

OFICIAL ELECTRICISTA

AYTO. SANTA POLA 2019

TELEOPOSICIONES

[Avda. Maisonnave 28, bis 4ª Planta, Alicante](#)

temarios@teleoposiciones.es

**Tema 4.- Procedimiento Administrativo:
Fases del procedimiento.**



Los Art. 54-57 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, integrantes de la Sección I del Capítulo II (“Iniciación del procedimiento”) del Título IV de la norma, rotulado “De las disposiciones del procedimiento administrativo común”, se ocupan de regular cuestiones generales como las clases de iniciación del procedimiento, la información y las actuaciones previas, las medidas provisionales y la acumulación de procedimientos.

Con la expresión "Cuestiones generales de la iniciación del procedimiento administrativo" nos referimos, a efectos eminentemente expositivos, a lo dispuesto en los Art. 54-57 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, integrantes de la Sección I ("Disposiciones generales") del Capítulo II (“Iniciación del procedimiento”) del Título IV de la norma. Tales cuestiones generales son las siguientes:

Formas de iniciación:

En primer término, el Art. 54 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone que existen dos formas de iniciación del procedimiento administrativo:

Iniciación del procedimiento administrativo de oficio (Art. 58-65 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Iniciación del procedimiento administrativo a solicitud del interesado, este último definido, recuérdese, en el Art. 4 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre (Art. 66-69 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Apertura del período de información y las actuaciones previas:

Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento (Apartado 1 del Art. 55 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor

precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros (Apartado 2 del Art. 55 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento (Párrafo 2 del apartado 2 del Art. 55 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Cabe apuntar, respecto de la apertura del trámite de información previa, que su duración no se computará a efectos de caducidad del procedimiento administrativo sancionador. Así lo indica la TSJ Galicia, Sala de lo Contencioso, nº 705/2016, de 30/11/2016, Rec. 4247/2016 en su FJ. 4º, in fine: "la demora de la Administración en esta fase no tendría consecuencias a los efectos de la caducidad de dicho procedimiento, tal y como se ha venido señalando reiteradamente por la jurisprudencia".

Medidas provisionales:

Medidas provisionales iniciado el procedimiento (Apartado 1 del Art. 56 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre): "Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad".

Medidas provisionales antes de la iniciación del procedimiento (Apartado 2 del Art. 56 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre):

"Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable

y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas.

Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda. En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas”.

Medidas que pueden adoptarse (en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, según el apartado 3 del Art. 56 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre):

Suspensión temporal de actividades.

Prestación de fianzas.

Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.

Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.

El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.

La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.

Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.

La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.

Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.

Límites a la adopción de medidas provisionales (Apartado 4 del Art. 56 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre): “No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes”.

Extinción y modificación de las medidas (Apartado 5 del Art. 56 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre): “Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente”.

Acumulación de procedimientos:

El Art. 57 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone, respecto de la acumulación, que “el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno”.

La iniciación de oficio del procedimiento administrativo se regula en los Art. 58-65 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, integrantes de la Sección 2ª (“Iniciación del procedimiento de oficio por la administración”) del Capítulo II del Título IV de la norma. La iniciación de oficio podrá darse:

Por propia iniciativa

Como consecuencia de orden superior

A petición razonada de otros órganos

Por denuncia.

Por lo demás, la norma recoge ciertas especialidades, en cuanto a la iniciación de oficio, en los procedimientos de naturaleza sancionadora y en los de responsabilidad patrimonial.

Según dispone el Art. 58 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente:

Por propia iniciativa: se entiende por tal, en virtud de lo dispuesto en el Art. 59 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación.

Como consecuencia de orden superior, considerada como aquella emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento. En los procedimientos de naturaleza sancionadora, la orden expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron (Art. 60 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

A petición razonada de otros órganos, esto es, la propuesta formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.

La petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.

(En los procedimientos de naturaleza sancionadora, las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables, las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación, así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron; en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, la petición deberá individualizar la lesión producida en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo) [Art. 61 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre].

Por denuncia, entendida por el Art. 62 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre como el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo. Sobre este particular cabe considerar lo siguiente:

Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento.

Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el

procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.

Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.

En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.

Sobre los procedimientos de naturaleza sancionadora, la ley recoge las siguientes precisiones o especialidades (Art. 63, Art. 64, Ley 39/2015, de 1 de octubre):

Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos. Se considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo.

En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento.

No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.

