Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 379-406
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L15
© Oriol Mir Puigpelat
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 15
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Oriol Mir Puigpelat
Universitat Pompeu Fabra

SUMARIO: 1. CONCEPTO Y FUNCIONES: 1.1. El procedimiento como proceso preceptivo y estructurado de preparación de decisiones administrativas; 1.2. Funciones principales.—2. NORMATIVA REGULADORA: 2.1. La larga tradición codificadora española; 2.2. Bases constitucionales y europeas; 2.3. La vigente Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común y el impacto de la digitalización.—3. SUJETOS: 3.1. La Administración y su deber de diligencia; 3.2. Los interesados y sus derechos procedimentales.—4. ESTRUCTURA: 4.1. Iniciación: *4.1.1. Formas de iniciación: de oficio y a solicitud de interesado; 4.1.2. Efectos de la iniciación: plazo máximo de resolución y medidas provisionales;* 4.2. Instrucción: *4.2.1. Audiencia e información pública; 4.2.2. Pruebas; 4.2.3. Informes;* 4.3. Finalización: *4.3.1. Formas de finalización; 4.3.2. La peculiaridad del silencio administrativo.*—5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada; 5.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. CONCEPTO Y FUNCIONES

1.1. El procedimiento como proceso preceptivo y estructurado de preparación de decisiones administrativas

1. Uno de los rasgos característicos más llamativos del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y que lo diferencia del aplicable a los sujetos privados, es la exigencia de que muchas de las decisiones que adoptan hayan de venir necesaria-

mente precedidas de un **proceso de preparación**, un proceso estructurado en distintas fases e integrado por un conjunto de actuaciones legalmente requeridas al que se conoce como procedimiento administrativo. La sumisión a procedimiento no es, sin embargo, exclusiva de las Administraciones públicas y del Derecho administrativo, sino que constituye una exigencia tradicional del Derecho público a los distintos poderes del Estado: también las leyes emanadas del parlamento y las sentencias dictadas por el poder judicial deben observar un determinado procedimiento de gestación —el procedimiento legislativo regulado por la Constitución y los reglamentos de las cámaras, y el proceso judicial establecido por la legislación procesal de los distintos órdenes jurisdiccionales—.

2. La tramitación de un determinado procedimiento se exige cuando la Administración pretende adoptar **decisiones dotadas de efectos jurídicos**, mediante las que se crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones de otros sujetos. Los principales tipos de decisiones o actos jurídicos de la Administración son las **disposiciones administrativas generales** (*supra* § 16), los **actos administrativos** (*supra* § 17), los **planes** (*supra* § 18), los **contratos** (*supra* § 19) y los **convenios** (*supra §* 13.46 e *infra* § 19.63), a los que se dedicarán las siguientes lecciones de la presente obra. Al tener que ajustarse a un procedimiento preestablecido y a una determinada forma, a esta actuación jurídica de la Administración también se la califica de **actuación formalizada**.

3. Ejemplo 1: antes de aprobar un reglamento (**disposición general**) como el Real Decreto 970/2020, por el que se reguló por primera vez a nivel nacional el uso de patinetes eléctricos en las vías públicas, el Gobierno central tuvo que consultar a la ciudadanía, a representantes de las distintas Administraciones autonómicas, locales y de los diferentes sectores afectados (fabricantes, usuarios, víctimas de accidentes de tráfico, etc.) y —para asegurar el debido respeto de la legalidad— al Consejo de Estado. **Ejemplo 2:** antes de imponer una multa (**acto administrativo**) a un usuario de un patinete eléctrico que infrinja el citado real decreto y la normativa municipal que lo desarrolla, un ayuntamiento debe dar audiencia al supuesto infractor para que alegue lo que considere oportuno en su defensa. **Ejemplo 3:** antes de modificar un plan urbanístico (**plan**) para recalificar unos terrenos rústicos y permitir que se puedan construir en ellos naves industriales, el ayuntamiento respectivo debe consultar a los vecinos y someter su decisión a la aprobación final por parte del Gobierno autonómico. **Ejemplo 4:** antes de adjudicar el contrato para la construcción de una nueva línea de tren de alta velocidad (**contrato**), la Administración General del Estado debe publicar un anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea, dar un plazo para que cualquier empresa europea del sector pueda manifestar su interés en obtenerlo y examinar minuciosamente las ofertas que estas puedan presentar.

4. Esta actividad jurídica o formalizada se contrapone a la actividad de la Administración que no queda sujeta a las exigencias legales del procedimiento administrativo (*infra* § 20) y que incluye, entre otras, un amplio abanico de manifestaciones de la denominada **actividad material** de la Administración, que es a la que se dedican la mayor parte de empleados públicos y que no consiste en la preparación y adopción de enunciados lingüísticos (textos escritos) dotados de efectos jurídicos, sino en la prestación material de servicios (p. ej., la asistencia sanitaria dispensada en un hospital público, las clases impartidas en un instituto público, la recogida de basuras y el suministro de agua potable domiciliaria por parte de una empresa municipal o la extinción de incendios por el cuerpo de bomberos autonómico), la producción de bienes (p. ej., la fabricación de billetes por parte de la Fábrica Nacional de Moneda y

Timbre o la construcción de infraestructuras por parte de empresas públicas) y la puesta en práctica de aquellos actos jurídicos (p. ej., el pago de una subvención previamente concedida o las obras de demolición de una construcción declarada ilegal).

5. La sumisión a procedimiento supone una **limitación** con la que el legislador pretende asegurar el uso debido de las potestades o poderes que atribuye a la Administración, y que esta ejerce a través de los referidos actos jurídicos. El procedimiento trata, así, de **compensar** la atribución de poderes a la Administración.

6. En la **doctrina norteamericana** es un lugar común afirmar que la emblemática ley federal de procedimiento administrativo de 1946 (*Administrative Procedure Act*) se aprobó como reacción ante la creación, durante el *New Deal*, de agencias administrativas dotadas de poderes muy importantes, en especial de poderes reguladores. El mismo Congreso que creó la amplia variedad de agencias que convirtieron a los Estados Unidos en un "Estado administrativo" (*Administrative State*) las sometió a reglas generales de procedimiento para asegurar un ejercicio adecuado de las amplias potestades que les confirió.

1.2. Funciones principales

7. El procedimiento administrativo cumple o debería cumplir una serie de funciones importantes que conectan con las **cláusulas constitucionales** del Estado social, democrático, de Derecho, autonómico y abierto a la integración supranacional (*supra* § 4).

8. Su función principal ha sido históricamente y sigue siendo hoy en día la de **garantía de los derechos** de las personas afectadas por la actuación de la Administración. El procedimiento les brinda la oportunidad de defender sus intereses antes de que se adopte una determinada decisión administrativa. Una segunda función también relacionada con el Estado de Derecho es la de garantía del **cumplimiento del Derecho objetivo** por parte de la Administración. El procedimiento, en efecto, puede servir para evitar acuerdos ilegales entre la Administración y los interesados.

9. Otra función central, muy enfatizada en los últimos años, y que se vincula con el principio de eficacia administrativa asociado a la cláusula del Estado social, es la de **promover la calidad** de las decisiones administrativas. Al someterla a procedimiento, el legislador fuerza a la Administración a recabar informaciones y conocimientos que resultan imprescindibles para tomar decisiones de calidad, que resuelvan de la mejor manera posible (no ya solo de forma ajustada a Derecho) el asunto en cada caso considerado. Ello es especialmente relevante cuando se trata de adoptar decisiones discrecionales, no predeterminadas por el legislador, en las que la Administración puede optar por un amplio abanico de soluciones (*supra* § 5.42).

10. Al posibilitar y articular la participación de los interesados, y de la ciudadanía en general, en la toma de decisiones administrativas, el procedimiento cumple también otra función relevante: la de **facilitar la aceptación** de tales decisiones por parte de sus destinatarios, así como su cumplimiento voluntario. Ello contribuye nuevamente a la eficacia de la Administración y refuerza la **legitimidad** de sus decisiones (*supra* § 1.29).

11. El procedimiento también favorece la realización del **principio democrático** (*supra* § 4.47) cuando, por un lado, permite la **participación** ciudadana en la elaboración de disposiciones generales y de actos administrativos susceptibles de producir efectos importantes sobre un determinado territorio. Y, por otro, cuando posibilita la **transparencia** administrativa —esencial para el control democrático de la Administración— al exigir que se documenten sus actuaciones mediante la necesaria formación del expediente (*infra* § 15.66).

12. Por último, el procedimiento sirve de instrumento al servicio de las cláusulas constitucionales del **Estado autonómico** (arts. 2 y 137 CE) (*supra* § 4.60) y abierto a la **integración supranacional** (arts. 10.2 y 93 CE) (*supra* § 4.73), en la medida en que permite la participación de otras Administraciones —locales, autonómicas, estatales y supranacionales— con competencias concurrentes en la toma de decisiones administrativas.

13. Esta pluralidad de funciones explica la importancia creciente que ha adquirido el procedimiento administrativo en muchos países y en el propio Derecho de la Unión. Pero no debe hacer olvidar los riesgos (disfunciones) que también comporta una **procedimentalización excesiva**, que retrase y complique innecesariamente la toma de decisiones administrativas.

14. Clave para evitar tales riesgos resulta el **principio de proporcionalidad procedimental** (MIR, 2025: 366 y ss.), en cuya virtud solo cabe imponer exigencias procedimentales que sean adecuadas, necesarias y proporcionadas en sentido estricto (en particular, desde el punto de vista de los costes y beneficios sociales que reportan) para alcanzar los fines en cada caso perseguidos. Dicho principio opera tanto durante la tramitación del procedimiento, como en la fase previa de establecimiento y diseño normativo del mismo por parte del legislador.

2. NORMATIVA REGULADORA

2.1. La larga tradición codificadora española

15. Al imponer los trámites que deben observar las Administraciones públicas antes de que adopten sus decisiones jurídicamente más relevantes, las normas de procedimiento constituyen un aspecto central del Derecho administrativo. En muchos países europeos y americanos existen, incluso, **códigos** (regulaciones generales) de procedimiento administrativo que establecen sus principios básicos y que se erigen en el núcleo del respectivo Derecho administrativo. Son las leyes que primero examinan los juristas extranjeros que quieren adentrarse en el estudio del Derecho administrativo del país de que se trate, junto con las normas reguladoras del control judicial de la Administración.

