

CAPÍTULO 5. El procedimiento administrativo	855
<i>por M.ª Isabel CADENAS GARCÍA</i>	
I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SU INICIACIÓN ..	855
1. Concepto	855
2. Naturaleza	856
3. Regulación	860
3.1. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas	861
3.1.1. Competencia exclusiva del Estado	861
3.1.2. Competencia de las Comunidades Autónomas	864
3.2. Aplicación directa y aplicación supletoria	865
4. Principios generales del Derecho	867
4.1. El principio de legalidad	871
4.2. Principio de seguridad jurídica	877
4.3. Principio de eficacia	885
4.4. El principio de buena fe y doctrina de los actos propios	889
4.5. El principio de confianza legítima	905
4.6. El principio de economía	921
4.7. El principio de celeridad	925
5. Iniciación del procedimiento	931
5.1. Iniciación de oficio	931
5.1.1. Órgano competente	932
5.1.2. Naturaleza del acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento	934
5.1.3. Adopción del acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento	935
A) Iniciativa propia	936
B) Orden superior	936

	C) Petición razonada de otros órganos	937
	D) Denuncia	937
5.1.4.	Período de información previa	948
5.2.	Iniciación a instancia de particular	952
5.2.1.	Solicitud de iniciación. Su distinción del derecho de petición del artículo 29 de la Constitución	953
5.2.2.	Especial referencia a las peticiones que se dirigen a las Entidades Locales	961
5.2.3.	Calificación de las solicitudes con arreglo a su verdadera naturaleza	962
5.2.4.	Concepto de interesado	963
5.2.5.	Requisitos de la solicitud	975
5.2.6.	Presentación de la solicitud	984
5.2.7.	Prueba de la presentación de la solicitud	991
5.2.8.	Subsanación de los defectos de que pueda adolecer la solicitud	991
	A) Posibilidad y finalidad de la subsanación	992
	B) Naturaleza del requerimiento de subsanación	995
	C) Defectos que pueden ser subsanados	997
	D) Requisitos del requerimiento de subsanación	1000
	E) Plazo para subsanar	1001
	F) Consecuencias de la falta de requerimiento	1003
	G) Efectos de la subsanación	1005
	H) Consecuencias de la falta de subsanación	1005
	I) Especial referencia a la posibilidad de subsanación de los defectos de que adolezcan las solicitudes que se hayan de presentar ante las Entidades Locales	1009
5.2.9.	Modificación o mejora voluntarias de la solicitud	1011
5.3.	Efectos de la iniciación	1012
5.3.1.	El deber de resolver previa la tramitación del procedimiento	1012
5.3.2.	Prioridad	1015
5.3.3.	La iniciación del procedimiento produce el efecto de interrumpir los plazos de prescripción. Especial referencia a las Entidades Locales	1017
5.3.4.	Posibilidad de adoptar medidas provisionales	1018
	A) Medidas provisionales	1018
	B) Especial referencia a las medidas provisionales que pueden adoptar las Entidades Locales	1035
	C) Medidas provisionales	1038
5.4.	Acumulación	1039
II.	EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	1043