El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado. Asimismo, la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean.

El acuerdo de iniciación deberá contener al menos:

Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.

Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.

Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.

Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el Art. 85 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el Art. 56 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la

calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados.

El Art. 65 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre aborda las especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, estableciendo lo siguiente:

Cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado al que se refiere el Art. 67 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El acuerdo de iniciación del procedimiento se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

La iniciación del procedimiento administrativo a solicitud del interesado se regula en los Art. 66-69 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Para conocer el régimen jurídico de la iniciación del procedimiento administrativo a solicitud del interesado habrá que estar a lo dispuesto en el Art. 66-69 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Así, y por lo que respecta a las solicitudes de iniciación, el Art. 66 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre indica lo siguiente:

Las solicitudes que se formulen deberán contener:

Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.

Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.

Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

Lugar y fecha.

Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación. Las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes.

Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados electrónicamente o en las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación.

Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. Estos modelos, de uso voluntario, estarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones Públicas. Los

solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.

Los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones u ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el interesado verifique la información y, en su caso, la modifique y complete.

Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados.

Las solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial deberán tener en cuenta, además, lo previsto en el Art. 67 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre:

Los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

En los casos de responsabilidad patrimonial a que se refieren los apartados 4 y 5 del Art. 32 ,Ley 40/2015, de 1 de octubre, el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, de la sentencia que declare la

inconstitucionalidad de la norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

Además de lo previsto en el Art. 66 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

En lo que concierne a una eventual subsanación o mejora de la solicitud (Art. 68 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre) habrá de estarse a lo siguiente:

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el Art. 66 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, y, en su caso, los que señala el Art. 67 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el Art. 21 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.

Si alguno de los sujetos a los que hacen referencia los apdos. 2 y 3 del Art. 14 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.

Por último, el Art. 69 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre se ocupa de delimitar la declaración responsable y la comunicación y lo hace en los siguientes términos:

A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.

Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección

que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante lo dispuesto, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.

Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente.

Sobre la ordenación del procedimiento se pronuncian los Art. 70-74 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, a los que se debe añadir, en orden a su incidencia en el mismo, la regulación que de los términos y plazos hacen los Art. 29-33 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Bajo el rótulo de "Ordenación del procedimiento", los Art. 70-74 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre reúnen una serie de normas, definiciones y principios que buscan el normal desarrollo del procedimiento hasta su resolución.

Así, y como punto de partida, el Art. 70 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre procede a definir el expediente administrativo, indicando lo siguiente:

Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

Por lo que respecta al impulso del procedimiento, el Art. 71 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre señala que el procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad. En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia. El incumplimiento de lo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor y, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo.

Las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función serán responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos.

Los Art. 72,Art. 73 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre se ocupan, respectivamente, de la concentración de trámites y del cumplimiento de los mismos, disponiendo lo siguiente:

De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.

En cualquier momento del procedimiento, cuando la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.

A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

Por su parte, el Art. 74 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a las cuestiones incidentales, dispone que las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación.

Finalmente, y para completar todo lo anterior, cabría recordar aquí las disposiciones generales sobre términos y plazos que ofrece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, comenzando por la obligatoriedad de los mismos (Art. 29 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre) y deteniéndose, en primer lugar, en las previsiones que el Art. 30 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre contiene sobre el cómputo de estos últimos:

Salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles. Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil. Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días.

Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos. Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.

Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán, en su respectivo ámbito, el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades Locales correspondientes a su ámbito territorial, a las que será de aplicación. Dicho calendario deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda, así como en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento generalizado.

La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones Públicas, la organización del tiempo de trabajo o el régimen de jornada y horarios de las mismas.

Por lo que respecta al cómputo de plazos en los registros, el Art. 31 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone lo siguiente:

Cada Administración Pública publicará los días y el horario en el que deban permanecer abiertas las oficinas que prestarán asistencia para la presentación electrónica de documentos, garantizando el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos.

El registro electrónico de cada Administración u Organismo se regirá a efectos de cómputo de los plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible. El funcionamiento del registro electrónico se regirá por las siguientes reglas:

Permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.

A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil. Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.