16. Destacan, en este sentido, además de la citada *APA* norteamericana de 1946, la ley federal **alemana** de procedimiento administrativo de 1976 (*Verwaltungsverfahrensgesetz–VwVfG*), la ley **italiana** nº 241 de 1990, la ley federal **austríaca** general de procedimiento administrativo de 1991 (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG*, texto refundido de la emblemática y tan influyente ley homónima de 1925), la ley de Derecho administrativo general **holandesa** de 1992 (*Algemene wet bestuursrecht – Awb* o GALA en sus siglas inglesas), el código **portugués** de procedimiento administrativo de 2015

(Código do Procedimento Administrativo – CPA, aprobado por vez primera en 1991), así como el código **francés** de relaciones entre el público y la Administración de 2015 (Code des relations entre le public et l'administration).

17. España ha sido pionera en esta tradición codificadora. Pocos meses después de que se aprobara el Código Civil, el 19 de octubre de 1889 se dotaba de la primera codificación europea en la materia, la Ley de bases del procedimiento administrativo, más conocida como "**ley Azcárate**", por el diputado que la impulsó. Esta breve ley consagró de forma temprana garantías importantes como el derecho de audiencia de los interesados y su derecho de acceso al expediente, aunque sería desvirtuada en gran medida por los reglamentos ministeriales a los que remitía, y que fueron adoptándose y modificándose en las décadas sucesivas.

18. Mucho más influyente resultaría la posterior **Ley de Procedimiento Administrativo** de 17 de julio de **1958** (LPA). Esta ley, al igual que otras normas aprobadas en esa misma década (como la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa [LEF], la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso–administrativa, o el Decreto de 26 julio de 1957, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado), presentó una destacada calidad técnica y, pese a ser elaborada en el marco de una dictadura, llevó a cabo una regulación del procedimiento administrativo equiparable —e incluso adelantada en algunos puntos— al de las democracias de su entorno. Prueba de ello son la notable influencia que ejerció en otros países, en especial latinoamericanos, el hecho de que mantuviera su vigencia tras la entrada en vigor de la Constitución española (CE) de 1978 (hasta su derogación en 1992) y que muchos de sus preceptos sigan recogidos, literalmente, en la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

2.2. Bases constitucionales y europeas

19. La **CE** refleja y consolida esta tradición procedimental al dedicar un precepto específico a dicha institución, el artículo **105**, que presupone que tanto los actos administrativos (art. 105.c) CE) como, incluso, los reglamentos (art. 105.a) CE), han de venir necesariamente precedidos de procedimiento, y somete la regulación de sus aspectos esenciales a **reserva de ley**. Este precepto también consagra a nivel constitucional la garantía del trámite fundamental de **audiencia** en ambos tipos de procedimientos, aunque permita canalizarla a través de organizaciones representativas de los intereses afectados, en el caso de los reglamentos, y prescindir de ella en el caso de los actos administrativos en que no resulte necesaria ("cuando proceda"). A su vez, el artículo 105.b) CE, al reconocer el derecho de los ciudadanos de acceso a la información en poder de la Administración, establece un principio de **transparencia** que va más allá del procedimiento administrativo (*supra* § 4.58), pero que exige también la transparencia del mismo y refuerza el derecho de los interesados de acceso al expediente.

20. Importante resulta también el artículo **149.1.18 CE**, que reserva al Estado la competencia para regular el **procedimiento administrativo común**. Según el Tribunal Constitucional (SSTC 227/1988, FJ 32; 55/2018, FJ 4), este título competencial incluye el establecimiento de la **estructura general** del procedimiento administrativo, las **garantías generales** de los particulares en el procedimiento y las normas no estrictamente procedimentales (*infra* §§ 17 y 33) que "prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los **actos administrativos**". Incluye asimismo la formulación de reglas y principios dotados de un grado intermedio de abstracción sobre dichas cuestiones para alguna modalidad específica de actividad administrativa, como el otorgamiento de subvenciones (es el denominado procedimiento administrativo común singular). Este amplio título competencial estatal no impide, sin embargo, que las comunidades autónomas puedan adaptar los distintos procedimientos a las especialidades derivadas de su propia **organización** administrativa y regular —con observancia de la legislación procedimental común estatal— los concretos **procedimientos** —**especiales**— que deberán tramitarse en aquellos ámbitos sectoriales en los que ostenten competencias exclusivas o compartidas (p. ej. en materia de agricultura, urbanismo, educación, sanidad o servicios sociales).

21. La regulación española del procedimiento administrativo se ve también crecientemente influida por el **Derecho de la Unión**. A las numerosas exigencias procedimentales contenidas en las directivas y reglamentos de la Unión (p. ej. en materia medioambiental, de autorización de productos y servicios, o de contratación pública) se suman los principios generales del procedimiento administrativo elaborados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), y que deben ser observados por las Administraciones nacionales cuando ejecutan el Derecho europeo. Tales principios han sido recogidos en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que reconoce el **derecho fundamental a una buena administración**. Se trata de los principios de audiencia, acceso al expediente, motivación de las decisiones administrativas, imparcialidad y diligencia en la tramitación del procedimiento. El TJUE les ha dotado de una especial profundidad (MIR, 2026).

22. La regulación europea del procedimiento es también determinante en todos aquellos casos, excepcionales pero importantes, en que el Derecho de la UE atribuye la **ejecución** de sus previsiones a la propia **Administración europea**, integrada principalmente por la Comisión y las distintas agencias de la Unión (*supra* § 12.17-51). Es lo que sucede, p. ej., con el control de las ayudas de Estado o la imposición de sanciones por infracciones de la normativa de defensa de la competencia de escala europea, que corresponden a la Comisión, o con la autorización de nuevas aeronaves y el registro de productos químicos y marcas, que competen, respectivamente, a la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA), la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) y la Oficina de Propiedad Intelectual de la UE (EUIPO, con sede en Alicante). En los últimos años se viene debatiendo la conveniencia de aprobar un **código general** de procedimiento para la Administración de la Unión, una iniciativa que cuenta con un amplio apoyo doctrinal y del Parlamento Europeo, y que la Comisión, hasta el momento, ha descartado (MIR, 2018).

2.3. La vigente Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común y el impacto de la digitalización

23. La regulación general del procedimiento administrativo se encuentra contenida, en España, en la actualidad, en la **LPAC** de 2015. Esta ley estatal, dictada al amparo de la competencia reconocida por el artículo 149.1.18 CE (*supra* § 15.20), derogó y sustituyó a la precedente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), junto con la paralela Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (**LRJSP**), que se centra fundamentalmente en cuestiones organizativas y sustantivas, pero también contiene algunas previsiones relevantes de tipo procedimental, como se verá después (*infra* § 15.33).

24. La LPAC, al igual que sus predecesoras y la mayoría de sus homónimas extranjeras, constituye una codificación general y parcial. Es una **codificación general** porque no recoge los concretos procedimientos (especiales) que deben tramitar las distintas Administraciones en sus diferentes ámbitos de actuación, procedimientos que se cuentan por miles y que son regulados por normas sectoriales europeas, estatales, autonómicas o locales, según la vigente distribución territorial de competencias.

25. Es una **codificación parcial** porque no se ocupa de los aspectos generales de todos los tipos de decisiones dotadas de efectos jurídicos que puede adoptar la Administración, sino que se centra sobre todo en la elaboración de actos administrativos. Dedica solo algunos preceptos de su Título VI al procedimiento de elaboración de **reglamentos** (preceptos en su mayoría inaplicables, además, a los reglamentos autonómicos, por falta de competencia estatal, como señaló la STC 55/2018, FJ 7; *infra* § 16.53), resulta de aplicación meramente supletoria a los procedimientos relativos a los **contratos** del sector público (DF 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público [LCSP]) y no contiene reglas específicas sobre la elaboración de **planes** ni de **convenios** suscritos en pie de igualdad con otras Administraciones o particulares (tales convenios se regulan de forma general en los artículos 47 y ss. LRJSP: *supra* § 13.46). De hecho, ni siquiera se aplica directamente al volumen ingente de actos administrativos dictados en materia tributaria, aduanera, de Seguridad Social, de extranjería y asilo (DA 1.2 LPAC, estableciendo su aplicación supletoria en tales materias).

26. La principal novedad de la LPAC ha sido la de obligar a que todos los procedimientos administrativos se tramiten de **forma electrónica**, incorporando y completando las previsiones contenidas en la anterior Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Ha habido que esperar, sin embargo, a la publicación del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (RAFME), para que dicha obligación se haya hecho plenamente efectiva (DF 7 LPAC).

27. El procedimiento administrativo consiste básicamente en la obtención y procesamiento de información por parte de la Administración. Por ello, la **digitalización** propiciada por el enorme desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación tiene un gran impacto sobre él. La digitalización permite, entre otros aspectos, que todas las comunicaciones y documentos que se producen en el marco del procedimiento tengan lugar y se almacenen en soporte electrónico, superando las limitaciones del papel, que la Administración disponga de muchos más datos (*big data*) para la toma de sus decisiones y hasta la propia **automatización** de dichas decisiones (*infra* § 21 y MIR, 2025: 328 y s., 352 y s.).

28. El procedimiento administrativo no es en todo caso una rémora de la Administración analógica que deba ser abandonada bajo el nuevo paradigma digital, sino una **garantía básica** de los ciudadanos que debe mantenerse y actualizarse en lo que proceda para que siga cumpliendo las funciones que le corresponden sin renunciar a las ventajas ofrecidas por el desarrollo tecnológico. Este es el enfoque, acertado, de la LPAC y el RAFME, sin perjuicio de las carencias y aspectos susceptibles de mejora que su regulación también presenta.

29. Como suele ser habitual en la doctrina de nuestro país, a continuación se expondrán los **rasgos básicos** del procedimiento de elaboración de **actos administrativos** contenido en la LPAC, cuyos principios y categorías se irradian a toda la actuación jurídica de la Administración española. Las especialidades más destacadas de los procedimientos de preparación de reglamentos, planes y contratos, así como de determinadas categorías típicas de actos administrativos (autorizaciones, subvenciones, expropiaciones, sanciones, resoluciones sobre responsabilidad patrimonial, recursos administrativos y revisión de oficio) pueden encontrarse en las lecciones sucesivas de la presente obra (*infra* §§ 16.50-54, 18.53-73, 19.93-119, 22, 24, 32.102-105, 27.31-33).

