

---

# 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

Actualizada a las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015

MANUEL RIVERO GONZÁLEZ

FRANCISCO GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO

CARLOS YAÑEZ 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

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

3268

---

# 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