El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

La sede electrónica del registro de cada Administración Pública u Organismo, determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquélla y al calendario previsto en el apdo. 7 del Art. 30 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre los días que se considerarán inhábiles a los efectos previstos en este artículo. Este será el único calendario de días inhábiles que se aplicará a efectos del cómputo de plazos en los registros electrónicos, sin que resulte de aplicación a los mismos lo dispuesto en el apdo. 6 del Art. 30 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Para la ampliación de plazos habrá que estar a lo dispuesto en el Art. 32 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre y, en lo que respecta a la tramitación de urgencia a lo previsto en el Art. 33 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Los Art. 75-83 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre se ocupan de la instrucción del procedimiento administrativo, abordando, junto a disposiciones generales acerca de los actos de instrucción y de las alegaciones, cuestiones relativas a la prueba, a los informes, y a la participación de los interesados.

Como dispone el apartado 1 del Art. 75 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre "los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos"

(Apartado 1 del Art. 75 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre). La anterior regulación ofrecida por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, preveía expresamente la posibilidad de incorporar a la instrucción de un procedimiento sondeos y encuestas de opinión siempre que reuniesen "las garantías legalmente establecidas para estas técnicas de información así como la identificación técnica del procedimiento seguido para la obtención de estos resultados"; aunque con la regulación que ofrece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no se mencionan, nada impediría, en principio, que tales "instrumentos" se usasen, llegado el caso.

El Art. 75 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre aborda la regulación de los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos sobre los que debe pronunciarse la resolución que pone fin al procedimiento administrativo. Estos se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, con adopción de las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

En base a lo dispuesto en la Sección primera del Capítulo IV del Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se pueden extraer los siguientes contenidos sobre los actos de instrucción del procedimiento administrativo (Art. 75 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre):

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a

través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

La prueba en el procedimiento administrativo se encuentra regulada en los Art. 77-78 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, preceptos que establecen, entre otras cuestiones, que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho, que ésta se valorará según los criterios de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y que el período de práctica de la misma no será superior a treinta días ni inferior a diez.

La prueba es según el Diccionario del Español Jurídico de la RAE y del CGPJ “la actuación procesal de parte a través de los medios regulados en la norma procesal, por la que intenta acreditar los hechos que invoca como fundamento de su pretensión, con el propósito de acreditar al tribunal su certeza probatoria”.

En el Derecho Administrativo la prueba se encuentra regulada en los Art. 77-78 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, preceptos integrantes de la Sección 2ª del Capítulo IV del Título IV. Al respecto, cabe centrar el estudio de la materia en los siguientes temas:

Valoración de la prueba (Cfr. Apartado 1 del Art. 77 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre): Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en el Art. 299 ,Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y siguientes (pruebas documentales, periciales o testimoniales) a falta de normas específicas en la regulación de los distintos procedimientos administrativos; es decir, se trata de una valoración de la prueba de forma libre, conjunta y conforme a las reglas de la sana crítica (Art. 316,Art. 348,Art. 376 ,Ley 1/2000, de 7 de enero).

La valoración de las pruebas que pueda realizar el órgano administrativo, no vincula a la valoración que de las mismas pruebas pueda realizar en su caso el juez, pues de esa manera lo expone múltiple jurisprudencia al decir que los Tribunales “pueden apreciar de diferente manera los mismos elementos articulados de prueba, llegando a soluciones y declaraciones de derechos distintas” (Sentencias de 03 de octubre de 1970, 02 de abril de 1985 y 20 de diciembre de 2002).

Con la expresión “prueba admisible en Derecho” parece que se refiere a la prohibición de obtener pruebas por medios ilícitos con violación de derechos fundamentales y que, como consecuencia, son nulas de pleno derecho.

Medios de prueba: Se admiten como medios de prueba, y cada vez con más frecuencia, las presunciones que produce el desplazamiento de la carga de la prueba hacia el interesado en los términos en que lo expresan el Art. 385 ,Ley 1/2000, de 7 de enero y Art. 108 ,LGT; sin embargo, ha de entenderse este medio de prueba como excepcional, pues primero han de agotarse las posibilidades que ofrezca la prueba directa de los hechos, y en caso de hacer uso de las presunciones, se hará siempre que su interpretación no induzca a duda u otras interpretaciones. Así, cabe tener en cuenta, por ejemplo, el apartado 2 del Art. 108 ,LGT que señala que “entre el hecho demostrado y aquel que se trate de deducir haya un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano” o la Tribunal Constitucional, nº 164/1986, de 17/12/1986, Rec. Recurso de amparo 373/1986, que se pronuncia en los siguientes términos:

“(…) La plena efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva no sólo exige que la interpretación de las normas procesales se inspire en el principio pro actione, sino que también ese principio inspire su aplicación, de manera que las presunciones que como prueba de los hechos se establezcan, además de respetar la regla fijada por el art. 1.253 del Código civil, no cierren la vía para el ejercicio del derecho, cuando, sin mengua del rigor lógico, quepan otras alternativas”.