3. SUJETOS

3.1. La Administración y su deber de diligencia

30. De acuerdo con el artículo **2 LPAC**, **están obligadas** a observar las normas sobre procedimiento administrativo que contiene dicha ley las entidades a las que califica expresamente de **Administraciones públicas**: la Administración General del Estado, la Administración de las comunidades autónomas, las Administraciones locales y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquellas (*supra* §§ 8-11). El precepto ha extendido también dicha obligación a las **entidades de Derecho privado** (como las sociedades mercantiles y las fundaciones) vinculadas o dependientes de aquellas cuando **ejerzan potestades administrativas**, y ha establecido la aplicación meramente **supletoria** de sus previsiones a las **universidades públicas** y —cuando ejerzan funciones públicas— a las **corporaciones de Derecho público** (como los colegios profesionales).

31. Sobre la Administración recae la carga de tramitar el procedimiento e impulsarlo de oficio en sus distintas fases hasta dictar el acto administrativo o resolu-

ción que le ponga fin (**principio de oficialidad**: arts. 71.1 y 75.1 LPAC). Una vez iniciado no queda, pues, a disposición de la Administración, salvo en los supuestos excepcionales en que se admite su desistimiento (*infra* § 15.83).

32. Al tramitar el procedimiento la Administración tiene la obligación de examinar de forma minuciosa e imparcial todos los elementos relevantes del asunto, también los que sean favorables a los interesados. Así se desprende del denominado **deber de diligencia**, que el TJUE ha subrayado especialmente y erigido en principio general del Derecho de la Unión, debiendo ser por ello respetado tanto por la Administración europea, como por las Administraciones españolas cuando aplican dicho Derecho (STJ de 21 de noviembre de 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, ECLI:EU:C:1991:438, apartado 14; STJ de 4 de abril de 2017, *Defensor del Pueblo/Staelen*, C-337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256, apartados 34 y ss.; STJ de 22 de septiembre de 2022, *IMG/Comisión*, C-620/20 P, ECLI:EU:C:20200:722, *passim*). El Tribunal Supremo también ha afirmado este deber de diligencia, derivado del principio de buena administración (STS de 19 de febrero de 2019, ECLI:ES:TS:2019:579, FJ 6).

33. El **principio de imparcialidad** de los funcionarios públicos (art. 103.3 CE, estrechamente relacionado con el principio de objetividad de la actuación administrativa —art. 103.1 CE—) (*supra* § 4.54) tiene a su vez una importante dimensión procedimental que se traduce en el régimen tradicional de **abstención** y **recusación**, recogido actualmente en los artículos 23 y 24 LRJSP, y con el que se pretende evitar que, por parte de la Administración, intervengan en el procedimiento empleados públicos y autoridades que puedan tener algún conflicto de interés. Como luego se verá, el cumplimiento de las reglas de abstención y recusación puede ser determinante para la validez del acto administrativo que ponga fin al procedimiento (*infra* § 16.30). Según el artículo 23 LRJSP, cuando una autoridad (p. ej. un ministro o una alcaldesa) o un empleado público (*infra* § 31) que deba intervenir en alguna fase del procedimiento incurra en alguna de las causas de abstención que enumera en su apartado 2 (entre otras, tener interés personal en el asunto o parentesco, amistad íntima, enemistad manifiesta, litigio o relación de servicio actual o reciente con algún interesado), tiene la obligación de comunicárselo a su superior, quien decidirá si aquella o aquel deben o no abstenerse de participar en el mismo. El artículo 24 LRJSP dispone que los interesados (*infra* § 15.35-43) pueden solicitar también que se aparte del procedimiento a la autoridad o empleado en quien concurra alguna de dichas causas. La recusación es nuevamente resuelta por el superior inmediato, tras escuchar al recusado. La decisión del superior no es impugnable, sin perjuicio de que los interesados puedan alegar la existencia de la causa de abstención en el recurso que eventualmente acaben interponiendo contra la resolución que ponga fin al procedimiento. El incumplimiento de la obligación de abstención puede dar lugar a responsabilidad disciplinaria, pero no implica necesariamente la invalidez de los actos en que haya intervenido la autoridad o empleado afectado (apartados 4 y 5 del art. 23 LRJSP). No implicará la invalidez si la persona afectada no ha influido de forma determinante en tales actos (p. ej., si la persona que debería haberse abs-

tenido es solo una más de entre varias que integran un órgano colegiado y su voto y participación no han sido decisivos). El hecho de que la persona afectada carezca de superior jerárquico no le exime del deber de abstenerse cuando concurra una de las causas citadas ni permite privar a los interesados del derecho a instar su recusación (STS de 28 de febrero de 2002, ECLI:ES:TS:2002:1412, FJ 3, en relación con un rector), que se ejercerá normalmente ante el órgano que la designó.

34. Ejemplos: la delegada del Gobierno en una comunidad autónoma ordena expropiar una finca de su propiedad (interés personal); uno de los miembros de la comisión de selección de una oposición de funcionarios es primo (parentesco de consanguinidad de cuarto grado) o cuñado (parentesco de afinidad de segundo grado) de uno de los candidatos; el rector de una universidad pública impone una sanción disciplinaria a una profesora con la que tiene un litigio judicial pendiente. En todos estos casos concurre causa de abstención y la delegada del Gobierno, el miembro de la comisión de selección y el rector deben ser sustituidos por la persona a la que corresponda su suplencia (art. 13 LRJSP).

3.2. Los interesados y sus derechos procedimentales

35. El otro sujeto de la relación procedimental es el **interesado** (o persona interesada, en la expresión que usa ya p. ej. el RAFME). En muchos procedimientos son varios los interesados existentes, a menudo con intereses contrapuestos (p. ej., los distintos candidatos que participan en una oposición y compiten por una determinada plaza, o la empresa que solicita una autorización para la instalación de una fábrica y los vecinos y organizaciones ecologistas que se oponen a su concesión). No todo el mundo puede participar en un determinado procedimiento administrativo como interesado. Para ello es necesario, por un lado, poseer la debida **capacidad de obrar** y, por otro, resultar **afectado objetivamente** por el concreto procedimiento de que se trate (**tener legitimación**).

36. Según el artículo 3 LPAC, tienen capacidad de obrar ante la Administración las personas físicas **mayores de edad**, los **menores** en relación con actividades que el ordenamiento les permite llevar a cabo por sí mismos (p. ej., solicitar un permiso de conducción de un vehículo a motor apto para su edad) y las **personas jurídicas**, tanto de Derecho privado como público. Esto último significa que **otras Administraciones** pueden tener también la condición de interesadas en un procedimiento administrativo (p. ej. un municipio que es sancionado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria por incumplir sus obligaciones tributarias). Los grupos de afectados, las uniones y entidades **sin personalidad jurídica** y los patrimonios independientes o autónomos pueden tener también capacidad de obrar ante la Administración cuando la ley lo declare expresamente.

37. Como se ha dicho, para tener la condición de interesado en un procedimiento concreto no basta con poseer la genérica capacidad de obrar ante la Administración, sino que se precisa —al igual que para ser parte en un proceso judicial— algo más: **legitimación**. Esta existe cuando la persona de que se trate se vea afectada objetivamente por el procedimiento en cuestión y la decisión que le ponga fin. Así se desprende del artículo 4 LPAC que, siguiendo en buena medida el enfoque y el tenor literal del artículo 23 LPA (1958), reserva la condición de interesado a aquellas personas que pueden verse **afectadas en sus derechos** o **intereses legítimos** —individuales o colectivos— (*supra* § 7.28-41) por la decisión que acabe tomando la Administración en dicho procedimiento.

38. El precepto distingue **tres tipos** de interesados: **(1)** Aquellos que **inicien** el procedimiento administrativo, en los casos en que, como veremos, el procedimiento puede iniciarse a instancia de parte (*infra* § 15.47). Es lo que sucede, p. ej., cuando una persona solicita una autorización administrativa (como una autorización para la instalación de una fábrica, la construcción de una casa o la comercialización de un medicamento), acceso a información pública o una indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración. Aquí es indiferente que la persona invoque un derecho o un mero interés legítimo, que por lo demás no serán, a menudo, fáciles de distinguir. **(2)** Aquellos que no hayan iniciado el procedimiento, pero que tengan **derechos** que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. Es lo que ocurre con las personas que sean las destinatarias del acto administrativo que ponga fin a un procedimiento iniciado de oficio por la Administración (*infra* § 15.46), y sobre las que producirá efectos jurídicos. Piénsese, p. ej., en el sujeto al que la Administración se plantea imponer una sanción, u ordenar el derribo de un edificio en ruina, o la retirada del mercado de algún producto, o conceder —de oficio— una indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial. **(3)** Aquellos que, sin tampoco haber iniciado el procedimiento, tengan meros **intereses legítimos**, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. Se trata de **los terceros**, esto es, aquellos sujetos a los que el acto administrativo no va dirigido y sobre los que no produce efectos jurídicos inmediatos: p. ej. los vecinos y organizaciones ecologistas que se oponen a que se conceda a una empresa la autorización que esta ha solicitado para instalar una fábrica, una central nuclear o aerogeneradores en un municipio, o el titular de una farmacia que se opone a que se conceda a un posible competidor autorización de apertura de otra farmacia a una distancia de la suya menor de la establecida legalmente. Cabe incluir también en esta tercera categoría a quienes participan en **procedimientos competitivos** de asignación de recursos escasos, iniciados de oficio, como una convocatoria de subvenciones, una oposición de funcionarios o una licitación para la adjudicación de un contrato administrativo, ya que carecen de un auténtico derecho a obtener la subvención, la plaza o el contrato.

39. Esta distinción tripartita solo tiene una consecuencia: la de determinar quiénes deben ser **emplazados** (identificados, localizados y convocados) necesariamente por la Administración durante la tramitación del procedimiento. Mientras esta tiene la obligación de informar de la existencia del procedimiento a los interesados de la segunda categoría, para que puedan **defenderse** (pudiendo comportar la omisión de dicho emplazamiento la anulación del acto administrativo que ponga fin al procedimiento al causarles indefensión —art. 48.2 LPAC—), los sujetos de la tercera categoría, que pueden ser muchos y muy variados, no deben ser emplazados por la Administración (salvo que esta conozca su identidad: art. 8 LPAC) y solo adquirirán la condición de interesados cuando tengan conocimiento del procedimiento (porque lo haya hecho público la Administración —p. ej. mediante la publicación de una convocatoria de subvenciones, de una oposición o de una licitación contractual, o a través del trámite de información pública que se verá después—, o porque se percaten de su existencia por cualquier otro medio) y **se personen** en el mismo

(comunicando a la Administración su deseo de participar en el procedimiento como interesados) antes de que se dicte el acto que le ponga fin (art. 4.1.c) LPAC). Los sujetos de la primera categoría conocen obviamente el procedimiento que ellos mismos han iniciado y en su caso no se plantea la cuestión de su emplazamiento. Los sujetos de las dos primeras categorías son, así, según una expresión manejada por la jurisprudencia, **interesados necesarios**, mientras que los de la tercera pueden ser calificados de interesados no necesarios o **eventuales**, ya que el procedimiento puede tramitarse válidamente sin su presencia. No hay ninguna otra diferencia entre los tres tipos de interesados. Todos ellos gozan de los **mismos derechos procedimentales**, que veremos a continuación.