1.	La ordenación del procedimiento administrativo	1043
1.1.	Consideraciones generales	1043
1.2.	Naturaleza de los actos de ordenación	1046
1.3.	El principio de celeridad	1048
1.4.	Orden en el despacho de expedientes	1048
1.5.	Cumplimiento de trámites por los interesados	1062
1.5.1.	Plazo para la realización de trámites por los interesados	1063
1.5.2.	Posibilidad de subsanar los actos que deban realizar los interesados	1064
1.5.3.	Incumplimiento del plazo para realizar los actos y del requerimiento de subsanación de los mismos	1066
1.6.	Cuestiones incidentales	1069
2.	La instrucción del procedimiento	1071
2.1.	Sondeos y encuestas de opinión	1074
2.2.	Alegaciones	1076
2.3.	Pruebas	1078
2.3.1.	Concepto y objeto de la prueba	1078
2.3.2.	Hechos que no han de ser probados	1080
	A) Hechos admitidos por la parte contraria	1080
	B) Hechos notorios	1081
	C) Hechos declarados probados en vía judicial	1084
2.3.3.	Apertura del período de prueba	1085
2.3.4.	La carga de la prueba	1092
	A) La carga de la prueba en los procedimientos que se inician a instancia del interesado	1096
	B) La carga de la prueba en los procedimientos que se tramitan de oficio	1101
	C) Presunción de legalidad y carga de la prueba	1107
2.3.5.	Medios de prueba	1112
	A) Prueba documental	1113
	B) Prueba pericial	1118
	C) Prueba de indicios o basada en presunciones	1120
	D) Prueba testifical	1126
	E) Confesión	1126
2.3.6.	Proposición y práctica de la prueba	1127
	A) Proposición de la prueba	1127
	B) Práctica de la prueba	1130
2.3.7.	Valoración de la prueba	1132
2.4.	Informes	1132
2.4.1.	Concepto y configuración	1132
2.4.2.	Contenido y forma	1135
2.4.3.	Clases de informes	1138
	A) Los informes preceptivos y los informes facultativos	1138

	B) Los informes vinculantes y no vinculantes	1142
	C) Los informes determinantes.....	1149
2.4.4.	<i>Petición y evacuación de los informes</i>	1150
2.4.5.	<i>Resolución que se dicta a la vista del informe emitido en el procedimiento</i>	1153
2.4.6.	<i>Falta de informe. Consecuencias</i>	1154
2.4.7.	<i>Especial referencia a las Entidades Locales</i>	1159
	A) Clases de informes.....	1159
	B) Evacuación de los informes	1162
	C) Falta de informe. Consecuencias	1163
2.5.	<i>Audiencia</i>	1164
2.5.1.	<i>Exigencia del trámite de audiencia</i>	1164
2.5.2.	<i>Configuración del trámite de audiencia</i>	1169
2.5.3.	<i>Carácter y finalidad</i>	1171
2.5.4.	<i>Sujetos</i>	1174
	A) El trámite de audiencia ha de darse a los interesados	1174
	B) El trámite de audiencia ha de darse a todos los interesados	1182
2.5.5.	<i>Objeto del trámite de audiencia</i>	1182
2.5.6.	<i>Momento en que ha darse el trámite</i>	1188
2.5.7.	<i>Plazo que se puede conceder en el trámite de audiencia</i> ..	1190
2.5.8.	<i>Omisión del trámite de audiencia</i>	1191
	A) Casos en que no puede apreciarse que se haya producido la omisión del trámite de audiencia ..	1191
	B) La falta de audiencia. Sus consecuencias	1192
2.5.9.	<i>Casos en que se puede prescindir del trámite de audiencia</i>	1211
2.6.	<i>Información pública</i>	1215
2.6.1.	<i>Configuración del trámite de información pública</i>	1215
2.6.2.	<i>Finalidad del trámite de información pública</i>	1222
2.6.3.	<i>Sujetos del trámite de información pública. Forma en que se efectúa el llamamiento a los mismos</i>	1223
2.6.4.	<i>Objeto del trámite de información pública</i>	1226
2.6.5.	<i>Lugar y plazo para presentar alegaciones</i>	1230
2.6.6.	<i>Omisión del trámite de información pública</i>	1231
2.6.7.	<i>Especial referencia a las sentencias que han resuelto algunas cuestiones planteadas por el trámite de información pública, cuando se ha acordado por las Entidades Locales</i>	1234
III.	TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	1236
1.	<i>Consideraciones generales</i>	1236
2.	<i>Resolución</i>	1237
2.1.	<i>Concepto</i>	1237

