Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 371-398
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
PROCEDEMENTOS ADMINISTRATIVOS

Oriol Mir Puigpelat
Universitat Pompeu Fabra

SUMARIO: 1. CONCEPTO E FUNCIÓNS: 1.1. O procedemento como proceso preceptivo e estruturado de preparación de decisións administrativas; 1.2. Funcións principais.—2. NORMATIVA REGULADORA: 2.1. A longa tradición codificadora española; 2.2. Bases constitucionais e europeas; 2.3. A vixente Lei 39/2015 de procedemento administrativo común e o impacto da dixitalización.—3. SUXEITOS: 3.1. A Administración e o seu deber de dilixencia; 3.2. Os interesados e os seus dereitos procedementais.—4. ESTRUTURA: 4.1. Iniciación: *4.1.1. Formas de iniciación: de oficio e a solicitude de interesado; 4.1.2. Efectos da iniciación: prazo máximo de resolución e medidas provisionais;* 4.2. Instrución: *4.2.1. Audiencia e información pública; 4.2.2. Probas; 4.2.3. Informes;* 4.3. Finalización: *4.3.1. Formas de finalización; 4.3.2. A peculiaridade do silencio administrativo.*—5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada; 5.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. CONCEPTO E FUNCIÓNS

1.1. O procedemento como proceso preceptivo e estruturado de preparación de decisións administrativas

1. Un dos trazos característicos máis destacados do réxime xurídico das administracións públicas, e que o diferencia do aplicable aos suxeitos privados, é a esixencia de que moitas das decisións que adoptan deben vir necesariamente pre-

cedidas dun **proceso de preparación**, un proceso estruturado en distintas fases e integrado por un conxunto de actuacións legalmente requiridas que se coñece como procedemento administrativo. A submisión a un procedemento non é algo exclusivo das administracións públicas e do Dereito administrativo, senón que constitúe unha esixencia tradicional do dereito público aos distintos poderes do Estado: tamén as leis emanadas do Parlamento e as sentenzas ditadas polo poder xudicial deben observar un determinado procedemento de xestación —o procedemento lexislativo regulado pola Constitución e os regulamentos das cámaras e o proceso xudicial establecido pola lexislación procesual das distintas ordes xurisdicionais—.

2. A tramitación dun determinado procedemento esíxese cando a Administración pretende adoptar **decisións dotadas de efectos xurídicos**, mediante as que se crean, modifican ou extinguen dereitos e obrigas doutros suxeitos. Os principais tipos de decisións ou actos xurídicos da Administración son as **disposicións administrativas xerais** (*supra* § 16), os **actos administrativos** (*supra* § 17), os **plans** (*supra* § 18), os **contratos** (*supra* § 19) e os **convenios** (*supra* §§ 13.46 e *infra* § 19.63), aos que se dedicarán as seguintes leccións desta obra. Ao ter que axustarse a un procedemento preestablecido e a unha determinada forma, a esta actuación xurídica da Administración tamén se lle cualifica de **actuación formalizada**.

3. Exemplo 1. Antes de aprobar un regulamento (**disposición xeral**), como o Real decreto 970/2020, polo que se regulou por primeira vez no eido nacional o uso de patinetes eléctricos nas vías públicas, o Goberno central tivo que lle consultar á cidadanía; a representantes das distintas administracións autonómicas, locais e dos diferentes sectores afectados (fabricantes, usuarios, vítimas de accidentes de tráfico etc.), e —para asegurar o debido respecto da legalidade— ao Consello de Estado. **Exemplo 2.** Antes de lle impoñer unha multa (**acto administrativo**) a un usuario dun patinete eléctrico que infrinxa o citado real decreto e a normativa municipal que o desenvolve, un concello debe darlle audiencia ao suposto infractor para que alegue o que considere oportuno na súa defensa. **Exemplo 3.** Antes de modificar un plan urbanístico (**plan**) para recualificar uns terreos rústicos e permitir que se poidan construír neles naves industriais, o concello respectivo debe consultar coa veciñanza e someter a súa decisión á aprobación final por parte do Goberno autonómico. **Exemplo 4.** Antes de adxudicar o contrato para a construción dunha nova liña de tren de alta velocidade (**contrato**), a Administración xeral do Estado debe publicar un anuncio no *Diario Oficial da Unión Europea*, dar un prazo para que calquera empresa europea do sector poida manifestar o seu interese en obtelo e examinar minuciosamente as ofertas que estas poidan presentar.

