

Nº 9  
Primer trimestre 2017

# Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

## **Número 9. Marzo 2017**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Próximamente disponible en SMARTECA y VLEX**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. David Larios Risco**

Asesor jurídico de la Organización Médica Colegial de España.

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*"

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias

### **D<sup>a</sup>. Concepción Campos Acuña**

Directivo. Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local Ayuntamiento de Vigo

### **D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM

---

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y  
Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.



**SUMARIO**

**CELEBRACIÓN DE LA I JORNADA REVISTA GABILEX.....10**

**EDITORIAL..... 12**  
El Consejo de Redacción

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**

**SECCIÓN NACIONAL**

“LA DEFENSA PRIVADA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”.....18  
D. Jordi Gimeno Bevia

“EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FACTURA ELECTRÓNICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA.....46

Dª Matilde Castellanos Garijo

“REFLEXIONES CRÍTICAS A LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA NUEVA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO.....92  
D. Carlos Mª Rodríguez Sánchez

“ASPECTOS GENERALES DEL DELITO DE DEFRAUDACIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA” .....128  
Dª Mónica de la Cuerda Martín

**SECCIÓN INTERNACIONAL**

---

“MERCADOS PÚBLICOS: EVALUAR O NO EVALUAR EL RENDIMIENTO DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS, ESA ES LA CUESTIÓN”.....186  
D. Luís Valadares Tavares

“EL PRINCIPIO O CLÁUSULA GENERAL DE IGUALDAD: UN BREVE ESTUDIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO ESPAÑA/BRASIL”.....202  
D. Paulo S. Bugarin

## **RESEÑA DE JURISPRUDENCIA**

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, DE FECHA 16 DE FEBRERO DE 2017 (CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2544-2016): NULIDAD E INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 36.2.A, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 112004, DE 28 DE DICIEMBRE.....240  
D. Roberto Mayor Gómez

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, SALA QUINTA, DE 16 DE FEBRERO DE 2017 (ASUNTO C-555/14): PLAN DE PAGO A PROVEEDORES..... 250  
D. Roberto Mayor Gómez

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (SECCIÓN SEGUNDA) DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA MANCHA, DE 31 DE ENERO DE 2017: IMPUGNACIÓN DEL PROCESO SELECTIVO DEL CUERPO DE LETRADOS DE





---

LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA.....	262
D. Roberto Mayor Gómez	
BASES PARA LA PUBLICACIÓN.....	270

## CELEBRACIÓN DE LA I JORNADA REVISTA GABILEX

La Revista del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, GABILEX, ha celebrado su primera JORNADA en Toledo, los **pasados días 2 y 3 de marzo de 2017** en colaboración con WOLTERS KLUWER.

La Jornada ha contado excelentes ponentes, todos ellos juristas de reconocido prestigio que han abordado importantes temas de actualidad, como el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo, principales novedades de las Leyes 39/2015 y 40/2015, Administración electrónica, así como el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público y la inserción de cláusulas sociales y ambientales en la contratación.

Desde el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y desde la Dirección de la Revista, damos las gracias a todos los ponentes por la calidad de sus intervenciones y a los más de 150 asistentes que nos han acompañado, muchos de ellos, de otras Comunidades de Comunidades Autónomas.

En el enlace <http://jornadsgabilex.castillalamancha.es/> se puede consultar toda la información de la celebración



**Castilla-La Mancha**

Gabilex  
Nº 9  
Marzo 2017  
[www.gabilex.jccm.es](http://www.gabilex.jccm.es)

---

---

# **" REFLEXIONES CRÍTICAS A LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA NUEVA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO"**

**D. Carlos-M<sup>a</sup>. Rodríguez Sánchez**

Asesor Jurídico de la Administración de la JCCM

Fecha de finalización del trabajo: 14 marzo de 2017

## **RESUMEN**

La vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPAC), ha supuesto un paso adelante en la extensión del concepto de procedimiento administrativo común aplicable a todas las Administraciones Públicas, que incluye ahora tanto el procedimiento sancionador como el de responsabilidad patrimonial. Esta Ley hay que aplicarla en conjunción con la coetánea Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), sobre la base de una distinción artificiosa entre actividad administrativa "ad intra" y "ad extra" que, a juicio del autor, compromete la regulación unitaria de la institución del procedimiento administrativo.



El presente trabajo se centra en el análisis del artículo 96 LPAC, para poner de manifiesto sus incongruencias y sus dificultades interpretativas, llegándose a la conclusión de que, una tal regulación, muestra en cierta medida la voluntad del legislador estatal de dejar a las Comunidades Autónomas un margen cada vez más estrecho en su capacidad normativa para regular los procedimientos especiales por razón de la materia, aspecto éste que resulta también criticable.

### **PALABRAS CLAVE**

Derecho administrativo; Procedimiento administrativo común y especial; procedimiento sancionador; procedimiento de responsabilidad patrimonial; tramitación ordinaria y simplificada;

### **ABSTRACT**

The current Law 39/2015, October 1<sup>st</sup>, about the Common Administrative Procedure of Public Administrations (hereinafter LPAC), has been a step forward in extending the concept of a common administrative procedure applicable to all Public Administrations. In that concept of "common administrative procedure", LPAC already incorporates both sanctioning and patrimonial liability procedures. This Law must be applied in conjunction with the contemporaneous Law 40/2015, October 1<sup>st</sup>, about Legal Regime of Public Sector (hereinafter LRJSP), based on an artificial distinction between administrative activity "ad intra" and "ad extra", which, in the opinion of the author, compromises the unitary regulation of administrative procedure.

---

The present work focuses on the analysis of article 96 LPAC, in order to reveal its incongruities and interpretative difficulties, concluding that, such a regulation, it's a proof of the will of the state legislator to leave the Autonomous Communities an narrower margin in its capacity to regulate the special procedures "ratione materiae", aspect that is also criticable.

### **KEY WORDS**

Administrative law; Common and special administrative procedures; Sanctioning procedures; Patrimonial liability procedures; Ordinary and simplified procedures;

### **SUMARIO**

1.- UNAS REFLEXIONES PREVIAS.

2.- LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

- A) GENERALIDADES: LA VOCACIÓN EXTENSIVA DEL CONCEPTO DE "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN".
- B) PRESUPUESTO DE HECHO DE LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA.
- C) LA DECISIÓN DE CONVERTIR EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN SIMPLIFICADO.
- D) LA SOLICITUD DE TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA Y EL ACUERDO DE OFICIO. PROBLEMAS INTERPRETATIVOS DE RELACIÓN.
- E) EL ACUERDO DE TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.



- 
- F) EL ACUERDO DE TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
  - G) LOS TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO.

### 3.- A MODO DE CONCLUSIÓN.

#### **1.- UNAS REFLEXIONES PREVIAS**

Hubo un tiempo en el que estuve convencido de que redactar normas era un quehacer poco menos que sacrosanto y de que, quienes contribuían a elaborar esos textos, debían, sin duda, estar impregnados de la sabiduría y la omnisciencia divinas, hasta el punto de poder prever las más mínimas contradicciones que la norma en la que trabajaban pudiera presentar con el resto de las que componían el ordenamiento jurídico, o las que pudieran derivarse de su propia estructura interna. Oír hablar de aquellos vetustos "*padres de la Constitución*", o escuchar que tal o cual persona había integrado un "*grupo de expertos*" o una "*comisión de codificación*", eran argumentos suficientes para despertar en aquel bisoño estudiante de derecho que fui, una admiración reverencial rayana en la idolatría por esos individuos, de cuya superioridad intelectual no albergaba la más mínima duda.