40. Normalmente, los interesados en el procedimiento estarán luego **legitimados para impugnar** el acto que le ponga fin tanto en vía administrativa (*infra* § 33.51) como judicial (*infra* § 34.52). Por ello, la noción de interesado se ha beneficiado de la interpretación amplia (principio *pro actione*) que la jurisprudencia ha efectuado de los derechos e intereses legítimos cubiertos por el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), comprendiendo a todas aquellas personas que puedan verse **perjudicadas o beneficiadas** de forma objetiva por el acto administrativo que pone fin al procedimiento. Ello incluye, como se ha dicho, tanto a los titulares de intereses legítimos **individuales** (el vecino, el competidor, etc.), como **colectivos** (una organización ecologista, de defensa de los consumidores, un sindicato, una organización profesional, etc.). En el caso de estos últimos es necesario que sus fines institucionales —definidos en los estatutos de la entidad respectiva— guarden relación con el objeto del concreto procedimiento de que se trate: una organización ecologista puede tener la condición de interesada en un procedimiento de autorización de una actividad industrial que pueda dañar el medio ambiente, pero no en un procedimiento que nada tenga que ver con este, como el de autorización de una farmacia o de una entidad bancaria. La apreciación del radio de personas que pueden tener la condición de interesadas es, pues, casuística, y depende de cada concreto procedimiento administrativo.

41. El concepto de interesado es amplio, pero no ilimitado. No incluye a aquellos sujetos que tienen un **mero interés en la defensa de la legalidad**, y que no se ven beneficiados o perjudicados por el procedimiento en cuestión. Tales sujetos solo podrán participar en el procedimiento en los supuestos excepcionales en que las leyes reconocen la **acción pública**, que habilita a cualquier ciudadano a instar los procedimientos administrativos de protección de la legalidad vulnerada y a impugnar en vía judicial la decisión que al respecto adopte la Administración. Dicha acción se reconoce tradicionalmente en ámbitos de indudable interés colectivo como el urbanismo (arts. 5.f) y 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), la protección de las costas (art. 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) o el patrimonio histórico–artístico (art. 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español).

42. Por el solo hecho de serlo, los interesados tienen una serie de **derechos** durante la tramitación del procedimiento administrativo. A los que se enumeran

específicamente en el artículo **53 LPAC** deben sumarse los que se contienen en otros preceptos de esta ley y los que el artículo 13 LPAC reconoce, en general, a toda persona que se relacione con la Administración —en el marco o fuera de un procedimiento administrativo—. Se irán viendo los más importantes a medida que se expongan las distintas fases del procedimiento administrativo común. Su contenido se ha visto enriquecido con los numerosos preceptos de la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa que resultan también aplicables al procedimiento administrativo.

43. Entre tales derechos se encuentra el de contar con un **representante** que intervenga en el procedimiento en nombre del interesado (arts. 5 y 53.1.g) LPAC). A diferencia del proceso judicial, la representación en el procedimiento administrativo no es obligatoria y puede encargarse a cualquier persona (como p. ej. un gestor), no solo a un abogado o procurador. El apoderamiento puede realizarse de forma presencial o telemática e inscribirse en los registros electrónicos de apoderamientos que deben tener e interconectar las distintas Administraciones para comprobar fácilmente la existencia del poder (art. 6 LPAC). Al no tener que actuar con la asistencia de procurador y abogado, la participación en el procedimiento administrativo puede y suele resultar gratuita para los interesados, aunque es también habitual que deban abonar tasas para su tramitación y asumir otros gastos (como los relacionados con las pruebas que eventualmente propongan —*infra* § 15.74—).

4. ESTRUCTURA

44. El procedimiento de elaboración de actos administrativos tiene normalmente **tres grandes fases**: la **iniciación**, la **instrucción** y la terminación o **finalización**. A ellas se dedican la mayor parte (arts. 54-96) de los preceptos del título IV de la LPAC, sobre el procedimiento administrativo común. En la regulación de cada fase se detallan las peculiaridades de dos tipos de procedimientos específicos que no serán objeto de consideración, el procedimiento para la imposición de sanciones administrativas y de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración.

4.1. Iniciación

4.1.1. Formas de iniciación: de oficio y a solicitud de interesado

45. Siguiendo la tradición española, el artículo 54 LPAC dispone que los procedimientos de elaboración de actos administrativos pueden iniciarse **de oficio** o **a solicitud del interesado**. A estos últimos también se los denomina procedimientos iniciados a instancia de parte. Esta es una distinción capital, a la que se anudan efectos jurídicos diversos, como se irá viendo.

46. Los procedimientos se inician **de oficio** cuando es la Administración la que los impulsa. Se trata de la forma habitual de iniciación de los procedimientos

destinados a la adopción de un acto **desfavorable** o de gravamen, como pueda ser una sanción administrativa o una orden de demolición de una construcción ilegal. Pero puede emplearse también para el otorgamiento de actos **favorables** para los interesados, como p. ej. el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración (un procedimiento que suele iniciarse a instancia del interesado, pero que el art. 65 LPAC permite iniciar también de oficio) o la concesión de una subvención (cuyo procedimiento competitivo se inicia por convocatoria de la Administración, en la que se concede un plazo para que los que lo deseen presenten sus solicitudes —art. 23 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones—).

47. A su vez, los procedimientos se inician a **instancia de parte** cuando es un interesado el que solicita su tramitación. Se trata de procedimientos destinados a la obtención de un acto **favorable** para quien lo solicita. El ejemplo típico es el de la autorización administrativa, un acto favorable que habilita para el ejercicio de una determinada actividad y que debe solicitar la persona interesada en obtenerla. Son las distintas normas sectoriales las que establecen qué tipo de procedimientos pueden iniciarse a instancia de parte.

48. Los procedimientos impulsados **de oficio** comienzan formalmente cuando el órgano competente dicta el **acuerdo de iniciación**. Antes de ese momento pueden haberse realizado las **actuaciones previas** de información o investigación a las que alude el artículo 55 LPAC, a fin de determinar si concurren las circunstancias que justifiquen la iniciación del procedimiento de que se trate y evitar su incoación precipitada. Durante este período preliminar puede, p. ej., llevarse a cabo una inspección para comprobar unos hechos que han sido denunciados o identificarse a la persona presuntamente responsable de cometer una determinada infracción administrativa, y contra la que se dirigirá el procedimiento sancionador. Estas actuaciones previas no computan a los efectos del plazo máximo de resolución del procedimiento respectivo (*infra* § 15.59), han de tener la duración estrictamente indispensable y no emplearse de forma abusiva, incluyendo actuaciones de instrucción propias del procedimiento de que se trate (STS de 6 de mayo de 2015, ECLI:ES:TS:2015:2380, FJ 2).

49. El referido acuerdo de iniciación puede ser adoptado por **propia iniciativa** del órgano competente, como consecuencia de **orden superior** vinculante (procedente de un órgano superior jerárquico del competente para iniciar el procedimiento), a **petición razonada** de otros órganos (de la misma u otra Administración, como p. ej. los servicios de inspección que detecten posibles irregularidades; esta petición no es vinculante, aunque se deben indicar al peticionario los motivos por los que no se atiende) o por **denuncia** (arts. 58-62 LPAC).

50. La **denuncia** constituye un instrumento muy importante para el ejercicio de las funciones de garantía del cumplimiento de la legalidad que corresponden a la Administración, ya que sus capacidades de inspección e investigación son limitadas y resulta a menudo imprescindible contar con la colaboración ciudadana y de terceros afectados (como posibles competidores) para la detección de ilegalidades. El artículo 62 LPAC define la denuncia como el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal (ya que algunas leyes obligan a denunciar

ciertos hechos), pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo, como un procedimiento sancionador o de restauración de la legalidad infringida. La denuncia no es vinculante y su recepción no comporta la iniciación del procedimiento correspondiente (a diferencia de lo que sucede con la solicitud en los procedimientos iniciados a instancia de parte, como se verá después): es la Administración la que, tras examinar su verosimilitud, decidirá, en su caso, iniciarlo de **oficio** mediante el correspondiente acuerdo de iniciación. Es conveniente **informar** al denunciante —sobre todo si lo solicita— acerca de si se ha iniciado o no el procedimiento correspondiente, aunque el artículo 62.3 LPAC obliga solo a ello cuando la denuncia invoque un perjuicio en el patrimonio —dinero incluido— de la Administración.

51. Con tal de asegurar la seriedad de las denuncias, el artículo 62.2 dispone que no pueden ser anónimas, aunque ello no impide que quien lo desee haga llegar a la Administración, *de facto*, informaciones sobre posibles ilegalidades sin revelar su identidad, y que la Administración, si lo considera oportuno, podrá investigar pese a que no se trate de denuncias formales. Existen incluso normas sectoriales que permiten formular **denuncias anónimas**, a fin de evitar que los denunciantes sufran posibles represalias e incentivar que se denuncien determinados hechos. Destaca, en este sentido, por su amplitud, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, dictada en transposición de la importante Directiva 2019/1937, y que permite formular denuncias anónimas (internas o ante la nueva Autoridad Independiente de Protección del Informante y sus homólogas autonómicas) de las infracciones penales y administrativas —graves o muy graves— y del Derecho de la Unión que las personas físicas detecten en su contexto laboral o profesional (arts. 7.3, 17.1 y 21.1).

52. El artículo 62.4 LPAC también extiende a todo procedimiento sancionador (*infra* § 27.80) la previsión inicialmente incluida en materia de defensa de la competencia (programas de clemencia para la detección de cárteles), por la que se permite reducir o incluso excluir totalmente la sanción administrativa que corresponda a un **infractor que delate** a los demás y aporte pruebas que posibiliten su castigo.