4. Esta actividade xurídica ou formalizada contraponse á actividade da Administración que non queda suxeita ás esixencias legais do procedemento administrativo (*infra* § 20) e que inclúe, entre outras, un amplo abano de manifestacións da denominada **actividade material** da Administración, que é á que se dedican a maior parte de empregados públicos e que non consiste na preparación e na adopción de enunciados lingüísticos (textos escritos) dotados de efectos xurídicos, senón na prestación material de servizos (por exemplo, a asistencia sanitaria dispensada nun hospital público, as clases impartidas nun instituto público, a recollida de lixos e a subministración de auga potable domiciliaria por parte dunha empresa municipal ou a extinción de incendios polo corpo de bombeiros autonómico), na produción de bens (por exemplo, a fabricación de billetes por parte da Fábrica Nacional de Moeda e Timbre ou a construción de infraestruturas por parte de empresas públicas) e na pos-

ta en práctica daqueles actos xurídicos (por exemplo, o pago dunha subvención previamente concedida ou as obras de demolición dunha construción declarada ilegal).

5. A submisión a un procedemento supón unha **limitación** coa que o lexislador pretende asegurar o uso debido das potestades ou poderes que lle atribúe á Administración, e que esta exerce a través dos referidos actos xurídicos. O procedemento trata, así, de **compensar** a atribución de poderes á Administración.

6. Na **doutrina norteamericana**, é común afirmar que a emblemática Lei federal de procedemento administrativo de 1946 (*Administrative Procedure Act*) se aprobou como unha reacción ante a creación, durante o *New Deal*, de axencias administrativas dotadas de poderes moi importantes, en especial de poderes reguladores. O mesmo Congreso que creou a ampla variedade de axencias que converteron os Estados Unidos nun "Estado administrativo" (*Administrative State*) someteunas a regras xerais de procedemento para asegurar un exercicio adecuado das amplas potestades que lles conferiu.

1.2. Funcións principais

7. O procedemento administrativo cumpre ou debería cumprir unha serie de funcións importantes que conectan coas **cláusulas constitucionais** do Estado social, democrático, de dereito, autonómico e aberto á integración supranacional (*supra* § 4).

8. A súa función principal foi historicamente, e segue sendo hoxe en día, a de **garantía dos dereitos** das persoas afectadas pola actuación da Administración. O procedemento bríndalles a oportunidade de defender os seus intereses antes de que se adopte unha determinada decisión administrativa. Unha segunda función tamén relacionada co Estado de dereito é a de garantía do **cumprimento do dereito obxectivo** por parte da Administración. O procedemento, en efecto, pode servir para evitar acordos ilegais entre a Administración e os interesados.

9. Outra función central, moi salientada nos últimos anos, e que se vincula co principio de eficacia administrativa asociado á cláusula do Estado social, é a de **promover a calidade** das decisións administrativas. Ao sometela a procedemento, o lexislador forza á Administración a que solicite informacións e coñecementos que resultan imprescindibles para tomar decisións de calidade que resolvan da mellor maneira posible (non xa só de forma axustada a dereito) o asunto en cada caso considerado. Iso é especialmente relevante cando se trata de adoptar decisións discrecionais, non predeterminadas polo lexislador, nas que a Administración pode optar por un amplo abano de solucións (*supra* § 5.42).

10. Ao posibilitar e articular a participación dos interesados, e da cidadanía en xeral, na toma de decisións administrativas, o procedemento cumpre tamén outra función relevante: a de **facilitar a aceptación** de tales decisións por parte dos seus destinatarios, así como o seu cumprimento voluntario. Iso contribúe novamente á eficacia da Administración e reforza a **lexitimidade** das súas decisións (*supra* § 1.29).