Reconozco avergonzado que ahora me he convertido en un escéptico. Y todo aquel respeto que un día sentí por nuestros legisladores lo he trocado ahora en espíritu hipercrítico del que, por otra parte, tampoco me siento especialmente orgulloso. Pero, sin haber hecho nada por merecerlo, a mi edad puedo decir que, con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPAC), son ya tres las leyes de

---

procedimiento españolas que he tenido el gusto de estudiar. Y no sé si es mi actual situación de negativismo existencial la que me lleva a concluir – probablemente de manera injusta – que la calidad de aquéllas ha ido en franco retroceso, sin que el anterior adjetivo deba interpretarse, de ningún modo, como añoranza de regímenes autoritarios felizmente superados en nuestro país.

El primer desatino ha sido, a mi juicio, desagregar en dos leyes lo que antes teníamos en el razonable espacio de una, con el fútil pretexto de que deben ser normas distintas las que regulen las relaciones "ad intra" y "ad extra" de la Administración pública<sup>1</sup>. Este criterio con pretensiones sistemáticas tiene toda la apariencia de haberse cocido en el caletre de algún funcionario aspirante a cátedra universitaria. Porque intentar trazar la línea divisoria entre en la actividad interna o externa de la Administración constituye, sin duda, un magnífico ejercicio para sesudos artículos doctrinales, pero resulta un disparate para el operador jurídico, cuya intuición le lleva a operar con conceptos jurídicos más fáciles de identificar en la práctica<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En, apartado I, párrafo 5º LPAC: *"En coherencia con este contexto, se propone una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones 'ad extra' y 'ad intra' de las Administraciones Públicas. Para ello se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español: la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público"*.

<sup>2</sup> En el mismo sentido, RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M: *"La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas"*. Diario La Ley nº 8663, Sección Columna. Diciembre, 2015.





Por ejemplo el de "*procedimiento*": todo jurista sabe cuándo hay uno. Desde la Facultad aprendimos que aquél es la secuencia de actos de trámite que conducen a una resolución final. Y estábamos acostumbrados, en una regulación íntegra, a que la ley nos desgranara las diversas fases que lo componen, incluyendo los órganos competentes para iniciarlo, instruirlo y resolverlo, así como los eventuales recursos que cabían contra el acto definitivo. Ahora nadie puede confiar siquiera en

---

*"La regulación de forma separada y completa de la organización administrativa y del procedimiento administrativo común ha acogido la propuesta de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, basada en la idea errónea de que esa disociación responde al criterio tradicional en nuestro ordenamiento. El dictamen del Consejo de Estado 275/2015, de 29 de abril ha criticado severamente esta opción y ha afirmado que la «pretendida separación entre las materias de «organización administrativa» y de «procedimiento administrativo» no responde al criterio tradicional del ordenamiento jurídico-administrativo español, y que el sistema de dos leyes separadas supone «una quiebra del esquema hasta ahora seguido en el derecho administrativo positivo español, generando una fractura del tratamiento sistemático que tradicionalmente han recibido el régimen de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y la regulación del procedimiento administrativo.*

Tal ruptura, lejos de servir al fin de clarificación y simplificación que pretende alcanzarse, introduce una notable confusión en el ordenamiento, planteando una serie de inconvenientes que evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de tales materias». Así, entre otras disfunciones, el legislador ha separado y dividido el tratamiento de temas que requerían una consideración unitaria, así la responsabilidad patrimonial de la Administración, el régimen sancionador o la Administración electrónica".

---

encontrar su total regulación en la ley que dice regularlos (LPAC): hay que acometer asimismo una tarea de "expurgo", añadiendo a la búsqueda también la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), para tener una visión completa del mismo.

Véase, como ejemplo paradigmático, el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Quien esté en la confianza de que la LPAC le proporcionará una regulación completa del mismo, abandone cuanto antes esa vana ilusión. Ni siquiera encontrará en la LPAC el procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, regulado en el art. 36 LRJSP, porque, al parecer, nuestro caprichoso legislador ha decidido que se trata de actos de pura repercusión *`ad intra`*, criterio con el que quizá no coincidieran los familiares dependientes económicamente del funcionario encausado al que la Administración reclama una indemnización millonaria que les puede abocar a la indigencia.

Tampoco es mucho mejor la explicación que ofrece la Exposición de motivos de la LPAC, en cuyo apartado I, párrafo 4º, imputa los defectos que tradicionalmente se han venido atribuyendo a las AAPP a causas de las que no es ajeno el ordenamiento vigente, *"...puesto que el marco normativo en el que se ha desenvuelto la actuación pública ha propiciado la aparición de duplicidades..."*. Y para solucionarlo, el legislador ofrece dos leyes en el párrafo siguiente, en manifiesta incoherencia con sus propios principios de buena regulación contenidos en el art. 129 LPAC, que literalmente exige de la iniciativa legislativa, ajustarse a los principios de *"...necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia..."*.



Una segunda crítica que merece, a mi juicio, la LPAC, es la interpretación extensiva que se hace en ella de la competencia estatal derivada del artículo 149.1.18ª CE sobre "*bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas...*" y sobre el propio concepto de "*... procedimiento administrativo común...*". No es esta una cuestión ciertamente novedosa, pues ya hace tiempo que el legislador estatal viene atribuyéndose por esta vía, con la aquiescencia cómplice del Tribunal Constitucional, potestades legislativas que, en algún caso, invaden palmariamente competencias propias autonómicas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, la redacción del art. 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dada por el apartado Uno del artículo 30 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (en lo sucesivo, LRSP). En este artículo se exige como contenido obligatorio de las bases reguladoras de concesión de subvenciones la indicación de los "*Requisitos que deberán reunir los beneficiarios para la obtención de la subvención y, en su caso, los miembros de las entidades contempladas en el apartado 2 y segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11 de esta Ley; diario oficial en el que se publicará el extracto de la convocatoria, por conducto de la BDNS, una vez que se haya presentado ante ésta el texto de la convocatoria y la información requerida para su publicación; y forma y plazo en que deben presentarse las solicitudes*".

Ahora bien, esta mención obligada a nivel normativo, se convierte en la pretensión de imponer un concreto sistema de gestión a las Comunidades Autónomas del que pretende inferirse, incluso, la anulabilidad del acto administrativo de la convocatoria cuando, en el artículo 20.8 a) LGS, redactado según el apartado Tres del artículo 30 LRSP, se establece:

"... 8. En aplicación de los principios recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la

En la dicotomía "procedimiento común" y "procedimientos especiales", cada reforma legal estrecha cada vez más el ámbito de estos últimos, hasta conseguir difuminar la diferencia que originalmente pudiera haber existido. El art. 1.1 LPAC incluye ya expresamente, íntegramente dentro de la primera categoría, al procedimiento sancionador. Un procedimiento que, en el régimen de la Ley 30/1992 y su Real Decreto 1398/1993 de desarrollo – ambos derogados por el número dos de la Disposición

---

*información pública y buen gobierno, la BDNS operará como sistema nacional de publicidad de las subvenciones. A tales efectos, y para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia, la Intervención General de la Administración del Estado publicará en su página web los siguientes contenidos:*

*a) las convocatorias de subvenciones; a tales efectos, en todas las convocatorias sujetas a esta Ley, las administraciones concedentes comunicarán a la Base de Datos Nacional de Subvenciones el texto de la convocatoria y la información requerida por la Base de Datos. La BDNS dará traslado al diario oficial correspondiente del extracto de la convocatoria, para su publicación, que tendrá carácter gratuito. La convocatoria de una subvención sin seguir el procedimiento indicado será causa de anulabilidad de la convocatoria".*

Naturalmente, la reacción de inconstitucionalidad contra este precepto no ha tardado en producirse y el Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 7 julio 2015, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3447/2015, interpuesto por el Gobierno de Cataluña contra la LRSP, en todos aquellos preceptos que configuran la BDNS como sistema impuesto a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivas convocatorias.