53. Por último, es importante tener en cuenta que la sola formulación de una denuncia no confiere a quien la presente la condición de **interesado** en el procedimiento que a continuación se tramite (art. 62.5 LPAC). Para ello es necesario que el denunciante reúna los requisitos antes expuestos para merecer la calificación de interesado, experimentando un beneficio que vaya más allá de la satisfacción moral que pueda producirle que se sancione al sujeto denunciado (STS de 28 de enero de 2019, ECLI:ES:TS:2019:494, FFJJ 2 y 3), resumiendo la abundante jurisprudencia que se ha ocupado del supuesto fronterizo del **denunciante que se ha visto perjudicado** por la infracción denunciada). Es lo que ocurre, p. ej., cuando quien denuncia es una empresa dedicada a la cría de marisco perjudicada por los vertidos tóxicos efectuados por la empresa denunciada, y que solicita que se sancione a esta última con la revo-

cación de la autorización que posibilita su actividad (STSJ de Galicia de 5 de febrero de 2024, ECLI:ES:TSJGAL:2024:530, FFJJ 3 y 5).

54. Si los procedimientos impulsados de oficio comienzan formalmente cuando el órgano competente dicta el acuerdo de iniciación, los iniciados a **instancia de parte** lo hacen cuando el interesado presenta su **solicitud**. Concretamente, en el momento en que la solicitud tiene entrada en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación (art. 21.3.b) LPAC), como se verá de inmediato. Los artículos 66-68 LPAC disciplinan los aspectos básicos del régimen jurídico de las solicitudes, y que son asimismo aplicables a las solicitudes que los interesados pueden tener también que presentar en el marco de determinados procedimientos iniciados de oficio, como los de concurrencia competitiva (los candidatos que p. ej. compiten por una subvención convocada de oficio por la Administración también disponen de un plazo determinado para presentar su solicitud desde que se publica la convocatoria). El artículo 66.1 LPAC somete las solicitudes a pocos requisitos formales, los esenciales para que la Administración comprenda lo que se le pide y quién y por qué se lo pide. Es cada vez más frecuente que las Administraciones establezcan **formularios electrónicos** de solicitud, de uso obligatorio, para facilitar el procesamiento de los datos que contienen (art. 66.6 LPAC). A la solicitud habrá que adjuntar a menudo documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para desarrollar la actividad solicitada, documentación que establece la normativa sectorial aplicable y que puede ser muy compleja y voluminosa (piénsese p. ej. en la solicitud de instalación de una central nuclear o de comercialización de un nuevo medicamento).

55. El artículo 68 LPAC regula una cuestión de gran trascendencia práctica y en la que el legislador español se ha mostrado tradicionalmente magnánimo: la obligación de la Administración de advertir al interesado sobre los **defectos** que pueda presentar su solicitud y de concederle un plazo de diez días para **subsanarlos**. En caso de que no se atienda el requerimiento de subsanación se considerará que el interesado desiste de su petición (*infra* § 15.83), lo que deberá ser declarado formalmente por la Administración. Esta posibilidad de subsanación rige también en los procedimientos competitivos, aunque se somete a algunas limitaciones —como no poder aportar méritos y documentos de forma extemporánea— para garantizar la igualdad de todos los candidatos (STS de 24 de enero de 2011, ECLI:ES:TS:2011:246, FJ 4).

56. A fin de impulsar definitivamente la Administración electrónica y la digitalización de los procedimientos, el artículo 14 LPAC obliga a muchos sujetos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, lo que implica, en lo que ahora interesa, la obligación de que presenten sus **solicitudes de forma telemática**. Quedan obligados a ello todas las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica, quienes ejerzan una profesión para la que se requiera formar parte de un colegio profesional (como los abogados o arquitectos), los empleados públicos y los representantes de todos los anteriores. Se considera que dichos sujetos (y los colectivos adicionales de personas físicas que el artículo 14.3 LPAC permite añadir por reglamento) poseen los conocimientos y recursos necesarios para utilizar las debidas

herramientas informáticas, lo que no siempre será cierto, existiendo riesgo de brecha digital. En tales casos, la solicitud debe presentarse en el **registro electrónico**, ya sea el de la Administración a la que va dirigida o el de cualquier otra Administración o entidad del sector público, que deberá transmitirla a aquella (arts. 16.4.a) LPAC y 37.3.b) RAFME). El registro electrónico está disponible en la **sede electrónica** de la Administración respectiva y permite la presentación de solicitudes las veinticuatro horas del día, todos los días del año. Aunque se permita la presentación en cualquier registro electrónico, el plazo de resolución del procedimiento (*infra* § 15.59) no comienza hasta que la solicitud tenga entrada en el de la Administración competente para tramitarlo (art. 21.3.b) LPAC).

57. El resto de personas físicas puede seguir presentando sus solicitudes en **papel**, presencialmente, en las oficinas de asistencia en materia de registros que deben seguir teniendo las Administraciones (que hacen las veces de los antiguos registros presenciales, y donde los empleados públicos deben **digitalizar** las solicitudes presentadas para que el procedimiento pueda tramitarse de forma electrónica), en las oficinas de la empresa estatal Correos y en las embajadas y consulados de España en el extranjero (art. 16.4 LPAC).

58. Algunos **derechos** importantes de los interesados relacionados con la solicitud son el derecho a no presentar —como regla general— documentos originales (arts. 28 y 53.1.c) LPAC); el derecho a no aportar datos y documentos que hayan aportado ya con anterioridad a cualquier Administración, ni otros documentos que se encuentren en poder de la Administración actuante o que hayan sido elaborados por cualquier otra Administración (arts. 28 y 53.1.d) LPAC; en todos estos casos es la Administración quien tiene la carga de recabarlos); el derecho a presentar la solicitud en cualquiera de las lenguas oficiales de la Administración de que se trate (arts. 13.c) y 15 LPAC); el derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos a los que se someta la solicitud o la actuación que con ella se pretende (art. 53.1.f) LPAC, sin que ello implique asesoramiento sobre el caso concreto); el derecho —frecuentemente incumplido— a obtener un acuse de recibo de la solicitud en un plazo de diez días, en el que se informe sobre la fecha en que ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo en que deberá resolverse el procedimiento y los efectos que tendrá el incumplimiento de dicho plazo —el sentido del denominado silencio administrativo— (arts. 21.4 LPAC y 41.b) RAFME; *infra* § 15.59, 86 y ss.); o el derecho a presentar la solicitud por medios electrónicos, cuando ello no sea obligatorio para el interesado, y a que se le asista en el uso de tales medios (arts. 13.b) y 14 LPAC).

4.1.2. Efectos de la iniciación: plazo máximo de resolución y medidas provisionales

59. El efecto más importante de la iniciación de todo procedimiento, ya sea de oficio o a instancia de parte, es el surgimiento de la obligación por parte de la Administración de **tramitarlo debidamente** (*supra* § 15.31-32) y de dictar y notificar a

los interesados, en un **plazo determinado**, el acto administrativo que le pondrá fin (también conocido como resolución —*infra* § 15.80—). La obligación de resolver de forma expresa el procedimiento en un plazo determinado surge así no solo en los procedimientos que la Administración decide iniciar de oficio, sino también en los que se inician a instancia de parte, por el mero hecho de que se reciba la solicitud del interesado. El **plazo máximo** en que debe dictarse y notificarse esta resolución expresa lo establece la norma reguladora del concreto procedimiento, en función de su complejidad, sin que pueda exceder de seis meses, salvo que la norma que establezca un plazo superior tenga rango de ley o provenga del Derecho de la Unión, y fijando la LPAC un plazo supletorio de tres meses para aquellos casos en que la norma reguladora del procedimiento no contemple ningún plazo máximo (art. 21 LPAC). El legislador español concreta de esta manera el "plazo razonable" a que alude el artículo 41.1 CDFUE al abordar la dimensión temporal del derecho fundamental a una buena administración. El principio de celeridad que inspira desde la LPA el procedimiento administrativo (art. 71.1 LPAC) obliga en todo caso a tramitarlo de la manera más rápida posible y a no apurar innecesariamente los plazos establecidos, en consonancia con la importancia que posee el factor tiempo en la sociedad actual y, en particular, en el desarrollo de las actividades económicas.

60. De cara a determinar la fecha límite del procedimiento hay que tener en cuenta que la Administración puede **suspender e incluso ampliar** el plazo máximo de que dispone, por lo que aquel puede acabar superando de forma significativa la duración establecida en la norma que lo regule. La suspensión (art. 22 LPAC) implica que no se computen los períodos de tiempo durante los que el órgano que tramita el procedimiento espera a que los interesados u otros órganos, Administraciones o tribunales realicen determinadas actuaciones, siendo en unos casos potestativa (p. ej., cuando se insta al interesado a que subsane su solicitud o se pide un informe preceptivo a otro órgano o Administración) y en otros obligatoria (p. ej., cuando algún interesado solicite la recusación). A su vez, el artículo 23 LPAC permite que el órgano competente para resolver el procedimiento, o su superior jerárquico, amplíen el plazo máximo. Ello solo es posible de forma excepcional, cuando no se disponga de los medios personales (trabajadores) y materiales necesarios para tramitar el procedimiento en el plazo establecido (p. ej., porque se reciba un aluvión inesperado de solicitudes o se produzca un ciberataque que inutilice los sistemas informáticos de la Administración), y debe motivarse y notificarse a los interesados. La ampliación no puede ser superior al plazo inicialmente establecido (si p. ej. el procedimiento tenía un plazo máximo de un mes, se podrá ampliar como mucho por un mes más).

61. El **cómputo del plazo máximo** del procedimiento y de los distintos plazos más breves previstos para la realización de los trámites que lo integran (tanto por parte de la Administración —p. ej., elaborar la lista de candidatos admitidos y excluidos de un proceso selectivo—, como de los interesados —p. ej., subsanar los defectos que presente su solicitud o participar en el trámite de audiencia que se verá luego—) se rige por las reglas generales contenidas en los artículos 29-33 LPAC. En síntesis: cuando el plazo se exprese en días u horas, se consideran excluidos —salvo que en una norma con rango de ley o de Derecho de la Unión se indique que el plazo es de días u horas naturales— los días inhábiles (sábados, domingos y festivos), al contrario de lo que sucede con los plazos fijados en meses y años, ya que se computan de fecha a fecha, concluyendo en el mismo día (del mes o el año de vencimiento)

en que se produjo la notificación o publicación correspondiente (STS de 25 de septiembre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3954, FJ 1), o en el último día del mes, cuando no haya día equivalente (un plazo de un mes que se inicie p. ej. el 31 de enero finaliza el 28 o el 29 de febrero). En todos los casos, cuando el último día del plazo sea inhábil, se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente (art. 30 LPAC).

