DERECHO PRIVADO	382
8.	LA RESPONSABILIDAD POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR LOS CONTRATISTAS Y CONCESSIONARIOS	383
9.	RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR LOS ACTOS COMETIDOS POR LAS AUTORIDADES O FUNCIONARIOS	384
	9.1. Consideración general	384
	9.2. La exigencia de la responsabilidad directamente a la Administración	385
	9.3. La responsabilidad penal de las autoridades y funcionarios	386
10.	LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR	387
	10.1. Consideración general	387
	10.2. Las normas de naturaleza expropiatoria de derechos	387
	10.3. La responsabilidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad de una norma	388
	10.4. La responsabilidad derivada de daños causados en la aplicación de una norma, susceptibles de ser compensados.	389
	10.5. La responsabilidad por la contradicción entre la norma estatal y el Derecho comunitario.	391
11.	LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ..	393
	11.1. Consideración general	393
	11.2. El funcionamiento anormal de la Administración de Justicia: el supuesto especial de las dilaciones indebidas	393
	11.3. El error judicial: La declaración de reconocimiento de error judicial	395
	11.4. El supuesto de error derivado de la prisión preventiva	397
	11.5. La exigencia de responsabilidad patrimonial	399
	11.6. La prescripción	399
	11.7. Los supuestos de exención de responsabilidad	399
	11.8. La responsabilidad por los daños causados por los Jueces y magistrados por dolo o culpa grave.	400
12.	LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ENTIDADES GESTORAS Y SERVICIOS COMUNES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	400
13.	EL ORDEN JURISDICCIONAL COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.	401
14.	FORMULARIOS	403
	14.1. Reclamación de responsabilidad patrimonial	403
	14.2. Escrito de propuesta de acuerdo convencional presentado por el perjudicado .	405
	14.3. Escrito de aceptación de la propuesta de acuerdo convencional formulada por la Administración.	406
	14.4. Escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo contra la resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial. .	407
	14.5. Escrito de demanda jurisdiccional de responsabilidad patrimonial.	407
15.	CASOS PRÁCTICOS	410
	BIBLIOGRAFÍA	415

ABREVIATURAS

A	Auto
AA	Autos
Ap	Apartado
Aps	Apartados
art.	Artículo
arts.	Artículos
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
ATS	Auto del Tribunal Supremo
ATSJ	Auto del Tribunal Superior de Justicia
BOE	Boletín Oficial del Estado
Cap.	Capítulo
CC	Código Civil
CE	Constitución Española de 1978
Cfr.	Confróntese
CP	Código Penal
D	Decreto
D Leg	Decreto Legislativo.
D-ley	Decreto-ley
DA	Disposición Adicional
DCE	Dictamen del Consejo de Estado
DF	Disposición Final
Disp.	Disposición
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DT	Disposición Transitoria
Ed.	Editorial
ed.	Edición
Exp.	Expediente
FJ	Fundamento jurídico
LRJ-PAC	Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, 1992
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local, 1985

LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LECrIm	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LEF	Ley de Expropiación Forzosa, 1954
LFTC	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, 1988
LGP	Ley General Presupuestaria, 2003
LGT	Ley General Tributaria, 2003
LH	Ley Hipotecaria
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LJS	Ley de la Jurisdicción Social
LOCE	Ley Orgánica del Consejo de Estado, 1980
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, 1997
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial, 1985
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General, 1985
LOTG	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, 1979
LOTCu	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, 1982
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo, 1958
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común, 2015
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, 2003
LRJAE	Ley de Régimen Jurídico de la Administración de Estado, 1957
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, 2015
LTG	Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno, 2013.
Núm. o n.º	Número
Ob. Cit.	Obra citada
OM	Orden Ministerial
págs.	Páginas
p.ej.	Por ejemplo
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, 1986
RD	Real Decreto
RD-ley	Real Decreto-ley
RD Leg	Real Decreto Legislativo
Rec.	Recurso
REF	Reglamento de Expropiación Forzosa, 1957
RGCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, 2001
RGR	Reglamento General de Recaudación, 2005
RJ	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi
RPPS	Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, 1993
RPRP	Reglamento de Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial, 1993
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, 1955
S.	Sentencia
SS.	Sentencias
ss.	Siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS 1.ª	Sentencia de la Sala 1.ª del Tribunal Supremo
STS 3.ª	Sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo
STS	Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Comunidad Autónoma
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJCE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRET	Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social
TRLHL	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales
TRLRL	Texto Refundido de la Ley de Régimen Local
TRLS	Texto Refundido de la Ley de Suelo
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
Vol.	Volumen
VV.AA.	Varios autores



COMARES
editorial

ISBN 978-84-9045-453-4



9 788490 454534