También es admisible la prueba mediante indicios, pero estos han de reunir los siguientes requisitos: “Los indicios han de estar plenamente probados -no puede tratarse de meras sospechas y el órgano judicial debe explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el procesado realizó la conducta tipificada como delito” (Tribunal Constitucional, nº 229/1988, de 01/12/1988, Rec. Recurso de amparo 512/1985).

Apertura de período de prueba y carga de la misma: Como señala el apdo. 2 del Art. 77 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando

la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días. Por tanto, no es imprescindible que el interesado en el procedimiento solicite la apertura de la prueba sino que la propia Administración, bajo el principio de oficialidad al que se sujeta, habrá de acordar el recibimiento a prueba cuando, como ya se ha señalado, no tenga por ciertos los hechos alegados o la naturaleza del procedimiento lo exija. Sin embargo, de lo anterior no se puede deducir sin más matices que la carga de la prueba recaiga en la Administración. Así, la TS, Sala de lo Contencioso, de 14/10/2013, Rec. 1987/2012 señala lo siguiente:

“Nos encontramos, pues, ante un tema de prueba, prueba que, sin duda, incumbe a la parte actora como tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al hacer aplicación en los ámbitos civil y administrativo de la regla sobre la carga de la prueba del artículo 1214 del Código Civil. En el ámbito administrativo se declara (SSTS de 28 de octubre de 1986 y de 7 de julio de 2003) que si bien es cierto que el artículo 1214 del Código Civil impone la carga de la prueba de la obligación al que insta su cumplimiento, no es menos cierto que también impone la de su extinción al que la opone, habiéndose sustituido y superado la antigua doctrina legal "incumbit probatio qui dicit non qui negat" por la más perfilada y flexible teoría que atribuye al obligado la prueba de los hechos impeditivos y la de los extintivos que enerven el derecho reclamado”.

Todo lo anterior sin olvidar, además, que en determinados procedimientos recae directamente sobre el administrado la carga de la prueba (por ejemplo, en la reclamación de responsabilidad patrimonial).

Rechazo de pruebas (Cfr. Apartado 3 del Art. 77 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre): El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada. De lo contrario, se podría estar ante una indefensión determinante de nulidad, siempre y cuando se cumplan las condiciones señaladas en resoluciones como la TS, Sala de lo Contencioso, nº S/S, de 11/11/2003, Rec. 4131/1999:

“(…) Para que la omisión de un trámite genere una indefensión con efectos anulatorios debe haber dejado al administrado en una situación en la que le haya sido imposible alegar o defenderse, con exposición de cuál hubiera sido la situación a la que podría haberse llegado de cumplirse los requisitos legales; en ese caso ya la Sala en Sentencia de 24 de octubre de 1994 (recurso 1000519/90) dictada contra la misma Orden, señaló que también en aquel caso el recurrente se limitaba a apuntar la pura infracción procedimental pero sin exponer ni razonar la trascendencia que hubiera tenido para sus intereses esa omisión”.

La prueba en el procedimiento sancionador (Cfr. Apartado 4 del Art. 77 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre): La presunción de inocencia también rige, obviamente, en el procedimiento administrativo sancionador, así lo dice claramente la letra b) del apartado 2 del Art. 53 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre: "A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario". Se está ante una presunción iuris tantum que se basa en los siguientes puntos clave:

Presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario con pruebas admitidas en Derecho.

No puede imponerse la carga de probar la inocencia, sino que la carga de la prueba le corresponde a la Administración.

Las pruebas han de ser suficientes y cualquier duda en el planteamiento de las mismas habrá de suponer la absolución del administrado.

En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

Documentos formalizados por funcionario al que se reconoce condición de autoridad: Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario (Apartado 5 del Art. 77 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Carácter preceptivo de informes como medios de prueba: Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo (Apartado 6 del Art. 77 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Inclusión de las pruebas en la propuesta de resolución: Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución (Apartado 7 del Art. 77 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

La práctica de la prueba: En la práctica de la prueba rige el principio contradictorio, por ello, el apartado 1 y 2 del Art. 78 ,Ley

39/2015, de 1 de octubre, establece la obligación a la administración de comunicar a los interesados, con antelación suficiente, "el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan". En relación con este último caso, la letra e) del Art. 22 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender "cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente".