2.2.	<i>El principio de congruencia</i>	1238
2.3.	<i>Contenido de la resolución. La motivación de los actos administrativos. Supuestos especiales de motivación</i>	1248
2.4.	<i>Deber de resolver y posibilidad de resolver la inadmisión de las solicitudes</i>	1273
2.5.	<i>La presunción de validez de los actos administrativos</i>	1278
2.5.1.	<i>Configuración de la presunción de validez de los actos administrativos</i>	1278
2.5.2.	<i>El carácter «iuris tantum» de la presunción de validez de los actos administrativos</i>	1280
2.5.3.	<i>Presunción de validez de los actos administrativos, carga de accionar y carga de la prueba</i>	1282
2.5.4.	<i>Presunción de certeza o acierto de las actas de la Inspección de Trabajo</i>	1284
2.5.5.	<i>Presunción de acierto de los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación</i>	1292
2.5.6.	<i>Presunción de legalidad de los valores fijados en los Índices municipales a efectos del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos</i>	1297
2.5.7.	<i>Prevalencia de los informes técnicos que son fundamento de las declaraciones de ruina</i>	1301
2.5.8.	<i>Presunción de certeza de otros informes y resoluciones de la Administración</i>	1302
2.6.	<i>Ejecutividad de los actos administrativos</i>	1302
2.6.1.	<i>Ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos</i> ..	1302
2.6.2.	<i>Fundamento y requisitos de la ejecutividad de los actos administrativos</i>	1303
2.6.3.	<i>Compatibilidad de la ejecutividad de las resoluciones administrativas con el derecho a la tutela judicial efectiva</i> ..	1306
2.6.4.	<i>Ejecutividad de los actos administrativos y suspensión cautelar de los mismos</i>	1309
2.6.5.	<i>Especial referencia a las Entidades Locales</i>	1310
3.	<i>Terminación convencional</i>	1311
3.1.	<i>Configuración</i>	1311
3.2.	<i>Requisitos</i>	1313
3.2.1.	<i>Requisitos subjetivos</i>	1313
3.2.2.	<i>Requisitos objetivos</i>	1314
	A) Límites.....	1314
	B) Contenido y publicación.....	1317
3.3.	<i>Distinción de otras figuras</i>	1317
3.3.1.	<i>Contratos</i>	1317
3.3.2.	<i>Convenios de Colaboración</i>	1319
3.4.	<i>Efectos</i>	1321
3.5.	<i>Especial referencia a las Entidades Locales</i>	1325

4.	El desistimiento y la renuncia	1327
4.1.	Concepto y configuración	1327
4.2.	Requisitos	1332
4.2.1.	Requisitos subjetivos	1332
4.2.2.	Requisitos formales	1335
4.3.	Momento en que se pueden realizar el desistimiento o la renuncia	1340
4.4.	Efectos	1341
5.	Caducidad	1346
5.1.	Caducidad de los procedimientos iniciados a instancia de los interesados por paralización imputable a los mismos	1347
5.1.1.	Concepto y fundamento	1347
5.1.2.	Requisitos	1353
5.1.3.	Efectos	1372
5.2.	Caducidad de los procedimientos de oficio por paralización imputable a la Administración	1375
5.2.1.	Concepto y fundamento	1375
5.2.2.	Evolución	1377
5.2.3.	Requisitos	1384
5.2.4.	Efectos	1392
IV.	NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	1396
1.	Notificación de actos administrativos	1396
1.1.	Concepto, finalidad y naturaleza	1396
1.2.	Requisitos	1400
1.2.1.	Requisitos subjetivos	1400
	A) Persona a la que debe practicarse la notificación	1400
	B) Órgano notificador	1406
1.2.2.	Requisitos objetivos	1407
	A) Actos que deben notificarse	1407
	B) Contenido	1407
1.2.3.	Plazo	1412
1.3.	Práctica de la notificación	1413
1.3.1.	Notificación personal	1413
	A) Medios	1413
	B) Lugar	1416
	C) Ausencia del interesado	1417
	D) Intento de notificación	1430
	E) Rechazo de la notificación	1433
	F) Comunicaciones y notificaciones electrónicas	1434
1.3.2.	Notificación por edictos	1435
1.4.	Defectos	1442
1.4.1.	Falta de todos o varios de los requisitos que exige el artículo 58.2 de la Ley	1443