11. O procedemento tamén favorece a realización do **principio democrático** (*supra* § 4.47) cando, por unha banda, permite a **participación** cidadá na elaboración de disposicións xerais e de actos administrativos susceptibles de producir efectos

importantes sobre un determinado territorio e, por outra, cando posibilita a **transparencia** administrativa —esencial para o control democrático da Administración—, ao esixir que se documenten as súas actuacións mediante a necesaria formación do expediente (*infra* § 15.66).

12. Por último, o procedemento serve de instrumento ao servizo das cláusulas constitucionais do **Estado autonómico** (artigos 2 e 137 CE) (*supra* § 4.60) e aberto á **integración supranacional** (artigos 10.2 e 93 CE) (*supra* § 4.73), na medida en que permite a participación doutras administracións —locais, autonómicas, estatais e supranacionais— con competencias concorrentes na toma de decisións administrativas.

13. Esta pluralidade de funcións explica a importancia crecente que adquiriu o procedemento administrativo en moitos países e no propio Dereito da Unión Europea. Pero non debe facer esquecer os riscos (disfuncións) que tamén comporta unha **procedementalización excesiva**, que atrase e complique innecesariamente a toma de decisións administrativas.

14. **É c**lave para evitar tales riscos o **principio de proporcionalidade procedemental** (MIR, 2025: 366 e ss), en cuxa virtude só cabe impoñer esixencias procedementais que sexan adecuadas, necesarias e proporcionadas en sentido estrito (en particular, desde o punto de vista dos custos e dos beneficios sociais que reportan) para alcanzar os fins en cada caso perseguidos. Este principio opera tanto durante a tramitación do procedemento coma na fase previa de establecemento e deseño normativo deste por parte do lexislador.

2. NORMATIVA REGULADORA

2.1. A longa tradición codificadora española

15. Ao impoñer os trámites que deben observar as administracións públicas antes de que adopten as súas decisións xuridicamente máis relevantes, as normas de procedemento constitúen un aspecto central do Dereito administrativo. En moitos países europeos e americanos, existen incluso **códigos** (regulacións xerais) de procedemento administrativo que establecen os seus principios básicos e que se erixen no núcleo do respectivo Dereito administrativo. Son as leis que primeiro examinan os xuristas estranxeiros que queren penetrar no estudo do Dereito administrativo do país de que se trate, xunto coas normas reguladoras do control xudicial da Administración.

16. Destacan, neste sentido, ademais da citada *APA* norteamericana de 1946, a lei federal **alemá** de procedemento administrativo de 1976 (*Verwaltungsverfahrensgesetz-VwVfG*), a lei **italiana** nº 241 de 1990, a lei federal **austríaca** xeral de procedemento administrativo de 1991 (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 - AVG*, texto refundido da emblemática e tan influente lei homónima de 1925), a lei de Dereito administrativo xeral **holandesa** de 1992 Algemene wet bestuursrecht - Awb ou GALA nas súas siglas inglesas), o código ***portugués*** de procedemento administrativo de 2015 (*Código do procedimento administrativo* - CPA, aprobado por vez primeira en 1991), así como o código **francés** de relacións entre o público e a Administración de 2015 (*Code des relations entre le public et l'administration*).

17. España foi pioneira nesta tradición codificadora. Poucos meses despois de que se aprobase o Código civil, o 19 de outubro de 1889 dotábase da primeira codificación europea na materia, a Lei de bases do procedemento administrativo,

máis coñecida como "**Lei Azcárate"**, polo deputado que a impulsou. Esta breve lei consagrou de forma temperá garantías importantes, como o dereito de audiencia dos interesados e o seu dereito de acceso ao expediente, aínda que sería desvirtuada en gran medida polos regulamentos ministeriais aos que remitía, e que foron adoptándose e modificándose nas décadas sucesivas.