62. Un segundo efecto destacable de la iniciación de todo procedimiento es la posibilidad que abre de adoptar, de oficio o a instancia de parte, las **medidas provisionales** que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final que pueda recaer en dicho procedimiento. Ello se encuentra regulado en el artículo 56 LPAC, que enumera las medidas que pueden adoptarse (p. ej., el cierre temporal de una discoteca que incumple la normativa de incendios o de ruido, o la prohibición temporal de venta de un producto perjudicial para la salud) y establece que deberán ser motivadas, respetar el principio de proporcionalidad y no ocasionar perjuicios de difícil o imposible reparación (*infra* §§ 33.61 y 34.129). El apartado segundo del precepto permite adoptar dichas medidas incluso *antes* de que se inicie formalmente el procedimiento, en los casos de urgencia inaplazable. Son las que se conocen como medidas provisionalísimas, y que quedan sin efecto automáticamente si no se inicia el procedimiento en un plazo de quince días y cuando el acuerdo de iniciación no las confirme expresamente.

4.2. Instrucción

63. La fase de instrucción constituye la parte central del procedimiento, en la que la Administración recaba todas aquellas **informaciones y conocimientos** necesarios para decidir adecuadamente la cuestión de fondo en cada caso suscitada. Dependiendo del procedimiento y de su complejidad, puede ser muy breve o demorarse durante varios meses. Cabe incluso omitirla en los procedimientos sencillos iniciados a instancia de parte en los que no haya terceros interesados y en que la Administración pueda decidir sobre la base de la sola solicitud presentada. A continuación se verán someramente los trámites principales que puede contener.

4.2.1. Audiencia e información pública

64. El trámite más importante de los **procedimientos de gravamen** iniciados de oficio y de los procedimientos iniciados a instancia de parte que pueden tener efectos perjudiciales para terceros es, sin lugar a duda, el de **audiencia**. Es un trámite de honda raigambre histórica, expresado a través del brocardo latino *audi alteram partem*, que se encuentra recogido al máximo nivel normativo en los artículos 105.c) CE y 41.2.a) CDFUE, como ya nos consta. De hecho, en muchos ordenamientos la audiencia a los interesados constituye la esencia misma del procedimiento administrativo.

65. El trámite formal de audiencia se regula en el artículo 82 LPAC y consiste en comunicar a los interesados que disponen de un plazo determinado —de entre

diez a quince días, y que decide el instructor del procedimiento— para **consultar el expediente** (ese es el significado de la expresión tradicional "poner de manifiesto el procedimiento" que sigue manejando el precepto), formular las **alegaciones** y aportar los **documentos** que estimen convenientes en defensa de sus derechos e intereses. Tiene lugar al final de la fase de instrucción ("instruidos los procedimientos"), aunque antes de que se solicite, cuando proceda, el informe de los servicios jurídicos de la Administración o el dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente (*infra* § 15.76). Permite, por tanto, que los interesados expresen su posición definitiva sobre el objeto del procedimiento a la vista de la práctica totalidad de trámites y documentos generados a lo largo del mismo. Pese a que la expresión "audiencia" podría dar a entender otra cosa, es un trámite que se efectúa casi siempre por escrito. Según el artículo 82.4 LPAC, **se puede prescindir** del trámite de audiencia cuando no consten en el expediente ni vayan a ser tenidos en cuenta en la decisión final del procedimiento otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el propio interesado. Es lo que ocurrirá, p. ej., cuando no haya terceros que se opongan a la solicitud del interesado.

66. Como se acaba de señalar, el trámite de audiencia se encuentra, en España, vinculado indisociablemente al derecho de los interesados de **acceso al expediente**, un derecho crucial para que puedan defenderse de forma adecuada y que recoge también el artículo 41.2.b) CDFUE como un aspecto importante del principio de buena administración. Esta conexión se remonta a la Ley Azcárate de 1889 y presupone la obligación de la Administración de ir integrando los documentos principales que se van generando a lo largo del procedimiento, de forma ordenada e indexada, en el denominado expediente administrativo, que define y concreta el artículo 70 LPAC y que ahora tiene necesariamente formato electrónico. El apartado cuarto de dicho precepto precisa que no debe incluirse en el expediente la información auxiliar o de apoyo, y que delimita en los términos amplios —y controvertidos— del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, LTBG (*infra* § 28.62), aunque señalando al menos que formarán parte en todo caso del mismo los informes, tanto preceptivos como facultativos, que puedan solicitarse durante la tramitación del procedimiento (*infra* § 15.77). Según el artículo 53.1.a) LPAC, el derecho de acceso al expediente incluye el de **obtener copias** de los documentos que lo integran, lo que es importante para poder estudiarlos detenidamente. En el caso de las personas obligadas a relacionarse con la Administración por medios electrónicos (*supra* § 15.56), el derecho de acceso al expediente y de obtención de copias se entiende satisfecho mediante el envío de la dirección electrónica en que aquel se aloja (art. 52 RAFME, permitiendo que se pueda acceder al mismo también tras la finalización del procedimiento, mientras los documentos que lo integren deban ser conservados con arreglo a la normativa de archivos administrativos).

67. El derecho de los interesados de acceso al expediente **no es ilimitado**, sino que queda sujeto a los mismos límites que el derecho de acceso a información pública reconocido a toda persona por la legislación de transparencia (*infra* § 28.53-55), como se desprende de la remisión que el artículo 82.1 LPAC efectúa a la LTBG. Los

interesados, p. ej., no han de poder acceder a secretos comerciales o a datos personales sensibles de otros interesados (arts. 14 y 15 LTBG). Sin embargo, el hecho de que los interesados puedan necesitar acceder al documento de que se trate para defenderse adecuadamente en el seno del procedimiento o en vía de recurso tendrá un peso muy relevante en el juicio de ponderación que debe efectuarse con los límites que puedan oponerse al acceso (arts. 14.2 y 15.3 LTBG) y hará que normalmente deba concedérseles dicho acceso, aunque sea omitiendo —motivadamente— los fragmentos o páginas que les deban quedar vedados.

68. La vigente LTBG, a diferencia del anterior artículo 37.1 LRJPAC, permite que **cualquier persona**, aunque no tenga la condición de interesada, pueda acceder también al expediente administrativo durante la tramitación del procedimiento, y no solo cuando este haya finalizado. La circunstancia de que tales personas no necesiten acceder a los documentos para defenderse en el seno del procedimiento justificará, en todo caso, que puedan oponérseles mayores restricciones al acceso (MIR, 2019: 37 y ss.).

69. Es importante tener en cuenta que la posibilidad de los interesados de acceder al expediente y formular alegaciones no se circunscribe al trámite formal de audiencia acabado de examinar. El artículo 53.1 LPAC, en sus letras a) y e), permite que formulen alegaciones y accedan al expediente **también con anterioridad** a dicho trámite, las veces que lo consideren oportuno. Se trata así de dos derechos autónomos que pueden ejercerse por propia iniciativa, en cualquier momento del procedimiento, y no solo cuando lo indique la Administración. El trámite de audiencia garantiza que los interesados sepan que pueden ver el expediente y formular alegaciones, rebatiendo en su caso las que hayan podido hacer *motu proprio* otros interesados con anterioridad al mismo.

70. Las alegaciones, tanto si son formuladas antes como durante el trámite de audiencia, pueden consistir en la exposición de hechos y de valoraciones jurídicas o técnicas, y venir o no acompañadas de documentos acreditativos. Deben ser **tomadas en consideración** por la Administración al resolver el procedimiento (arts. 53.1.e) y 76.1 LPAC; STS de 15 de marzo de 2012, ECLI:ES:TS:2012:1742, FJ 4, señalando que para tener por cumplido el trámite de audiencia no basta con haber abierto el trámite, sino que es preciso tomar en consideración las alegaciones recibidas).

71. Según la jurisprudencia, salvo en los procedimientos sancionadores (donde la audiencia constituye un requisito esencial ineludible), la omisión indebida del trámite de audiencia solo comporta la anulación del acto dictado cuando ello ha ocasionado **indefensión real** y **efectiva** al interesado, admitiendo que pueda **sanarse** mediante la interposición posterior del recurso administrativo o incluso —cuando el recurrente haga caso omiso de la falta de audiencia y pida al tribunal un pronunciamiento sobre el fondo del asunto— contencioso–administrativo (nuevamente, STS de 15 de marzo de 2012, ECLI:ES:TS:2012:1742, FJ 4). Este enfoque se corresponde con el efecto no invalidante que en general tienen los vicios procedimentales y demás defectos de forma (art. 48 LPAC e *infra* § 17.68), y con la preeminencia concedida por los tribunales a la legalidad de *fondo* o sustantiva de las decisiones administrativas.

72. Distinto del trámite de audiencia es el de **información pública** regulado de forma general en el artículo 83 LPAC. Previsto ya con esta misma denominación clá-

sica —que no debe llevar a confusión con el derecho de acceso a información pública de la LTBG— en el artículo 87 LPA (1958), está concebido para posibilitar la **participación ciudadana** en procedimientos dotados de una amplia repercusión social. Consiste en publicar un anuncio en el **diario oficial** correspondiente informando sobre la existencia de dicho procedimiento y concediendo un plazo de al menos veinte días para que todo aquel que lo desee (tenga o no la condición de interesado) pueda consultar el expediente (íntegramente, o solo la parte que se acuerde) y formular las alegaciones u observaciones que considere oportunas. El trámite incluye también el derecho de quienes participen en el mismo a obtener una respuesta razonada de la Administración a sus alegaciones u observaciones, respuesta que puede ser común para todas aquellas que sean sustancialmente iguales. El solo hecho de participar en el trámite no confiere la condición de interesado (para ello es necesario reunir los requisitos examinados *supra* § 15.35-43), por lo que quienes comparezcan en el mismo no dispondrán necesariamente de los derechos asociados a tal condición (recusación, audiencia, práctica de pruebas, impugnación de la decisión final y de los actos de trámite cualificados, etc.). El artículo 83.1 LPAC lo configura como un trámite en general **potestativo** ("podrá acordar"), aunque son muchas las normas sectoriales que exigen su realización (p. ej., en procedimientos de autorización de actividades dotadas de un elevado impacto ambiental). Su apertura no exime de practicar el trámite de audiencia a los interesados (STS de 3 de julio de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3360, FJ 4), que han de poder confiar en que recibirán la invitación personalizada a formular alegaciones que caracteriza a este último.

