



ADMINISTRATIVO

EXTRACTO DE MUESTRA — TEMARIO ADAPTADO A LA CONVOCATORIA AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA

EDICIÓN ADAPTADA | OCTUBRE DE 2026

Material Academy | materialacademy.es

Índice

Tema 21. El procedimiento administrativo como garantía formal: La Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ámbito de aplicación, los interesados en el procedimiento. Fases del procedimiento común: principios y normas reguladoras.	3
1. El procedimiento administrativo como garantía formal	3
2. La Ley 39/2015: objeto y función reguladora	4
3. Ámbito de aplicación de la Ley 39/2015	5
3.1. Administraciones territoriales y sector público institucional	5
3.2. Corporaciones de Derecho público y especialidades	6

Tema 21. El procedimiento administrativo como garantía formal: La Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ámbito de aplicación, los interesados en el procedimiento. Fases del procedimiento común: principios y normas reguladoras.

1. El procedimiento administrativo como garantía formal

Concepto. El procedimiento administrativo es el cauce jurídico ordenado mediante el cual la Administración forma y exterioriza su voluntad. **La decisión administrativa exige un proceso de formación jurídicamente controlable:** no basta con que su contenido parezca adecuado si se ha prescindido de las garantías exigibles. El procedimiento permite identificar quién actúa, sobre qué antecedentes se decide y cómo pueden intervenir las personas cuyos derechos o intereses resulten afectados. **La forma procedimental sirve tanto a la legalidad como al acierto** de la actuación administrativa.

El artículo 103 de la Constitución Española (CE) somete la Administración plenamente a la ley y al Derecho y exige que sirva con objetividad los intereses generales. En esa actuación, **el procedimiento impide sustituir la decisión fundada por la improvisación** y hace posible comprobar si se han respetado las exigencias jurídicas. El artículo 105.c) CE encomienda a la ley la regulación del procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado. **La audiencia constitucionalmente prevista expresa la dimensión defensiva del procedimiento**, sin convertir todos sus trámites en exigencias idénticas para cualquier asunto.

Su función es doble. Desde la perspectiva administrativa, **un cauce ordenado favorece decisiones eficaces y basadas en antecedentes suficientes**; desde la posición de las personas afectadas, permite ejercer las facultades de intervención que reconoce el ordenamiento y controlar la decisión resultante. El artículo 106 CE sitúa la actuación administrativa bajo control judicial. Para que ese control sea efectivo, **debe poder reconstruirse la formación de la decisión** a partir de las actuaciones documentadas, sin confundir el procedimiento, que es una secuencia de actividad jurídica, con el expediente, que constituye su soporte documental.

La exigencia de procedimiento no equivale a conservar actuaciones carentes de utilidad. **La eficacia administrativa y la garantía formal son exigencias compatibles:** una tramitación proporcionada evita cargas innecesarias, pero no puede sacrificar las oportunidades de defensa ni las comprobaciones que sean jurídicamente necesarias. La forma se valora por la función que cumple dentro de una decisión sometida al Derecho. El régimen concreto de los trámites y de las fases se examinará en los apartados correspondientes.

PARA EXAMEN

Procedimiento y expediente no designan la misma realidad jurídica. El primero es el cauce de formación de la voluntad administrativa; el segundo reúne y ordena sus documentos y actuaciones, conforme al artículo 70 de la Ley 39/2015. Tampoco debe identificarse garantía con acumulación indiscriminada de trámites: la cuestión decisiva es qué función cumple cada exigencia en el asunto concreto.

2. La Ley 39/2015: objeto y función reguladora

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), establece el marco común de la actuación procedimental administrativa. **Su función principal consiste en fijar garantías compartidas entre Administraciones**, de modo que la diversidad de órganos y materias no elimine un tratamiento procedimental común. El artículo 149.1.18.^a CE atribuye al Estado la competencia sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas. **La regulación común admite especialidades dentro de los límites jurídicos aplicables**; no exige que todos los procedimientos sectoriales tengan idéntico contenido material.

Conforme al artículo 1.1 LPAC, el objeto de la ley comprende **los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos** y el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas. El mismo precepto incluye los principios a los que ha de ajustarse el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. **La LPAC no se limita a ordenar una sucesión de trámites**: también proporciona reglas sobre actos, relaciones electrónicas y producción normativa, aunque aquí interesen por su conexión con el procedimiento pedido en la convocatoria.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, complementa esa regulación desde la organización y el funcionamiento del sector público. **La LPAC ordena principalmente las relaciones procedimentales externas**, mientras que la Ley 40/2015 aporta, entre otras, reglas sobre principios de actuación y órganos necesarios para aplicar correctamente el procedimiento. Ninguna de las dos sustituye por sí sola los requisitos sustantivos establecidos para cada actividad administrativa. **El cauce común y la regulación sectorial cumplen funciones diferentes**: por ejemplo, en una licencia municipal se distingue la tramitación común de las condiciones materiales exigibles para autorizar la actuación.