---

Derogatoria única, letras a) y e) LPAC – era mucho más respetuoso, en mi opinión, con el ejercicio de las competencias autonómicas, en la medida en que los artículos 134 a 138 de la Ley 30/1992 se limitaban a establecer principios generales de aquél y que el singular procedimiento sancionador regulado en el RD 1398/1993 quedaba circunscrito en su aplicación por las CCAA *"...respecto de aquellas materias en que el Estado tiene competencia normativa plena"*<sup>4</sup>, posición ésta más coherente con el carácter adjetivo que presenta dicho procedimiento. Desarrollaré más adelante, sin embargo, esta misma idea.

Pero, en cualquier caso, no es objeto de este artículo una crítica general de la LPAD, sino el estudio pormenorizado de los problemas interpretativos que origina el capítulo VI del Título IV, compuesto exclusivamente de un artículo, el 96, donde se regula, con pretensión de exhaustividad y general aplicación, la denominada *"Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común"* que, lógicamente, se ha de extender a estos nuevos apéndices del mismo, es decir, a los procedimientos de responsabilidad patrimonial y a los procedimientos sancionadores. Pues bien, la redacción del precepto adolece de tal imprecisión, que son muchos más los problemas interpretativos suscitados que las soluciones que, a mi juicio, aporta esta pretendida simplificación del procedimiento administrativo común.

## **2.- LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.**

---

<sup>4</sup> Art. 1.1 b) del RD 1398/1993, de 4 de agosto.

---

## **A) GENERALIDADES: LA VOCACIÓN EXTENSIVA DEL CONCEPTO DE "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN".**

No es casual, ciertamente, que el legislador aluda a "*tramitación simplificada del procedimiento administrativo común*"<sup>5</sup> y no, como en las normas sectoriales anteriores, al "*Procedimiento simplificado*" (en el caso del ejercicio de la potestad sancionadora)<sup>6</sup> o al "*Procedimiento abreviado*" (del que se hablaba en el ámbito de la responsabilidad patrimonial)<sup>7</sup>. Se quiere significar así que el legislador estatal no se mueve un ápice de la competencia sobre el procedimiento administrativo común, matiz que no dejaban tan claro las anteriores denominaciones y con el que, en principio, se puede estar de acuerdo.

Lo que ya no parece tan admisible es la extensión que ha dado el Tribunal Constitucional a la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común. Cuando en estricta lógica "*procedimiento común*" sólo debería oponerse a "*procedimiento especial*", el Alto Tribunal, sin embargo, introduce una especie de "*tertium genus*" (la regulación abstracta "*ratione materiae*" de procedimientos administrativos). Y así, en la STC 130/2013, de 4 de junio, en respuesta a la representación procesal del Gobierno de Aragón, que se oponía a la posibilidad de que el Estado pudiera dictar

---

<sup>5</sup> Lo hace en dos líneas inmediatas sin variar siquiera la fórmula, manifestando así una cierta pobreza de técnica normativa: en los títulos del capítulo y de su único artículo.

<sup>6</sup> Capítulo V del derogado RD 1398/1993, de 4 de agosto.

<sup>7</sup> Capítulo III, del derogado RD 429/1993, de 26 de marzo.



---

normas vinculantes para la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento subvencional, con el contundente argumento de que las subvenciones no son siempre de su competencia<sup>8</sup>, afirma en su FJº. 8º:

*"...Esta argumentación no puede, sin embargo, compartirse. Ante todo, es preciso aclarar que, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales, **ratione materiae** siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector, de tal forma que si las CCAA cuentan con competencias normativas en la materia podrán abordar su regulación en el marco de la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común. Ello, no obstante, cabe señalar que este Tribunal ha admitido que, en virtud del art. 149.1.18ª CE, el Estado establezca normas comunes de procedimiento específicas **ratione materiae**, como por ejemplo, el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos (STC 61/1997, FJ 25 c), lo que indica que la competencia del Estado en materia de procedimiento administrativo común no se detiene, única y exclusivamente, en la regulación de la institución desde una perspectiva meramente abstracta y desvinculada de los procedimientos especiales".*

Con independencia de la crítica que merece el hecho de que el Alto Tribunal utilice una sentencia suya

---

<sup>8</sup> Hay que recordar en este punto que el art. 79 de la LO 5/2007, de 20 de abril, del Estatuto de Autonomía de Aragón, reconoce la competencia para otorgar subvenciones a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la actividad de fomento a cargo de fondos propios, en consonancia con lo que ya había apuntado la STC 13/1992. En estos casos, la Comunidad Autónoma aspiraba asimismo a regular las especialidades del procedimiento.

---

cambiándole la argumentación originaria<sup>9</sup>, a partir de la STC 130/2013 hemos de admitir, pues, que la competencia estatal del art. 149.1.18<sup>a</sup> CE ampara dos tipos de normas procedimentales:

- a) Las del procedimiento administrativo común y, consiguientemente, sin salir del mismo, las que regulan su tramitación ordinaria y simplificada.
- b) Las normas comunes de procedimientos específicos "*ratione materiae*" formuladas desde una perspectiva abstracta.

Las Comunidades Autónomas, por consiguiente, deberán moverse en el estrecho corsé de unas y otras normas para regular las especialidades procedimentales "*ratione materiae*" derivadas de su organización propia, lo que les deja, en la práctica, escaso margen de actuación.

A mi juicio, sin embargo, la extensión de las reglas abstractas que corresponden al Estado, en los casos de la letra "b" anterior, debería estar limitada a trámites concretos, imprescindibles para asegurar la identidad de

---

<sup>9</sup> La cita de esta sentencia, como explica el voto particular de Luis Ortega Álvarez, en ningún momento apoya que pueda existir una regulación abstracta "*ratione materiae*" de los procedimientos administrativos especiales, pues en ella la cuestión debatida fue si el Estado tenía o no competencia para el establecimiento de un trámite de información pública a la AGE y a los EELL en relación con determinados planes urbanísticos. Y lo que allí se concluyó es que el art. 149.1.18<sup>a</sup> CE amparaba normas "*...entre las que se incluyen aquellas garantías o derechos procedimentales que hayan de respetarse para la formulación de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos*". En ningún caso, por tanto, el argumento era que se trataba de una previsión específica "*ratione materiae*".





trato de los ciudadanos ante todas las Administraciones Públicas españolas. En ningún caso creo que, sobre esta base, puedan justificarse desarrollos pormenorizados de procedimientos administrativos, como ha ocurrido ya con las subvenciones públicas o el mismo procedimiento administrativo sancionador, que la LPAC ha integrado plenamente, y con total desfachatez, en la categoría del procedimiento común.