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, no soluciona la problemática de a quién le corresponde soportar los gastos ocasionados por la práctica de la prueba solicitada por el interesado, siguiendo exactamente la misma regulación que al respecto establecía el derogado apartado 3 del Art. 81 ,Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en ambos casos con el siguiente literal: "En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos", ¿Cuáles son los gastos "que no debe soportar la Administración"? Ante la falta de respuesta legal, la doctrina ofrece la siguiente solución: cuando la prueba pueda ser practicada con los medios de que dispone la Administración, no tendrá coste; por el contrario, si los medios propuestos por el interesado no pueden ser llevados a cabo con los medios de que dispone la Administración, el interesado habrá de soportar el coste de su práctica.

Los informes del procedimiento administrativo se encuentran regulados en la Sección 3ª del Capítulo IV del Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre:

Petición de informes (Art. 79 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Emisión de informes (Art. 80 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (Art. 81 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

La regulación que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, realiza de los informes, se centra en las siguientes cuestiones:

Petición.

A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita (Art. 79 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Emisión.

El apartado 1 del Art. 80 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre señala al respecto que “salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”.

Si la norma expresa la necesidad de informes y estos no se emiten, la falta de los mismos determina la nulidad del procedimiento, tal y como se señala en numerosa jurisprudencia, sobre todo si se trata de dictámenes preceptivos del Consejo de Estado (vid. entre otras muchas la sentencia TS 6489/2001).

Desde el punto de vista de su eficacia jurídica, los informes pueden ser vinculantes o no vinculantes. Así, respecto de los informes vinculantes, la Administración está obligada a resolver del modo en que le indica el órgano consultivo; mientras que los informes no vinculantes no obligan a resolver de determinada

manera, pero sí al menos se habrá de justificar en lo que se aparte la Administración del informe o dictamen consultivo emitido.

Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el Art. 26 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del Art. 22 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial

En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión.

Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, será

preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el Art. 91 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.

En el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses. El plazo para dictar resolución quedará suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud, del informe y su recepción, no pudiendo exceder dicho plazo de los citados dos meses.

Los trámites de audiencia y de información pública encuentran su regulación en los Art. 82-83 ,ley 39/2015, de 1 de octubre, preceptos encuadrados en la Sección 4ª del Capítulo IV del Título IV de la norma, rotulada "Participación de los interesados". La importancia de estos trámites es tal, que la jurisprudencia ha llegado a calificar el primero de ellos, el trámite de audiencia, como "fundamental" o "sagrado", aún cuando sólo aquellas omisiones del mismo que generen indefensión serán en verdad vicios determinantes de nulidad del procedimiento.

Trámite de audiencia.Como dispone el apdo. 1 del Art. 82 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, instruidos los procedimientos, e inmediateamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados, o en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La

audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes (apdo. 2 del Art. 82 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Sentado lo anterior, cabe hacer hincapié en que la apertura del trámite de audiencia ha de ser realizada de oficio por parte de la Administración, lo cual es punto clave para diferenciarlo de las alegaciones del Art. 76 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre que por propia iniciativa puede realizar el interesado en cualquier momento.

Las limitaciones al completo conocimiento del expediente por parte del administrado, como se ha apuntado, se encuentran establecidas en el Art. 14 ,Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ahora bien, tales limitaciones han de entenderse de forma que no produzcan indefensión, de ahí que, como establece el apartado 2 del Art. 14 ,ley 39/2015, de 1 de octubre, “la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.

Por otro lado, y puesto que, entre otras cosas, el trámite de audiencia es el único trámite del procedimiento administrativo que se menciona en el Texto Constitucional (apdo. c del Art. 105 ,Constitución Española) la Jurisprudencia no ha dudado en calificarlo como “esencial”, “capital”, “fundamental” y, hasta, “sagrado”. Al igual que el proceso judicial, constituye una garantía del derecho de defensa y contradicción, aunque, eso sí, con los matices que señala la Tribunal Constitucional, nº 68/1985, de 27/05/1985, Rec. Recurso de amparo 618/1984: (...) analizando si respecto a ella cabe apreciar indefensión por omisión de audiencia del perjudicado, el resultado de nuestro razonamiento es también denegatorio.