La posibilidad de introducir diferencias procedimentales tiene un límite expreso. Según el artículo 1.2 LPAC, **los trámites adicionales o distintos requieren una ley** cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada. El mismo artículo permite establecer reglamentariamente especialidades relativas a los órganos competentes, los plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, las formas de iniciación y terminación, la publicación y los informes a recabar. **Concretar una especialidad no equivale a crear libremente otro trámite**: la distinción determina el instrumento normativo exigible.

PARA EXAMEN

La reserva de ley del artículo 1.2 LPAC es la regla decisiva para los trámites adicionales o distintos. Un reglamento puede concretar las especialidades que enumera ese precepto, pero no imponer por esa sola vía un nuevo trámite que altere el cauce común. Antes de calificar una previsión sectorial, debe identificarse si añade una actuación exigible o si concreta una de las materias reglamentariamente admitidas.

3. Ámbito de aplicación de la Ley 39/2015

3.1. Administraciones territoriales y sector público institucional

Ámbito subjetivo. El artículo 2.1 LPAC dispone que la ley se aplica al sector público integrado por la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la Administración local y el sector público institucional. **Las entidades locales están incluidas expresamente en el ámbito de la LPAC;** un ayuntamiento no queda al margen del procedimiento común por disponer de organización propia. La inclusión de la Administración local andaluza en este ámbito debe distinguirse de las especialidades organizativas que puedan corresponderle. **Identificar al sujeto que actúa precede a calificar su actuación** y al régimen procedimental que resulte aplicable.

Dentro del sector público institucional, el artículo 2.2.a) LPAC incluye los organismos públicos y las entidades de Derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas. El artículo 2.2.b) LPAC comprende las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes en los términos previstos en la propia ley y, en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. Por su parte, **las universidades públicas se rigen por su normativa específica** y supletoriamente por las previsiones de la LPAC, de acuerdo con el artículo 2.2.c). **Estar incluido en el sector público no implica recibir idéntico tratamiento** en cada regla de la ley.

El artículo 2.3 LPAC precisa qué sujetos tienen la consideración de Administraciones públicas a sus efectos: las Administraciones territoriales mencionadas en el artículo 2.1.a), b) y c), junto con los organismos públicos y entidades de Derecho público del artículo 2.2.a). **Sector público y Administración pública no son categorías equivalentes.** Una entidad de Derecho privado vinculada a una Administración puede quedar alcanzada por previsiones de la LPAC sin adquirir por ello, en toda su actividad, la condición de Administración pública. **La naturaleza de la entidad y la función ejercida deben examinarse conjuntamente** antes de atribuir efectos administrativos a una actuación.

La tabla 21.1 sintetiza esa delimitación sin borrar las diferencias establecidas por el artículo 2 LPAC.

Clase de sujeto	Regla de aplicación relevante
Administraciones territoriales	Forman parte del sector público y son Administraciones públicas. Comprenden la Administración estatal, la autonómica y las entidades de la Administración local. Artículos 2.1 y 2.3 LPAC.
Organismos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes	Integran el sector público institucional y tienen consideración de Administración pública a efectos de la ley. Artículos 2.2.a) y 2.3 LPAC.
Entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes	No adquieren íntegramente la condición de Administración pública. Se sujetan a las previsiones que las mencionen y, en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. Artículo 2.2.b) LPAC.
Universidades públicas	Su normativa específica ocupa el primer lugar y la LPAC opera supletoriamente. Artículo 2.2.c) LPAC.

Tabla 21.1. Sujetos incluidos y distinta intensidad de aplicación de la LPAC.

3.2. Corporaciones de Derecho público y especialidades

Las corporaciones de Derecho público reciben una previsión diferenciada en el artículo 2.4 LPAC. **Al ejercer funciones públicas atribuidas por ley o delegadas** por una Administración pública, se rigen por su normativa específica y, supletoriamente, por la LPAC. Esa regla no convierte toda actividad corporativa en actuación administrativa ni desplaza la regulación especial que ocupe el primer lugar. **La supletoriedad exige comprobar primero la función concretamente ejercida:** no se aplica de modo indiferenciado a actividades públicas y privadas de una misma corporación.

La existencia de un procedimiento común tampoco excluye las particularidades sectoriales legítimas. **El artículo 1.2 LPAC disciplina cómo se introducen diferencias procedimentales**, mientras que el artículo 2 LPAC determina a qué sujetos alcanza la ley y con qué matices. Son preguntas distintas: una se refiere a la entidad que actúa y otra, a la configuración normativa del cauce. **No toda especialidad constituye una exclusión de la LPAC**, del mismo modo que la pertenencia al sector público no permite omitir la normativa específica que corresponda a una entidad.

PARA EXAMEN

El artículo 2.3 LPAC define Administración pública, no todo el sector público. Primero se clasifica la entidad con arreglo al artículo 2.1 o al artículo 2.2 LPAC; después se comprueba si pertenece a las categorías del artículo 2.3. En corporaciones de Derecho público se aplica la regla singular del artículo 2.4: normativa específica para sus funciones públicas y LPAC con carácter supletorio.