4.2.2. Pruebas

73. Para **acreditar los hechos** relevantes para la resolución del procedimiento normalmente basta con los documentos aportados por los interesados en sus solicitudes o alegaciones, o con los que haya podido recabar la Administración durante las actuaciones previas a su iniciación (p. ej. el acta que recoja los resultados de una inspección previamente realizada, o la fotografía tomada por un radar de velocidad). Pero el derecho de defensa de los interesados y el deber de diligencia de la Administración exigen que unos y otra puedan proponer y acordar, respectivamente, la apertura de un período de prueba cuando discrepen o tengan dudas sobre tales hechos (art. 77.2 LPAC).

74. En el período de prueba, que tiene lugar antes del trámite formal de audiencia y una duración de diez a treinta días, se practicarán todas aquellas pruebas que indique o admita el instructor del procedimiento. Este solo podrá rechazar —motivadamente— las que propongan los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias (art. 77.3 LPAC; p. ej., cuando se proponga que declare un testigo para acreditar unos hechos que no guarden relación con el caso —improcedencia— o que la Administración no discuta —innecesariedad—). Puede emplearse **cualquier medio de prueba** admisible en Derecho, como los contemplados para el proceso civil en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, LEC (arts. 299 y ss.), a la que remite el artículo 77.1 LPAC para su valoración. Cabe, así, p. ej., proponer la declaración e interrogatorio de testigos, de peritos o de los propios interesados, la presentación y cotejo de documentos públicos y privados, la muestra de fotografías y de grabaciones de imagen y sonido, el reconocimiento de un lugar, un objeto o una persona, la toma de muestras y su análisis en un laboratorio, etc. Deberá notificarse con la debida antelación a los interesados el día,

hora y lugar en que tendrá lugar la práctica de la prueba correspondiente (art. 78 LPAC). Aunque dicha práctica, a diferencia de lo que sucede en un proceso judicial, no debe celebrarse de forma pública, sí ha de contar con la presencia de todos los interesados, por exigencia de los principios de contradicción e igualdad (art. 75.4 LPAC). Podrán, por supuesto, acudir a la misma acompañados tanto de abogado, como de técnicos que les asistan (art. 78.2 LPAC).

75. Finalmente, en cuanto a la **valoración de las pruebas**, además de los criterios establecidos en la LEC, es importante tener en cuenta que los hechos constatados por funcionarios que ostenten la condición de autoridad y que se recojan debidamente en el documento correspondiente (p. ej., el acta de una inspección o la denuncia formulada por un agente de policía) se presumen ciertos, salvo que se acredite lo contrario (art. 77.5 LPAC).

4.2.3. Informes

76. Un último trámite de enorme importancia en el procedimiento administrativo es la petición de informes a otros órganos administrativos, de la misma o de otra Administración. El informe es un acto de instrucción por el que **se emite un juicio jurídico, técnico o de oportunidad** sobre el objeto del procedimiento. Puede solicitarse, p. ej., a otra Administración que ostente competencias concurrentes sobre la materia, a un órgano técnico especializado o a un órgano de tipo participativo que reúna a representantes de los distintos intereses económicos y sociales de un ámbito determinado. De especial arraigo en España son los informes (denominados "dictámenes") que corresponde emitir al **Consejo de Estado** (art. 107 CE y Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, LOCE) y a los **órganos consultivos autonómicos** equivalentes sobre la legalidad de numerosos procedimientos, como los de responsabilidad patrimonial (art. 81.2 LPAC), revisión de oficio (art. 106 LPAC), recurso extraordinario de revisión (art. 126.1 LPAC) o aprobación de reglamentos ejecutivos (art. 22.3 LOCE y legislación autonómica).

77. Los informes pueden ser **facultativos** o **preceptivos**, en función de si la Administración que tramita el procedimiento está o no obligada a solicitarlos, y **vinculantes** o **no vinculantes**, dependiendo de si está o no obligada a seguir el criterio en ellos expresado. Según el artículo 80.1 LPAC, salvo disposición expresa en contra los informes son facultativos y no vinculantes. Los informes antes indicados del Consejo de Estado y sus homólogos autonómicos, p. ej., son preceptivos y no vinculantes, salvo en el caso de la revisión de oficio, donde es vinculante, al tener que ser favorable a la revisión para que la Administración pueda acordarla (*infra* § 33.29).

78. Ilustra la relevancia de los informes el hecho de que se permita que la resolución final del procedimiento, a la hora de motivar la decisión adoptada, pueda limitarse a remitir (**motivación *in aliunde* o por remisión**) a algún informe que se haya solicitado a lo largo del procedimiento (art. 88.6 LPAC, sin que sea necesario que el mismo se incorpore al texto de la resolución cuando conste en el expediente y el interesado haya podido acceder a este: STS de 11 de febrero de 2011, ECLI:ES:TS:2011:555, FJ 5). Es también revelador que, como se ha visto, cuando se solicite un informe preceptivo pueda suspenderse el plazo máximo de resolución por un período de hasta tres meses (art. 22.1.d) LPAC).

4.3. Finalización

4.3.1. Formas de finalización

79. El procedimiento administrativo puede finalizar de **ocho formas** distintas: mediante resolución, terminación convencional, imposibilidad material de continuación, desistimiento y renuncia del interesado, desistimiento de la Administración, caducidad y silencio administrativo. Las dos primeras pueden ser calificadas de formas **normales** de finalización, mientras que las restantes tienen carácter **anormal**, en el sentido de que no constituyen el objetivo que se persigue cuando se inicia el procedimiento.

80. La **resolución** (arts. 21, 84.1 y 88 LPAC) es el acto administrativo definitivo que pone fin al procedimiento tras la sucesión de actos de trámite que lo han precedido y preparado, y que debe adoptarse (y, en su caso, notificarse a los interesados) en el plazo máximo que ya conocemos (*supra* § 15.59). Se trata del acto administrativo por antonomasia, que decide la cuestión de fondo planteada en el procedimiento y crea, modifica o extingue derechos u obligaciones (*infra* § 17.14). Es la resolución la que concede o deniega la autorización, la subvención o la indemnización, la que impone o descarta la sanción, la prohibición o la orden. Sobre sus requisitos de validez y demás aspectos generales de su régimen jurídico, véase *infra* § 17.

81. Esta resolución del procedimiento no debe confundirse con **otras resoluciones** que, a modo de **actos de trámite** (decisorios), se adoptan durante su iniciación e instrucción (p. ej. de adopción de medidas provisionales, de resolución del incidente de recusación, de ampliación del plazo máximo del procedimiento, de denegación de pruebas propuestas por los interesados o de acceso a una parte del expediente). Por otro lado, la Administración también debe dictar una resolución cuando se produzcan los supuestos de finalización anormal que se verán a continuación, aunque se limita a constatar su existencia y a declarar finalizado por dicho motivo el procedimiento, sin decidir ni entrar en el fondo del asunto (art. 21.1 LPAC). Téngase asimismo en cuenta que la resolución del procedimiento vendrá a menudo precedida de una **propuesta de resolución**, no vinculante, preparada por el instructor del mismo. Pese a la insistencia con que la LPAC alude a la propuesta de resolución, solo es en general exigible en los procedimientos sancionadores y en aquellos en que la instrucción y la resolución se atribuyan a órganos distintos (arts. 88.7 y 89 LPAC), lo que no ocurrirá en muchas ocasiones. Finalmente, los artículos 88.5, 106.3 y 116.e) LPAC y numerosas normas sectoriales permiten dictar una **resolución de inadmisión** de solicitudes y recursos que carecen manifiestamente de fundamento. Se trata de una auténtica resolución del procedimiento, que decide y pone fin al mismo de forma anticipada, sin que se realicen sus trámites de instrucción, que se reputan innecesarios.

82. El artículo 86 LPAC, como hizo antes por primera vez de forma general el artículo 88 LRJPAC, contempla también la posibilidad de que los procedimientos finalicen mediante **terminación convencional**, esto es, mediante un acuerdo vinculante entre la Administración y los interesados que sustituya a la resolución unilateral del mismo por parte de aquella. Se permite aquí, en suma, que la Administración pacte con los interesados el ejercicio de la potestad en cada caso ejercida. A diferencia de lo que sucede en otros países como Alemania o Italia, este precepto de la LPAC no habilita por sí mismo a finalizar de esta forma cualquier procedimiento administrativo, sino que requiere que esté expresamente prevista en la norma —de rango

legal o reglamentario— que regule el concreto procedimiento de que se trate. Es lo que ocurre, p. ej., con el procedimiento de responsabilidad patrimonial (arts. 86.5 y 91 LPAC), el de expropiación forzosa (art. 24 LEF) o determinados procedimientos sancionadores (como las sanciones pactadas en materia tributaria —artículo 155 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria— o de defensa de la competencia —artículo 52 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia—). A estos acuerdos, en que las partes no se encuentran en posición de igualdad, no les son aplicables las normas sobre convenios administrativos contenidas en los artículos 47 y ss. LRJSP (art. 48.9 LRJSP).

83. La **imposibilidad material** de continuación del procedimiento (art. 84.2 LPAC) se produce cuando, durante su tramitación, concurren causas sobrevenidas como, p. ej., el fallecimiento del sujeto presuntamente responsable de una infracción administrativa, o el derrumbe del edificio en ruina que la Administración se planteaba ordenar demoler. La finalización por **desistimiento** del **interesado** (arts. 84.1 y 94 LPAC) puede tener lugar en los procedimientos iniciados a instancia de parte, cuando el interesado no desee continuar con su tramitación (p. ej., cuando haya solicitado una licencia de obras y haya perdido interés en construir el edificio al no obtener la financiación requerida), y no impide que el interesado vuelva a iniciar un nuevo procedimiento en el futuro, a diferencia de la **renuncia** (arts. 84.1 y 94 LPAC), en cuya virtud declara unilateralmente extinguido el derecho invocado al iniciar el procedimiento (p. ej., cuando el interesado solicita la devolución de unos ingresos satisfechos indebidamente a la Administración tributaria y durante el procedimiento renuncia a percibirlos, no podrá solicitar su devolución en el futuro). El **desistimiento** de la **Administración** (art. 93 LPAC) solo puede producirse, motivadamente, en los procedimientos iniciados de oficio, en los supuestos y con los requisitos previstos en las leyes (como, p. ej., en el procedimiento de adjudicación de un contrato, por las causas tasadas establecidas en el art. 152.4 LCSP e indemnizando a los interesados por los gastos en que hayan podido incurrir).