## **B) PRESUPUESTO DE HECHO DE LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA.**

El art. 96.1 LPAC establece que:

*"Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento".*

Hay que observar, en primer lugar, la marcada indeterminación con que se configura el presupuesto de hecho que permite acordar la tramitación simplificada del procedimiento. Deberá entenderse, sin embargo, que en el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial y sancionadores, tal indeterminación aparece sustituida por las más específicas causas de los apartados 4 y 5 del artículo, conforme a los cuales:

*"... 4. En el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del*

---

*procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.*

*5. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve...”.*

De esta forma, por mucho que razones de interés público lo aconsejen, o aunque se aprecie la falta de complejidad del procedimiento, no podrá acordarse la tramitación simplificada del procedimiento sancionador si, además, no existen elementos suficientes para calificar la infracción como leve. Y lo mismo hay que decir en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, en el que *“lex specialis derogat legi generali”* y, por tanto, será imprescindible la evidencia respecto de la causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la indemnización.

Obsérvese, sin embargo, la incongruencia que supone dictar un acuerdo de tramitación simplificada que necesariamente deba fundamentarse en estas causas generales o especiales y que, sin embargo, tales acuerdos no estén expresamente incluidos dentro de los susceptibles de motivación del art. 35.1 LPAC, cuando sí lo están, por ejemplo, los *“acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias”*<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Art. 35.1 e). Es cierto que, en todo caso, podrían entenderse incluidos en la letra i) del mismo precepto en cuanto actos que deben serlo por una disposición legal expresa. Pero parece que esta previsión tiene su sentido para



Por otra parte, desde una perspectiva más general, no está tampoco claro que el presupuesto de hecho que configura el legislador para la tramitación simplificada sea realmente una disyuntiva en la práctica y que, por tanto, baste que concurra uno de los supuestos – como se deduce de la conjunción “o” utilizada – para que el órgano competente pueda acordar la tramitación simplificada. En efecto, las *“razones de interés público”* parecen de naturaleza objetiva, mientras que la *“ausencia de complejidad del procedimiento”* remite más bien a percepciones subjetivas del órgano que tramita, susceptibles de revelarse erróneas y que, por tanto, deberían pasar siempre la criba del citado interés público, resolviéndose en beneficio de éste los eventuales casos de contradicción.

Me planteo, por ejemplo, el siguiente supuesto: dado que el plazo para resolver el procedimiento de tramitación simplificada es ciertamente breve (30 días, desde que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación, según el art. 96.6 LPAC), es perfectamente posible que, cuando se ponga de manifiesto la escasa complejidad del procedimiento, el interés público aconseje continuar con su tramitación ordinaria, sobre todo en los procedimientos de oficio en que podría operar la caducidad, o en los iniciados a instancia de parte en que se generase el silencio estimatorio, conforme a los arts. 24 y 25 LPAC.

No parece darse, sin embargo, la misma exigencia de presupuesto fáctico alguno para convertir la tramitación

---

dar acogida a los que actos que deban motivarse en virtud de otras normas y que, por tanto, el legislador de la LPAC debiera haber sido exhaustivo, por lo menos, con los supuestos de motivación previstos en la propia ley.

---

simplificada en ordinaria, puesto que el apartado primero del art. 96.1 LPAC, en su párrafo segundo, dispone que: *"En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria"*<sup>11</sup>. Pero resulta criticable que, si en su momento, concurrió un interés público que aconsejó comenzar la tramitación del procedimiento como simplificado – o si en el curso de la instrucción, el procedimiento que parecía sencillo se revela como más complejo – la simple voluntad del órgano de tramitación pueda convertirlo en ordinario, sin motivar la desaparición de las causas que aconsejaron dicha tramitación simplificada.

### **C) LA DECISIÓN DE CONVERTIR EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN SIMPLIFICADO.**

En el caso de los procedimientos de oficio, el art. 96.2 LPAC dispone:

*"Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada del procedimiento deberá notificarlo a los interesados. Si alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria"*.

Por su parte, los propios interesados pueden solicitar la tramitación simplificada del procedimiento. En este caso, el art. 96.3 LPAC establece que *"Si el órgano competente*

---

<sup>11</sup> Me parece indudable que, si el legislador hubiera querido exigir la misma motivación en el acuerdo de conversión del procedimiento simplificado en ordinario, habría utilizado una fórmula que engarzara este párrafo con el anterior (diciendo, por ejemplo: "Desaparecidos las causas previstas en el párrafo anterior...").



---

*para la tramitación aprecia que no concurre alguna de las razones previstas en el apartado 1, podrá desestimar dicha solicitud, en el plazo de cinco días desde su presentación, sin que exista posibilidad de recurso por parte del interesado. Transcurrido el mencionado plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud”.*

Obsérvese que, mientras la posibilidad de oponerse a la tramitación simplificada por parte de la Administración, cuando la piden los interesados, está perfectamente enmarcada temporalmente, no existe ese mismo límite temporal en el caso de la oposición de los particulares en la tramitación simplificada acordada de oficio, con lo que, en teoría, pende en todo momento de la tramitación simplificada la “*espada de Damocles*” del veto de los interesados, lo que resulta de todo punto ilógico.

La única solución que se me ocurre para evitar esta negativa consecuencia es la aplicación del art. 73.1 LPAC, según el cual: “*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*”. Entendiendo, por tanto, que la oposición a la tramitación simplificada podría caber dentro de esos “trámites que deben ser cumplimentados por el interesado”, habría que tener la precaución de notificarle el acuerdo de oficio de tramitación simplificada con esa expresa advertencia para limitar en el tiempo los efectos de su negativa.

Esta posibilidad, sin embargo, presenta todavía el inconveniente de que la tramitación simplificada habría de estar detenida durante un tercio del plazo de duración del procedimiento – que como es sabido es de treinta días –, lo que constituiría un auténtico obstáculo para la resolución en plazo en la mayor parte de las ocasiones. Por ello creo que, con la comunicación anterior, debiera

---

aplicarse adicionalmente el supuesto de suspensión del plazo para resolver previsto en el art. 22.1 a) LPAC, entendiéndose que se trata de un requerimiento al interesado para que este aporte un elemento de juicio necesario para posibilitar la misma tramitación simplificada del procedimiento (su no oposición a la misma). Y, por supuesto, debería comunicarse también esta circunstancia.

Por otra parte, decir que es la propia Administración la que acuerda la tramitación simplificada del procedimiento, de oficio o a instancia de los propios interesados, exige en la mayor parte de los casos que el procedimiento ya esté iniciado. Es decir, no cabe "solicitud" de los interesados sobre la tramitación simplificada de un futuro procedimiento que sólo la Administración puede abrir de oficio; ni tampoco solicitudes de tramitación simplificada anteriores a la propia solicitud del interesado de apertura del procedimiento a instancia de parte. En este último caso, como mínimo será en la propia solicitud de apertura donde el interesado podría instar su tramitación simplificada (pudiendo hacerlo también posteriormente). Pero necesariamente pasará algún tiempo desde que se formule la petición hasta que se acepte por la Administración la tramitación simplificada y, hasta entonces, el procedimiento se tramitaría ordinariamente.