La Orden de 22 de septiembre de 1980 considera que el Decreto de 12 de septiembre de 1974, en cuanto acto graciable, no es susceptible de control jurisdiccional contencioso-administrativo, por lo que el recurso de reposición, previo a aquél, es improcedente. La falta de audiencia del perjudicado cometida en el trámite previo al Decreto de 12 de septiembre de 1974 no fue invocada en el recurso de reposición que sólo impugnaba el Decreto porque la recurrente entendía que vulneraba el llamamiento legal que sostiene asistirle como sucesora preferente. La falta de audiencia no se puede imputar como cometida en el trámite mismo del recurso de reposición: ni lo denuncia así la recurrente, ni si se hubiera producido habría constituido una infracción susceptible de amparo, sino acaso sólo contraria al art. 105 c) de la Constitución, donde sólo se exige la audiencia, «cuando proceda» (y aquí legalmente no procede), pues las exigencias del art. 24 no son trasladables sin más a toda tramitación administrativa.

No ha habido, pues, indefensión ni falta de audiencia debida, ni en la fase jurisdiccional ni en la fase administrativa en un momento o trámite en que fuera constitucionalmente exigible”.

En esta línea se encuentra el apdo. 4 del Art. 82 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone que "se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.

Debe tenerse en cuenta que la omisión del trámite de audiencia sólo constituirá un vicio determinante de la nulidad del procedimiento en el momento en que origine verdadera indefensión (TS, Sala de lo Contencioso, de 24/02/1997, Rec. 10248/1990):

“Este trámite de audiencia, sólo da lugar, su omisión, a la anulación del acto recurrido cuando el Tribunal constata que la misma ha producido una auténtica situación de indefensión a los recurrentes.

Y la parte apelante tuvo posibilidad no sólo de formular alegaciones sino que tuvo también la oportunidad de presentar documentos, consignar datos y aportar pruebas a través de los

distintos escritos y recursos presentados, razón por la que no puede afirmarse que se encontrase en situación de indefensión, al haber disfrutado de posibilidades de conocimiento y defensa de eficacia equivalente a la que se puede derivar de la notificación individual, lo que permite aplicar el criterio jurisprudencial de relativización de los vicios de forma expresada en el anterior art. 48.2 LPA (SSTS de 18 de mayo de 1977, 22 de abril y 3 de mayo de 1980, 7 de octubre de 1981 y 18 de marzo de 1987), sin que se trate, como se indica en la alegaciones del apelante, de acudir al precepto de un reglamento nulo, el art.44, que permitía, frente al art. 79 LPA, sustituir la notificación por la publicación de los actos cuando tienen destinatarios determinados”.

Por último, y como especialidad, el apdo. 5 del Art. 82 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el apdo. 9 del Art. 32 ,Ley 40/2015, de 1 de octubre, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.

Información pública.

Concepto:

“Se trata de una participación en la actuación administrativa -prevista ya, por cierto, en la legislación anterior a la Constitución-, que no es tanto una manifestación del ejercicio de la soberanía popular cuanto uno de los cauces de los que en un Estado social deben disponer los ciudadanos -bien individualmente, bien a través de asociaciones u otro tipo de entidades especialmente aptas para la defensa de los denominados intereses "difusos"- para que su voz pueda ser oída en la adopción de las decisiones que les afectan. Dicho derecho, cuya relevancia no puede ser discutida, nace, sin embargo, de la Ley y tiene -con los límites a que antes hemos aludido- la configuración que el legislador quiera darle; no supone, en todo caso, una participación política en sentido estricto, sino una participación -en modo alguno desdeñable- en la actuación administrativa, de carácter funcional o procedimental, que

garantiza tanto la corrección del procedimiento cuanto los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

El hecho mismo de que muchas de estas formas de participación se articulen, como se ha dicho, a través de entidades de base asociativa o corporativa pone de relieve su diferente naturaleza respecto de la participación política garantizada por el art. 23 C.E.; ésta, según tiene declarado este Tribunal, es reconocida primordialmente a los ciudadanos -uti cives- y no en favor de cualesquiera categorías de personas (profesionalmente delimitadas, por ejemplo) (SSTC 212/1993 y 80/1994, y ATC 942/1985). Este hecho manifiesta, igualmente, que no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos -en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado- precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc.

Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa” (Tribunal Constitucional, nº 119/1995, de 17/07/1995, Rec. Recurso de amparo 773/1993).