1.4.2.	Notificación que no contiene el texto íntegro de la resolución	1444
1.4.3.	Omisión o error en la indicación del recurso que se puede interponer	1446
1.4.4.	Falta de indicación de si el acto que se notifica es o no definitivo en la vía administrativa	1450
1.4.5.	Falta o error en la indicación del órgano ante el que ha de interponerse el recurso	1450
1.4.6.	Defectos en la práctica de las notificaciones	1452
1.5.	Convalidación	1458
1.6.	Eficacia de la notificación a los efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos	1466
1.7.	Falta	1472
1.8.	Efectos	1473
2.	Publicación de actos administrativos	1475
2.1.	Supuestos en los que procede	1475
2.2.	Contenido	1477
2.3.	Falta y defectos de la publicación	1477
2.3.1.	Falta de publicación	1477
2.3.2.	Defectos de la publicación. Convalidación de los mismos	1477
3.	Especial referencia a las Entidades Locales	1479
3.1.	Regulación	1479
3.2.	Persona a la que se ha de practicar la comunicación	1479
3.3.	Supuesto en que no es necesaria la comunicación	1480
3.4.	Falta de comunicación	1482

CAPÍTULO 6. Los recursos administrativos y los procedimientos de revisión	1483
por Antonio ZAFRA JIMÉNEZ	
I. INTRODUCCIÓN	1483
1. Fundamento	1483
2. Naturaleza	1484
II. PRINCIPIOS GENERALES	1488
1. Objeto del recurso administrativo	1488
2. Suspensión de la ejecución del acto impugnado	1501
3. Interposición del recurso	1504
4. Audiencia de los interesados	1508
5. Resolución. Interdicción de la <i>reformatio in peius</i>	1509
III. EL RECURSO DE ALZADA	1514
IV. RECURSO DE REPOSICIÓN	1516
V. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN	1518
VI. LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	1522
1. La revisión de oficio de los actos nulos	1522

1.1.	<i>La acción de nulidad. Examen de la revisión de oficio de los Reglamentos</i>	1528
1.2.	<i>Los límites de la potestad revisora</i>	1541
2.	El recurso de lesividad	1544
3.	La revocación por motivos de oportunidad	1550
4.	La corrección de errores materiales y aritméticos	1553
VII.	LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	1555
1.	Introducción	1555
2.	Inexistencia	1557
3.	La nulidad de pleno Derecho	1558
3.1.	<i>Teoría general</i>	1558
3.1.1.	<i>Carácter preferente del examen de validez</i>	1558
3.1.2.	<i>La posibilidad de que la nulidad de pleno Derecho sea declarada de oficio por la propia Administración o por los Tribunales</i>	1560
3.1.3.	<i>La imprescriptibilidad de la acción de nulidad de pleno Derecho</i>	1560
3.1.4.	<i>La nulidad absoluta como excepción a la regla general de la anulabilidad</i>	1561
3.1.5.	<i>Interpretación restrictiva de los vicios determinantes de la nulidad de pleno Derecho</i>	1562
3.2.	<i>Los supuestos legales de nulidad de pleno Derecho</i>	1562
3.2.1.	<i>La lesión del contenido esencial de derechos y libertades</i>	1563
3.2.2.	<i>La incompetencia manifiesta</i>	1566
3.2.3.	<i>Los actos de contenido imposible</i>	1573
3.2.4.	<i>Los actos constitutivos de infracción penal o que se dicen como consecuencia de ésta</i>	1575
3.2.5.	<i>Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento</i>	1578
3.2.6.	<i>El vicio en la formación de la voluntad de los órganos colegiados</i>	1581
3.2.7.	<i>Los actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que adquieran derechos o facultades</i>	1582
3.3.	<i>La nulidad de los Reglamentos</i>	1584
4.	La anulabilidad. En especial, la desviación de poder	1589
4.1.	<i>Aplicabilidad a la inactividad de la Administración</i>	1592
4.2.	<i>Aplicación a los actos reglados y a los actos no resolutorios</i>	1593
4.3.	<i>Dificultades de aplicación al ejercicio de la potestad reglamentaria</i>	1593
5.	Los vicios de forma. Las irregularidades no invalidantes	1594
6.	Convalidación, conversión e incomunicación de invalidez	1598