Igualmente en la tramitación simplificada acordada de oficio el procedimiento parece que debe comenzar también como ordinario pues, aunque la Administración decidiera utilizar el propio acto de inicio para acordar la tramitación simplificada, subyace en todos los procedimientos distintos a los sancionadores, la posibilidad de oposición de los interesados y, en este caso, el efecto es que "*...la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria...*". Esta alusión a "*seguir*"



manifiesta a mi juicio claramente que, a pesar del acuerdo de tramitación simplificada, el procedimiento se inicia con tramitación ordinaria, pues, de lo contrario, no podría decirse con propiedad que "sigue" algo que nunca "comenzó". Reconozco, sin embargo, que no es ésta una opinión pacífica<sup>12</sup>.

Si se acepta esta afirmación, la consecuencia sería que, generalmente, el inicio del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, lo será en su modalidad de tramitación ordinaria, a pesar de que esta aclaración sólo se haga de forma literal en el art. 96.4 LPAC cuando, especificando las reglas que rigen la tramitación simplificada de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, se afirma expresamente que ésta podrá tener lugar "*...si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad...*".

También se infiere de ello la incongruencia del legislador cuando más adelante, en el art. 96.6 LPAC, configura como trámite del procedimiento simplificado en su letra a) el "*Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado*". Pues bien, con la reflexión que acabamos de hacer, el inicio del procedimiento a solicitud del interesado siempre será un trámite ordinario, al igual que en aquellos de oficio en que quepa oposición. Cuestión distinta es que, con su tramitación simplificada, este hito pase a convalidarse en la nueva modalidad de tramitación.

Esta precisión explicaría asimismo, en mi opinión, que el plazo para resolver el procedimiento de tramitación

---

<sup>12</sup> GONZÁLEZ RÍOS, I en GAMERO CASADO E, (Coord): "*Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*". Tomo II. Pág. 1548. Tirant lo Blanch, 2017.

---

simplificada sea de treinta días, computados "*...desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación*", a diferencia de las reglas generales de cómputo previstas en el art. 21.3, letras a) y b) LPAC que, en los procedimientos de oficio, toma como "*dies a quo*" la fecha del acuerdo de iniciación, y en los procedimientos a instancia de parte, la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación. Tampoco se entendería la precisión inicial del art. 96.6 LPAC de que dicho plazo máximo debe dejar a salvo el hecho de que "*...reste menos para su tramitación ordinaria...*", pues no habiendo un momento concreto para convertir el procedimiento ordinario en simplificado<sup>13</sup>, lo que no cabe es que, por esta vía de conversión, se acaben burlando los plazos máximos previstos para el primero.

#### **D) LA SOLICITUD DE TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA Y EL ACUERDO DE OFICIO. PROBLEMAS INTERPRETATIVOS DE RELACIÓN.**

Una vez iniciado el procedimiento de forma ordinaria, cabría que los interesados solicitaran en cualquier momento posterior su tramitación simplificada. Y ello, tanto en el supuesto de que el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, como si lo hizo a instancia de parte y en la solicitud de inicio no se incluyó esta petición.

Recordemos de nuevo que la solución del art. 96.3 LPAC en estos casos es que la Administración ha de pronunciarse sobre la solicitud en el plazo de cinco días

---

<sup>13</sup> Aunque no cabe imaginar otro momento que el de la conversión del procedimiento simplificado en ordinario que, según el párrafo 2º del art. 96.1 LPAC, puede ser cualquier momento anterior a la resolución.





---

desde su presentación. Que de no haber pronunciamiento expreso la solicitud se entiende desestimada. Y, en fin, que no existe posibilidad de recurso por el interesado a la desestimación, previsión ésta que es perfectamente comprensible, pues tal decisión tiene la naturaleza de "*acto de trámite*", que por un lado permite la continuación del procedimiento como ordinario y, por otra parte, nunca puede causar indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, al ser ésta la modalidad más garantista. Nunca se darían, pues, los presupuestos que el art. 112.1 LPAC exige para la impugnación de los actos de trámite.

No obstante, podría plantearse, cuando la Administración desestima expresa o presuntamente la solicitud de tramitación simplificada del procedimiento efectuada por el particular, si puede acordar de oficio esa misma tramitación con posterioridad.

En la LPAC no hay nada que se oponga a ello. Debemos recordar al respecto que, con carácter general, la decisión de oficio de tramitar simplificada se sustenta en la regla general prevista en el art. 96.2 LPAC, según el cual será necesario notificarlo a los interesados, quienes pueden manifestar su oposición expresa con efectos vinculantes para la Administración. Por tanto, en estos supuestos, aunque la decisión administrativa sea contradictoria con su actuación precedente, la falta de oposición de los interesados inhabilitará a éstos para cuestionar más adelante esta decisión y, por tanto, no prosperarían los recursos contra la resolución final del procedimiento sustentadas en esta sola causa.

En cuanto a los procedimientos de naturaleza sancionatoria donde, de forma expresa, el art. 96.5 LPAC desactiva el efecto de la oposición por parte de los interesados no parece siquiera que pueda suscitarse esta

---

cuestión. La adopción del acuerdo de tramitación simplificada en los mismos se deja a la exclusiva decisión administrativa y no cabe razonablemente solicitud de particulares. En el epígrafe siguiente detallaremos, sin embargo, otros problemas específicos que se derivan de la singularidad de los procedimientos sancionadores.

### **E) EL ACUERDO DE TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.**

Como venimos diciendo, el art. 96.5 LPAC permite a la Administración acordar de oficio la tramitación simplificada del procedimiento sancionador en los siguientes términos:

*"En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado prevista en el apartado 2".*

En primer lugar, habría que dilucidar si la remisión de la excepción que el artículo hace al apartado 2 del art. 96 LPAC hay que entenderla referida exclusivamente al consentimiento expreso o también a la necesidad de notificar el acuerdo de tramitación simplificada a los interesados. La dicción literal aconseja, a mi juicio, interpretarlo restrictivamente, excluyendo sólo la posibilidad de oposición de los interesados y, por tanto, entendiendo que en estos casos también la Administración deberá notificar el acuerdo de tramitación a aquéllos, lo que por otra parte es lógico si



se tiene en cuenta que, conforme al apartado 6 del artículo 96 LPAC, la notificación a los interesados constituye el "*dies a quo*" desde el que se computa el plazo para resolver.

No obstante es criticable la expresión de que no cabe "*...la oposición expresa por parte del interesado prevista en el apartado 2*". Obviamente no se trata de impedir que, en sus alegaciones, el interesado se oponga a esta decisión administrativa, sino a privar a dicha oposición del carácter vinculante que la misma pudiera tener para la Administración en la generalidad de los procedimientos de oficio.

Esta cuestión enlaza directamente con otra pregunta de mayor calado doctrinal acerca de quiénes han de ser considerados "*interesados*" en el procedimiento sancionador. La LPAC, al igual que su antecedente, el RD 1398/1993, sólo resuelve parcialmente esta cuestión, mediante una delimitación positiva y otra negativa.