Descendiendo a la regulación legal de la información pública como elemento de la participación de los interesados en la tramitación del procedimiento administrativo, el apartado 1 del Art. 83 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre establece que “el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública”. Por tanto, la obligatoriedad o no del trámite de información pública, vendrá determinado por la naturaleza del procedimiento. Son pocas las normas que establecen respecto de algún procedimiento específico la obligatoriedad de éste trámite; en concreto, a título de ejemplo, lo hace la letra b del Art. 49 ,Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local para la aprobación de ordenanzas locales y, en general, suele imponerse en materias de urbanismo y medio ambiente; dando lugar a la generalización del carácter facultativo del trámite de información pública.

En lo que concierne a la falta de información pública como vicio determinante de la nulidad del procedimiento, la TS, Sala de lo Contencioso, de 24/02/1997, Rec. 10248/1990 es bastante tajante “la jurisprudencia de esta Sala se niega a declarar sistemáticamente la nulidad por omisión de la información pública, salvo cuando viene preceptivamente impuesta por la legislación sectorial aplicable, como es el caso de autos, en el que se ha cumplido tal como viene regulada (SSTS de 29 de noviembre de 1982 y 20 de abril de 1985)”.

Publicación: A la hora de abrir ese período de información pública, el apartado 2 del Art. 83 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala que “se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días”.

Respuesta razonada de las alegaciones presentadas: por su parte el apartado 3 del Art. 83 ,ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que “la incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento. La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales”.

Otras formas de participación de las personas en el procedimiento: El apartado 4 del Art. 83 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre establece que “conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos”.

Reanudación del trámite de información pública: Según múltiple jurisprudencia, en el caso de que el acto administrativo sufriese “modificaciones sustanciales” en sus aspectos básicos a resultas de las alegaciones que se hubiesen estimado, deberá reanudarse el trámite de información pública, procediéndose a la retroacción de las actuaciones hasta ese momento procedimental (así, por ejemplo, apartado 1 del Art. 45 ,Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas).

La finalización del procedimiento administrativo encuentra su regulación en el Capítulo IV del Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece como formas de terminación del mismo: la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, la declaración de caducidad y, como es obvio, la imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, bajo el rótulo de "Finalización del procedimiento", dedica el Capítulo V del Título IV a regular las formas de finalización del procedimiento administrativo; esta regulación se divide en cuatro Secciones:

Sección 1, en la que se establecen las “Disposiciones generales” acerca de la terminación del procedimiento, relacionando los modos en que ésta se produce y ocupándose específicamente de la terminación en los procedimientos sancionadores y la terminación convencional (Art. 84-86 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Los Art. 84-86 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre abordan las cuestiones generales acerca de la finalización del procedimiento administrativo, relacionando, por un lado, los modos de su terminación (resolución, desistimiento, renuncia, caducidad e imposibilidad material por causas sobrevenidas) y ocupándose, por otro, de un lado de la terminación del procedimiento sancionador y, del otro, de la terminación convencional.

Según lo establecido por el Art. 84 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, pondrán fin al procedimiento administrativo la:

Resolución.

Desistimiento.

Renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

Declaración de caducidad.

Imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas (La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso).

Terminación en los procedimientos sancionadores (Art. 85 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre). Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier

acción o recurso en vía administrativa contra la sanción. El porcentaje de reducción podrá ser incrementado reglamentariamente.

Terminación convencional (Art. 86 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre). Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin. Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados. Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano. Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios, relativas al funcionamiento de los servicios públicos. En los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el Art. 34 ,Ley 40/2015, de 1 de octubre.

La resolución, forma normal de terminación del procedimiento administrativo (recuérdese que, según el apartado 1 del Art. 21 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, “la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”), se encuentra regulada en los Art. 87-92 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, que se ocupan de tratar, respectivamente, las actuaciones complementarias anteriores, el contenido de la resolución, la propuesta de resolución en los procedimientos de

carácter sancionador, las especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores, las especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial y la competencia para la resolución de este último tipo de procedimientos.

La resolución es la forma normal de terminación del procedimiento administrativo ya que la propia Ley obliga a la Administración a resolver expresamente. Así, el apartado 1 del Art. 21 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre establece que “la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”, y, además, según el apartado 5 del Art. 88 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, “en ningún caso podrá (...) abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso”.

Sentado lo anterior, y según dispone el Art. 87 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. (No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento). El acuerdo sobre las mismas se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes tras la finalización de las mismas. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días, quedando suspendido el plazo para resolver hasta la terminación de éstas.