84. La caducidad (arts. 25.1.b), 84.1 y 95 LPAC) y el silencio administrativo (arts. 24 y 25.1.a) LPAC) se producen cuando la Administración no resuelve el procedimiento (ni llega a un acuerdo de terminación convencional con los interesados, en caso de que sea posible) en el plazo máximo de que dispone (*supra* § 15.59 y ss.). La **caducidad** es el efecto que la ley atribuye a esta falta de resolución en plazo en los procedimientos iniciados de oficio destinados a la adopción de un acto **desfavorable o de gravamen** (p. ej., un procedimiento sancionador, de restauración de la legalidad vulnerada o de reintegro de una subvención previamente concedida), mientras que el **silencio** administrativo entra en juego en los procedimientos dirigidos a la emanación de un acto **favorable** para quien lo obtenga (tanto si se inician de oficio —p. ej., un procedimiento de concesión de una subvención o de selección de un funcionario—, como a instancia de parte —p. ej., un procedimiento de autorización, de acceso a información pública o de reclamación de responsabilidad patrimonial instado por la víctima—). La caducidad obliga a archivar el procedimiento desfavorable, en beneficio del interesado, aunque no impide que la Administración pueda

iniciar un nuevo procedimiento si todavía no ha prescrito la acción de que dispone para ejercer la potestad de que se trate (p. ej., si se trata de imponer una multa por una infracción muy grave, sometida supletoriamente a un plazo de prescripción de tres años —art. 30.1 LRJSP—, la Administración podrá iniciar un nuevo procedimiento sancionador si tras producirse la caducidad todavía no ha transcurrido dicho plazo de tres años desde que se cometió la infracción). El artículo 95.3 LPAC permite, en dicho caso, que en el nuevo procedimiento puedan mantenerse algunos trámites del caducado, salvo los de alegaciones, proposición de prueba y audiencia, que deberán repetirse. Según la controvertida STS de 14 de marzo de 2024, ECLI:ES:TS:2024:1576, FFJJ 3 y 4, el artículo 95.4 LPAC, en cuya virtud "podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento", se aplica también a los procedimientos iniciados de oficio (en particular, al de revisión de oficio del artículo 106 LPAC), aunque, a falta de la necesaria aclaración jurisprudencial, no parece que ello pueda dar lugar a procedimientos que se alarguen indefinidamente en el tiempo ni que resulte aplicable en los casos en que la acción de la Administración está sometida a un plazo de prescripción —al menos, no en perjuicio del interesado protegido por la prescripción—. Normas legales imperativas tan claras y tuitivas de los interesados como los arts. 21.2, 23, 25.1.b), 48.3 y 95.3 LPAC y las que establecen la prescripción de las acciones administrativas no pueden quedar a disposición de la interpretación discrecional que efectúe la Administración de los vagos términos del artículo 95.4 LPAC.

85. El artículo 95 LPAC contempla también la posibilidad de que la Administración declare la **caducidad** de los procedimientos iniciados a instancia de parte cuando se produzca su paralización porque **los interesados no lleven a cabo trámites** que resulten indispensables para continuar y poder resolver el procedimiento. La Administración debe advertirles de que se producirá la caducidad si en tres meses no realizan las actividades necesarias para reanudar la tramitación. Los interesados también podrán aquí iniciar un nuevo procedimiento si no ha prescrito su acción (p. ej., tratándose de una reclamación de responsabilidad patrimonial, si todavía no ha transcurrido el plazo de prescripción de un año establecido en el art. 67 LPAC). El silencio administrativo merece un epígrafe separado.

4.3.2. La peculiaridad del silencio administrativo

86. La figura del silencio administrativo, de larga tradición en España y desconocida —por innecesaria— en otros países, trata de responder a la reprobable práctica habitual en la Administración española de **incumplir el plazo máximo** de resolución en los procedimientos destinados a producir efectos favorables para los interesados. En unos casos, la ley otorga a dicha inactividad, a dicho silencio de la Administración, un efecto estimatorio de la pretensión del interesado (silencio positivo o estimatorio), mientras que en otros le asocia un efecto desestimatorio de la misma (silencio negativo o desestimatorio).

87. El **silencio positivo** tiene la consideración de **acto administrativo** finalizador del procedimiento (art. 24.2 LPAC), un **acto administrativo presunto** dotado de los mismos efectos que la resolución expresa estimatoria. Por ello, la Administra-

ción queda vinculada por dicho silencio y solo puede dictar una resolución expresa posterior cuando sea confirmatoria de la estimación producida (art. 24.3.a) LPAC). Esto significa que, en caso de que la Administración se percate de que el interesado no reunía los requisitos legalmente exigidos para obtener el acto favorable, solo podrá iniciar la revisión de oficio del artículo 106.1 LPAC, cuando el acto sea nulo de pleno derecho (contemplando específicamente el art. 47.1.f) LPAC un supuesto de nulidad de los actos presuntos cuando se carezca de los requisitos esenciales para la adquisición de las facultades o derechos que confieren), o impugnarlo en un plazo de cuatro años ante los tribunales del orden contencioso–administrativo mediante el recurso de lesividad (art. 107 LPAC), cuando la ilegalidad sea de mera anulabilidad (*infra* § 33.24 y ss.). Para facilitar su prueba, la Administración tiene la obligación de expedir de oficio un certificado acreditativo del silencio positivo producido, y que puede solicitar también el interesado (art. 24.4 LPAC).

88. En cambio, el **silencio negativo** no da lugar a un auténtico acto administrativo, sino que es una **mera presunción legal** destinada a permitir que el interesado pueda interponer los recursos pertinentes (art. 24.2 LPAC), sin tener que esperar indefinidamente a que la Administración se pronuncie sobre el asunto. Al no haber acto administrativo, la Administración no queda aquí vinculada por el silencio y puede dictar una resolución expresa posterior que (cuando proceda, por supuesto) estime la pretensión del interesado (art. 24.3.b) LPAC).

89. El artículo 25.1.a) LPAC dispone que, en el caso de los procedimientos **iniciados de oficio** (como un procedimiento de concesión de una subvención o de selección de un funcionario, en los ejemplos antes puestos), el silencio es **siempre negativo**. La situación es más compleja en los procedimientos iniciados a **solicitud** del interesado. El artículo 24.1 LPAC parte aquí de la **regla general del silencio positivo**, como hizo también la LRJPAC y a diferencia de la LPA. Sin embargo, permite que una norma con rango de ley —no un reglamento— o una norma de Derecho de la Unión o de Derecho internacional puedan establecer lo contrario, siendo muchas las leyes estatales y autonómicas que —ya bajo la vigencia de la LRJPAC— **exceptúan la regla general** y han optado por el silencio negativo. El propio artículo 24.1 LPAC enumera una serie de procedimientos en los que el silencio es negativo: los relativos al ejercicio del derecho fundamental de petición del artículo 29 CE (por el que se puede pedir lo que se quiera a la Administración, sin tener ningún derecho a obtenerlo), a la transferencia de facultades relativas al dominio público (p. ej., cuando el propietario de un bar solicita una autorización demanial para colocar mesas en la vía pública) o al servicio público (p. ej., cuando se solicita la autorización para abrir un colegio privado), a actividades que puedan dañar el medio ambiente (p. ej., un procedimiento de autorización de una fábrica o de una central nuclear), los procedimientos de responsabilidad patrimonial, los de recurso administrativo (salvo en el caso de doble silencio, en el recurso de alzada, en procedimientos distintos de los enumerados) y los de revisión de oficio iniciados a solicitud de interesados.

90. Es perfectamente comprensible que haya tantas excepciones al silencio positivo, puesto que la concesión de autorizaciones y otros actos favorables por el mero transcurso del plazo de resolución, sin

que la Administración haya examinado la solicitud presentada y comprobado que se reúnan los requisitos legalmente establecidos, puede ocasionar **serios riesgos** para **terceros** y para los **intereses públicos** en cada caso implicados. De hecho, el silencio positivo no tiene ninguna utilidad cuando el solicitante pide una prestación a la Administración (si esta no la entrega, el interesado deberá acudir igualmente a los tribunales, aunque sea a través de un recurso distinto —el de inactividad del art. 29 LJCA: *infra* § 34.64-67—) y, en los supuestos en que puede tener más sentido (cuando se solicita poder ejercer una determinada actividad poco peligrosa), será a menudo preferible sustituir la necesidad de obtención de la autorización por una mera comunicación que permita iniciar inmediatamente la actividad (*infra* § 22.69).

91. El silencio administrativo, tanto el positivo como el negativo, es, en todo caso, una **patología**. Una patología que debe **superarse** adoptando las medidas **organizativas** necesarias para que la Administración **cumpla** la obligación que le incumbe de tramitar y **resolver** diligente y motivadamente, en el plazo establecido, el procedimiento administrativo.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Bibliografía citada

Oriol MIR PUIGPELAT, "El procedimiento administrativo de la Unión Europea y el debate sobre su codificación", en Luciano PAREJO ALFONSO y Marcos VAQUER CABALLERÍA (Directores), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I. Derecho comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 231-259.

Oriol MIR PUIGPELAT, *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2019.

Oriol MIR PUIGPELAT, "Teoría general del procedimiento administrativo", en José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL y Luis ARROYO JIMÉNEZ (Coordinadores), *Tratado de Derecho administrativo, vol. II*, Marcial Pons, Madrid–Barcelona–Buenos Aires–São Paulo, 2025, pp. 323-374.

Oriol MIR PUIGPELAT, "El procedimiento administrativo de la Unión Europea: lecciones y carencias", *InDret*, núm. 2 (2026), pp. 399-445.

5.2. Bibliografía complementaria recomendada

José María BAÑO LEÓN y Juan José LAVILLA RUBIRA (Directores), *Comentarios al Procedimiento Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

Javier BARNES (Editor), *La Transformación del Procedimiento Administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2008.

César CIERCO SEIRA, *La participación de los interesados en el procedimiento administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2002.

Eduardo GAMERO CASADO (Director), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, 2 vols., Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

Luciano PAREJO ALFONSO y Marcos VAQUER CABALLERÍA (Directores), *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, 3 vols., Tirant lo Blanch, Valencia, 2018-2020.

Juli PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001.