1.- La delimitación positiva se recoge en el art. 64.1, párrafo 1º, "*in fine*" LPAC, respecto del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, cuando se exige su notificación a los interesados, "*...entendiendo en todo caso por tal al inculpado*". No hay duda, por tanto, de que aquellos contra los que se dirige el procedimiento sancionador tienen esta condición.

2.- La delimitación negativa se contiene en el art. 62.5 LPAC, según el cual "*La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento*".

Entre esa delimitación positiva y negativa, existe una importante zona de penumbra, en la que hay que acudir a la jurisprudencia que, valorando caso por caso, se pronuncia o no por la condición de interesado del

---

denunciante, en función de las circunstancias y la materia que se sustancia. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de Castilla-La Mancha de 4 de abril de 2005 (Ar: 224/2005) afirma que: *"El denunciante no tiene, por el hecho de serlo, la condición de interesado, a no ser que a través del expediente sancionador pueda obtener una ventaja propia distinta de la mera satisfacción de ver sancionado al infractor, y ello aun cuando la infracción pueda haberle afectado o perjudicado"*.

Pero hay que tener en cuenta asimismo que la condición de interesado ni siquiera presupone la de denunciante, sino que aquélla se define por la relación del sujeto con el objeto del procedimiento sancionador, cuya finalidad no es exclusivamente la imposición de una sanción pecuniaria sino el restablecimiento de la legalidad vulnerada y, en su caso, el reconocimiento de una indemnización por daños y perjuicios. En esos términos hay que interpretar la STS de 26 de junio de 2007 donde se advierte que *"...En el derecho de la competencia con frecuencia habrá un 'interés competitivo'... que no está presente en otros ámbitos materiales y que puede propiciar aquí una más amplia legitimación..."*, de modo que la imposición de la sanción *"...pueda resultar beneficiosa para los intereses de otra entidad competidora..."*.

Pese a que la sentencia citada liga la condición de interesado al hecho de que imponer la sanción pueda resultar beneficiosa para otros competidores, creo que, en puridad, el beneficio que convierte a los terceros en interesados no se deriva estrictamente de la imposición de la sanción (que es un mal exclusivo para el sancionado), sino más bien del restablecimiento de la legalidad vulnerada que, en este caso, podría ser la



orden de cese de la actividad anticompetitiva. Esta última carece de cualquier naturaleza sancionadora.

La precisión me parece importante porque si admitimos que, conforme al art. 96.5 LPAC, para tramitar simplificada un procedimiento sancionador la Administración sólo ha de valorar la existencia de elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que afecte a ello la oposición de los posibles interesados, este simple presupuesto de hecho, suficiente para la conversión del procedimiento en simplificado, puede suscitar una cierta indefensión en esos terceros – interesados no estrictamente en la sanción que vaya a imponerse – sino en las consecuencias accesorias derivadas de la sanción, que pueden ser incluso más complejas que el procedimiento sancionador mismo (piénsese, por ejemplo, en la determinación del importe de unas responsabilidades civiles) y, en todo caso, difíciles de dilucidar en los breves treinta días de un procedimiento simplificado, que ni siquiera contempla la apertura de un periodo de prueba.

## **F) EL ACUERDO DE TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

El art. 96.4 LPAC dispone:

*"En el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del*

---

*procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado”.*

Literalmente, la tramitación simplificada está reducida a los procedimientos de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Este argumento aparece reforzado además con la necesidad de comprobar, como presupuesto de hecho que legitima la adopción del acuerdo de tramitación simplificada, *“...la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión...”*.

Sin embargo, de la lectura del capítulo IV, Título Preliminar LRJSP y, particularmente, del artículo 32 LRJSP, incluido también en la rúbrica *“De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”*, se infiere claramente que no todos los supuestos de responsabilidad allí previstos se generan a consecuencia de una actividad estrictamente administrativa. De hecho, si la expresión *“servicio público”* ha de interpretarse en sentido técnico, no pueden caber en este supuesto ni la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, ni la derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia ni, en fin, la que puede exigirse por el funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o las cuestiones de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional.

Pero también estos supuestos de responsabilidad se traducen en un deber de indemnizar a cargo de la Administración. Son procedimientos, pues, en los que técnicamente se da una disociación entre el poder a quien se imputa el daño y el que debe afrontar la indemnización. La pregunta, por tanto, de si también en ellos es posible acordar la tramitación simplificada del procedimiento debe contestarse afirmativamente, pero



---

no por ello la decisión va a dejar de depender de las circunstancias concretas, porque en algunos casos de responsabilidad del estado legislador habrá un mayor automatismo para evidenciar estos requisitos que en otros.

Así en el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión sufrida por aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria que aquéllos no tengan el deber jurídico de soportar, la previsión de que la indemnización se haga "*...cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen*"<sup>14</sup>, parece simplificar mucho la tarea del órgano que tramita el procedimiento. No ocurrirá lo mismo, sin embargo, en los casos en que el acto legislativo no expropiatorio guarde silencio al respecto<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Supuesto previsto en el art. 32.3 LRJSP.

<sup>15</sup> Este supuesto, sobre el que la LPAC no se pronuncia, también debe dar lugar a indemnización, de cumplirse los requisitos generales. La STS de 17 de febrero de 1998, se planteó precisamente qué tratamiento había de darse a los supuestos de actos legislativos de naturaleza expropiatoria que, provocando sacrificio de intereses particulares legítimos, no hubieran contemplado expresamente el deber de indemnizar. El argumento que llevó al Tribunal Supremo a elevar la correspondiente cuestión al TC era que un acto legislativo de este tipo había de ser inconstitucional, por violación del art. 33.3 CE, que impone el deber de indemnizar en esos supuestos.

La STC 28/1997, de 13 de febrero que resolvió la anterior cuestión señaló que el silencio de una ley sobre la indemnización expropiatoria "*No puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el art. 33.3 CE, sino que ha de entenderse que este extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos que procede otorgar a quienes, por causa de interés general,*

De la misma forma, cuando la responsabilidad se impute al Tribunal Constitucional por la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de constitucionalidad, no parece difícil apreciar la relación de causalidad entre el funcionamiento del mismo y el daño, en tanto que, conforme al art. 32.8 LRJSP, será necesaria una declaración de reconocimiento al respecto, expresamente formulada por el Tribunal Constitucional a instancia de parte interesada<sup>16</sup>. Pero lo que no será tan

---

*resulten perjudicados en sus bienes y derechos*". Nada, pues, ha cambiado de esta doctrina.

<sup>16</sup> La SAN de 8 julio 2008 y la STS de 26 noviembre 2009 constituyen el fundamento de esta responsabilidad. Estos pronunciamientos estimaron que, aun en ausencia de regulación legal expresa, el art. 9.3 CE al consagrar el principio de responsabilidad de los poderes públicos, es base suficiente para que se puedan plantear al Estado reclamaciones por daños y perjuicios sufridos por acciones u omisiones del Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción. Concretamente, en los casos enjuiciados se trató de reclamaciones por dilaciones indebidas de dicho tribunal en la tramitación de recursos de amparo.