Por lo que respecta al contenido de la resolución, el Art. 88 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone lo siguiente:

La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el Art. 35 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

Sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones, la resolución del procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley.

En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el Art. 29 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.

Cuando la competencia para instruir y resolver un procedimiento no recaiga en un mismo órgano, será necesario que el instructor eleve al órgano competente para resolver un propuesta de resolución. En los procedimientos de carácter sancionador, la propuesta de resolución deberá ser notificada a los interesados en los términos previstos en el artículo siguiente.

La propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador posee las siguientes especialidades (Art. 89 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre):

El órgano instructor resolverá la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando en la instrucción procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias:

La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.

Cuando lo hechos no resulten acreditados.

Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa.

Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.

Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

En el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser

notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado. Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esa circunstancia.

En lo que concierne no ya a la propuesta de resolución, sino a la resolución misma de los procedimientos sancionadores, el Art. 90 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre establece las siguientes especialidades al respecto:

En el caso de procedimientos de carácter sancionador, además del contenido previsto en los dos artículos anteriores, la resolución incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al

inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días.

La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado. Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

Por su parte, los Art. 91, Art. 92, Ley 39/2015, de 1 de octubre se ocupan de las especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial y de la competencia en relación con la misma:

Una vez recibido, en su caso, el dictamen al que se refiere el apdo.2 del Art. 81, Ley 39/2015, de 1 de octubre o, cuando éste no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. Cuando no se estimase procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente resolverá en los términos previstos en el apartado siguiente.

Además de lo previsto en Art. 88, Ley 39/2015, de 1 de octubre, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, será necesario que la resolución se pronuncie sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el Art. 34, Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.

En el ámbito de la Administración General del Estado, los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán por el Ministro respectivo o por el Consejo de Ministros en los casos del apdo. 3 del Art. 32, Ley 40/2015, de 1 de octubre o cuando una ley así lo disponga.

En el ámbito autonómico y local, los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local.

En el caso de las Entidades de Derecho Público, las normas que determinen su régimen jurídico podrán establecer los órganos a quien corresponde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En su defecto, se aplicarán las normas previstas en este artículo.

El procedimiento administrativo, además de por resolución, puede finalizar por formas como el desistimiento o la renuncia y por la declaración de caducidad. Estas modalidades de terminación del procedimiento encuentran su regulación en los Art. 94-95 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Desistimiento y renuncia .

Según el Diccionario del Español Jurídico de la RAE y del CGPJ el desistimiento es la “terminación anormal de un proceso debida a que el actor manifiesta su voluntad de abandonar su pretensión, pero sin renunciar al derecho en que la basaba, que podrá ejercitar en una nueva demanda posterior”.

Por su parte, la definición que ofrece de la renuncia es la siguiente: “Terminación anormal de un proceso por el que la parte actora manifiesta su voluntad de abandonar su pretensión, renunciando al derecho material que la apoya, es decir que posteriormente no podrá ejercitar en otro proceso. El tribunal dictará sentencia absolviendo al demandado, salvo que la renuncia fuera legalmente inadmisibile. Aunque, como se ve, las definiciones se relacionan con la actividad procesal jurisdiccional, no existe impedimento alguno en hacerlas valer en el ámbito administrativo. Así, y por tanto, mientras que el desistimiento consiste en "abandonar" la solicitud realizada, o más bien el procedimiento a que ésta da pie, la renuncia, por su parte, consiste en abandonar el derecho que se pretendía hacer valer a través de la misma.

El Art. 93 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo al desistimiento por la administración, indica que en los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes, mientras que el Art. 94 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo al desistimiento y renuncia por los interesados, indica lo siguiente:

Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos. Aquí estriba una de las diferencias entre ambas formas de terminación del procedimiento, pues mientras que no hay limitación a la hora de desistir del procedimiento para renunciar se hace necesario respetar el interés público y no perjudicar con esa renuncia a terceros (Cfr. Apartado 2 del Art. 6 ,Código Civil).

Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.

Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.

Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

Caducidad.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, diferencia dos tipos de caducidad:

La caducidad por paralización del procedimiento por causas imputables al interesado: El Art. 95 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre dispone que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del

procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.

La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

La caducidad por paralización del procedimiento por causas no imputables al interesado: Se establece en el Art. 25 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre al decir que “en los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: (...)”

En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el Art. 95 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.