Como consecuencia de estas sentencias, el legislador ordinario se apresuró a colmar el vacío legal en la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones del Tribunal Constitucional. Así, el artículo noveno de la Ley 13/2009, de 3 noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial modificó la hoy derogada Ley 30/1992, añadiendo un apartado 5 al art. 139, del que trae causa la actual regulación que ahora se contiene en el art. 32.8 LRJSP. Lo que no deja de ser paradójico, pues ese funcionamiento anormal sobre el que se ha de pronunciar el Tribunal Constitucional es su propio funcionamiento, ya que la tramitación de los recursos de





---

claro, probablemente, es el importe de la indemnización procedente que ha de acordar el Consejo de Ministros, en procedimiento tramitado por el Ministerio de Justicia, con audiencia del Consejo de Estado.

En definitiva, sin negar en los casos de responsabilidad no estrictamente administrativa la posibilidad de acordar la tramitación simplificada al órgano administrativo que tramita, lo deseable hubiera sido una mayor precisión técnica del legislador a la hora de configurar los presupuestos de hecho, eludiendo hablar de "*funcionamiento del servicio público*", cuando muchas veces no hay actividad de servicio público en sentido técnico.

El art. 96.4 LPAC plantea otra duda sobre si la oposición del interesado, en caso de que la tramitación simplificada se acuerde de oficio, impide a la administración seguir esta vía. Parece que, si en el apartado 5, respecto de los procedimientos sancionadores, el legislador se ha visto obligado a excepcionar el valor jurídico de la oposición de los interesados, "*sensu contrario*" al no hacerlo así en los procedimientos de responsabilidad patrimonial acordados de oficio, sería necesario tramitarlos como ordinarios en caso de oposición por aquéllos. Podría darse incluso la paradoja de que el interesado se opusiera a la tramitación simplificada que él mismo solicitó anteriormente al iniciar el procedimiento y a la que la Administración no contestó en el plazo de cinco días que le concede el art. 96.3 LPAC. Y en esta última eventualidad es donde particularmente resulta incongruente la regla de la oposición.

---

amparo y de las cuestiones de inconstitucionalidad le corresponde a él en exclusiva.

---

Tampoco se alcanza muy bien a comprender el interés que tenga el interesado en alargar su procedimiento oponiéndose a la tramitación simplificada, obligando a la administración a que el procedimiento continúe como ordinario<sup>17</sup>, salvo que, ante la eventualidad de que la administración le quiera despachar con una indemnización simbólica, desee probar pormenorizadamente los auténticos daños que se le han causado.

### **G) LOS TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO.**

El art. 96.6 LPAC señala que los procedimientos administrativos de tramitación simplificada "*...constarán únicamente de los siguientes trámites:...*". Para citar a continuación una serie de ellos.

Estos trámites, por tanto, son imprescindibles para mantener la "*tramitación simplificada*" hasta el punto de que, la introducción de otros no previstos en ese artículo, provoca el efecto establecido en el art. 96.7 LPAC: "*En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria*".

Lo que quiere afirmar el legislador es que un procedimiento común no se tramita simplificada por el simple hecho de que se reduzcan los plazos generales sobre la tramitación ordinaria. Es necesario que, además, se omitan trámites de ésta. Pero se utiliza para ello tan defectuosa redacción, que cabría cuestionar incluso los conocimientos de la lengua castellana de

---

<sup>17</sup> En el mismo sentido, GONZÁLEZ RÍOS, I: "*Op. Cit.*". Pág. 1550.



quien la hizo<sup>18</sup>. Ni siquiera está claro si el antecedente de la expresión que obliga a tramitar de forma ordinaria es la palabra "trámite" – lo que sería ilógico: tramitar en un procedimiento simplificado un trámite no previsto en él y hacerlo de forma ordinaria –, o si lo que se prohíbe más bien es la simplificación de procedimientos en los que existen trámites que no se contemplan en el art. 96.6 LPAC.

Siendo, como parece, esta última la intención del legislador, hay que entender que la posibilidad de tramitación simplificada del procedimiento común puede ser desactivada por cualquier norma autonómica de rango reglamentario que contemple, por ejemplo, un trámite de información pública, un periodo de prueba o cualquier tipo de informe distinto de los allí citados<sup>19</sup>. Pero ello no es óbice para que el legislador estatal regule en abstracto procedimientos simplificados "*ratione materiae*", como generosamente le consiente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De hecho, en la legislación sectorial, existen frecuentes manifestaciones de ellos<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> En primer lugar, comete un vulgar "adequeísmo" por no utilizar la expresión "En el caso de que...".

<sup>19</sup> GONZÁLEZ RÍOS, I: "*Op. Cit.*", Pág. 1550, señala incluso la posibilidad de prever la adopción de medidas provisionales, afirmación ésta que me parece más dudosa pues estas medidas podrían ser ya parte del acuerdo de inicio, sin necesidad de incorporar un nuevo trámite. Podría tener razón cuando se decidiera acordarlas en el curso de la tramitación simplificada.

<sup>20</sup> Por ejemplo, en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en cuyos arts. 29 a 32 se regula el "Procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada para la emisión del informe ambiental

---

Pasemos ahora al análisis del resto de trámites previstos en el art. 96.6 LPAC.

G-1: ART. 96.6 d) LPAC.

En la letra "d" se prevé la existencia de un *"Trámite de audiencia cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado"*.

Si se tienen en cuenta la diversa tipología de procedimientos a los que esta norma es potencialmente aplicable, no se me antoja razonable condicionar la posibilidad de prescindir del trámite de audiencia a la circunstancia de que la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado, porque naturalmente no sólo habrá procedimientos con múltiples interesados sino – lo que es más importante – que no todos deben tener necesariamente el mismo interés en el contenido de la resolución final y, por tanto, lo que para unos es favorable para otros será desfavorable.

Ya hemos aludido antes a la condición de interesado en el procedimiento administrativo sancionador. Las pretensiones del inculpado de que no se le imponga la sanción pueden ser justamente las contrarias a las del resto de posibles interesados en las consecuencias no sancionadoras derivadas de este procedimiento, para quienes el archivo, el sobreseimiento o cualquier otra modalidad de resolución favorable, pueden ser justamente los modos de terminación desfavorables desde su punto de vista, al conllevar la insatisfacción de

---

estratégico"; y en sus arts. 45 a 48 la "Evaluación de impacto ambiental simplificada".



sus pretensiones resarcitorias o de restablecimiento de la legalidad vulnerada. Ante la innegable realidad de procedimientos con múltiples interesados con aspiraciones dispares, el precepto debería haber contemplado la necesidad del trámite de audiencia en cualquier supuesto en que la resolución fuera desfavorable a los intereses de cualquiera de ellos. En todo caso creo que el silencio de la ley no es excusa para que el órgano competente tenga en cuenta los intereses de todos estos sujetos antes de decidir la tramitación simplificada del procedimiento.

G-2: ART. 96.6 g) LPAC.

En la letra "g", se prevé como trámite el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo, y se añade que *"... Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver"*.

El precepto anterior deja en el aire muchos extremos por resolver. Respecto del plazo máximo de suspensión del procedimiento, interpretada literalmente la expresión *"...hasta que sea emitido..."*, implicaría el inaceptable condicionamiento del deber de resolver de la Administración a la exclusiva voluntad de emitir este acto de trámite por el órgano consultivo, incluso superando los plazos máximos de emisión que, por otra parte, son deliberadamente oscuros en el párrafo siguiente, según el cual:

*"El órgano competente solicitará la emisión del Dictamen en un plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del procedimiento. El Dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente"*.

Hay que estar, pues, a estos plazos máximos, e interpretar que la denominada "*suspensión automática*" del plazo para resolver se levanta (parece que, en justa correspondencia, también con idéntico automatismo), cuando se reciba el Dictamen por el órgano competente para solicitarlo – que puede no coincidir, por cierto, con el órgano que tramita el procedimiento simplificado – o, en su defecto, transcurrido el plazo "*concedido*" por el órgano competente para solicitar la emisión que, a mi juicio, no podrá nunca superar el plazo de tres meses, previsto como periodo de suspensión máxima en el art. 22.1 d) LPAC, referido a los casos en que "*... se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración...*". Y, en fin, por lo previsto en este mismo artículo – que considero aplicable en tanto no se ha establecido lo contrario –, tanto la suspensión como su levantamiento deben comunicarse a los interesados, por muy automáticos que sean sus efectos.

Después de exigir que en el expediente remitido al órgano consultivo se incluya una propuesta de resolución, se dispone que: "*... Cuando el Dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente*".

Sin estar muy seguro de entender el propósito del legislador en este caso, aventuro mi tesis. Probablemente la discrepancia de fondo del órgano consultivo con la propuesta de resolución es tomada por



el legislador como argumento que, automáticamente, deslegitima el presupuesto de hecho donde se sustenta la tramitación simplificada que, según el art. 96.1 LPAC, es la "*...falta de complejidad del procedimiento...*". El miedo del legislador a la posible anulación posterior de las actuaciones por la desautorización de un órgano administrativo tan cualificado es de tal calibre, que impone la obligación de convertir nuevamente el procedimiento en ordinario.

Lo deduzco así de la continuación del precepto cuando advierte que "*...se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento...*", actitud que me parece rayana en la histeria jurídica, pues parece ponerse la "*venda*" (de la convalidación) antes de producirse la "*herida*" (la resolución administrativa o judicial que anule las actuaciones). Pero es que, además, imponer con carácter básico una regla tan ligada a la pura gestión administrativa, creo que supera exponencialmente el ámbito de las competencias estatales sobre procedimiento administrativo común en que se sustenta la LPAC, pues viene sencillamente a negar al órgano instructor o decisor la capacidad de mantener su posición frente al órgano consultivo; y ello en un momento tan ilógico como en una fase procedimental en la que, habitualmente, sólo quedará por redactar la resolución final.

Lo que definitivamente se me antoja de difícil comprensión es la salvedad final que se hace de las actuaciones susceptibles de ser convalidadas, cuando excluye de este efecto "*sanatorio*" al propio Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente. La idea de que esto signifique solicitar y emitir un nuevo Dictamen es absolutamente ilógica, pues los antecedentes de fondo del procedimiento no habrían cambiado con la vuelta del mismo a su tramitación

---

ordinaria y el contenido del dictamen sería razonablemente idéntico, con la salvedad de que, probablemente, con la absurda reiteración de este trámite, quedaría dinamitada, en la mayor parte de los casos, la posibilidad de resolver y notificar en el plazo máximo previsto por la ley.

GONZALEZ RÍOS apunta que la interpretación plausible en este caso es que la Administración no “dé por válido” el dictamen contrario al fondo de la propuesta<sup>21</sup>. Pues bien, “no dar por válido” es una expresión de escaso contenido jurídico, porque los actos administrativos serán válidos o no por la concurrencia de circunstancias objetivas que afecten a su eficacia, no por la apreciación subjetiva de la Administración. Y si con ello se quiere significar que la Administración puede ignorar el carácter “deshabilitante” que para el ejercicio de sus potestades administrativas tiene, excepcionalmente, el dictamen desfavorable del órgano consultivo (como ocurre, por ejemplo, en la revisión de oficio de actos nulos, ex art. 106.1 LPAC), la interpretación me parece no sólo arriesgada sino sencillamente contraria a la letra y al espíritu de la propia LPAC.

### **3.- A MODO DE CONCLUSIÓN.**

De lo hasta aquí expuesto, considero que la redacción del art. 96 LPAC suscita más dudas de las que resuelve, al envolver la tramitación simplificada del procedimiento

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ RÍOS, I: “Op. Cit”. Pág. 1549, coincidiendo con la idea de que esto no puede interpretarse como la necesidad de volver a solicitar el dictamen, explica: “...por ello, debe interpretarse esa excepción en el sentido de que la Administración no dará por válido el informe – contrario a la propuesta de resolución – emitido por el Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico”.





---

administrativo común en un universo de incógnitas y vicisitudes que, probablemente, llevarán al órgano gestor a eludirlas, no accediendo a acordar la tramitación simplificada en la mayor parte de los casos.

Esta defectuosa técnica normativa que pongo de manifiesto en el presente artículo, a mi juicio no es sólo el resultado – que también – de la alarmante pérdida de calidad de los procedimientos de elaboración de disposiciones generales a la que asistimos en nuestros días, sino que resulta igualmente fruto de una desmesurada ambición del legislador estatal por quererlo regular todo en materia de procedimiento común, dejando a las Comunidades Autónomas un margen puramente simbólico a sus capacidades normativas en la materia.

Naturalmente, la heterogeneidad de procedimientos existentes, ligada a la diversidad de problemas y situaciones que cada uno de ellos suscita, se resiste con denuedo a ser esquematizada en fórmulas tan estrechas y de escasa perspectiva como la del art. 96 LPAC que, por tanto, resultan inadecuadas para lograr el objetivo unificador pretendido por el legislador estatal. Y de esta forma se evidencia la paradoja de que una normativa excesivamente pretenciosa, acaba poniendo en peligro su propia eficacia y aplicación práctica por parte del operador jurídico. Si este proceso no se detiene, llegará la hora en que la principal ocupación del administrativista sea la de conocer qué singular procedimiento permite encauzar ante las Administraciones Públicas españolas una determinada pretensión, cuya satisfacción práctica dependerá, como en el derecho romano arcaico, de la previsión de la "*actio legis*" correspondiente. Pero entonces habrá saltado por los aires el antiformalismo que tradicionalmente se viene predicando del derecho administrativo español.

---

En nuestro vigente modelo estatal descentralizado, si verdaderamente creemos en el valor intrínseco de la autonomía, no se puede sentir ésta como el principal ataque al principio de unidad de España. Aunque quizá suene estrambótico, últimamente tengo la impresión de que el legislador estatal dicta sus normas a la defensiva, parapetándose en una "*trinchera anti-autonómica*", en la que todas las Comunidades Autónomas acaban siendo víctimas del "*fuego cruzado*" que originan las veleidades independentistas de algunas de ellas. Y que, en otros casos, se imputa a la capacidad política de estos entes el conjunto de ineficacias que, entre otras causas, nos ha llevado a sufrir la mayor crisis económica de nuestra reciente historia contemporánea.

Ojalá me equivoque en esta última percepción.

## BIBLIOGRAFÍA

RODRÍGUEZ-PIÑEIRO BRAVO-FERRER, M: "La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas". Diario La Ley nº 8663. Diciembre, 2015.

MELÓN MUÑOZ, A. (Dir): "*Memento práctico administrativo*". Lefebvre-El Derecho S.A". Septiembre 2016. Madrid.

GAMERO CASADO, E (Coord): "*Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico básico del Sector Público*". Tirant lo Blanch, 2017.