18. Moito máis influente resultaría a posterior **Lei de procedemento administrativo** do 17 de xullo de **1958** (LPA). Esta lei, do mesmo xeito que outras normas aprobadas nesa mesma década (como a Lei do 16 de decembro de 1954, sobre expropiación forzosa [LEF]; a Lei do 27 de decembro de 1956, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa, ou o Decreto, do 26 xullo de 1957, polo que se aproba o texto refundido da Lei de réxime xurídico da Administración do Estado), presentou unha destacada calidade técnica e, malia ser elaborada no marco dunha ditadura, levou a cabo unha regulación do procedemento administrativo equiparable —e mesmo adiantada nalgúns puntos— ao das democracias da súa contorna. Proba diso é a notable influencia que exerceu noutros países, en especial latinoamericanos, o feito de que mantivese a súa vixencia tras a entrada en vigor da Constitución española (CE) de 1978 (ata a súa derrogación en 1992) e que moitos dos seus preceptos sigan recollidos, literalmente, na actual Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC).

2.2. Bases constitucionais e europeas

19. A **CE** reflicte e consolida esta tradición procedemental ao lle dedicar un precepto específico á devandita institución, o artigo **105**, que presupón que tanto os actos administrativos [artigo 105.c) CE] coma os regulamentos [artigo 105.a) CE] han de vir necesariamente precedidos de procedemento, e somete a regulación dos seus aspectos esenciais a **reserva de lei**. Este precepto tamén consagra no ámbito constitucional a garantía do trámite fundamental de **audiencia** en ambos os tipos de procedementos, aínda que permita canalizala a través de organizacións representativas dos intereses afectados, no caso dos regulamentos, e prescindir dela no caso dos actos administrativos en que non resulte necesaria ("cando proceda"). Pola súa vez, o artigo 105.b) CE, ao recoñecer o dereito dos cidadáns do acceso á información en poder da Administración, establece un principio de **transparencia** que vai máis alá do procedemento administrativo (*supra* § 4.58), pero que esixe tamén a transparencia deste e reforza o dereito dos interesados de acceso ao expediente.

20. Tamén é importante o artigo **149.1.18 CE**, que reserva ao Estado a competencia para regular o **procedemento administrativo común**. Segundo o Tribunal Constitucional (SSTC 227/1988, FX 32; 55/2018, FX 4), este título competencial inclúe o establecemento da **estrutura xeral** do procedemento administrativo, as **garantías xerais** dos particulares no procedemento e as normas non estritamente procedementais (*infra* §§ 17 e 33) que "prescriben a forma de elaboración, os requisitos de validez e eficacia, os modos de revisión e os medios de execución dos **actos administrativos**". Inclúe, así mesmo, a formulación de regras e principios dotados dun grao intermedio

de abstracción sobre as devanditas cuestións para algunha modalidade específica de actividade administrativa, como o outorgamento de subvencións (é o denominado procedemento administrativo común singular). Este amplo título competencial estatal non impide, con todo, que as comunidades autónomas poidan adaptar os distintos procedementos ás especialidades derivadas da súa propia **organización** administrativa e regular —con observancia da lexislación procedemental común estatal— os concretos **procedementos** —**especiais**— que deberán tramitarse naqueles ámbitos sectoriais nos que teñan competencias exclusivas ou compartidas (por exemplo, en materia de agricultura, urbanismo, educación, sanidade ou servizos sociais).

21. A regulación española do procedemento administrativo vese tamén influída polo **Dereito da Unión**. Ás numerosas esixencias procedementais contidas nas directivas e regulamentos da Unión (por exemplo, en materia medioambiental, de autorización de produtos e servizos ou de contratación pública) súmanse os principios xerais do procedemento administrativo elaborados polo Tribunal de Xustiza, e que deben ser observados polas administracións nacionais cando executan o dereito europeo. Tales principios foron recollidos no artigo 41 da Carta dos dereitos fundamentais da Unión Europea (CDDUE), que recoñece o **dereito fundamental a unha boa Administración**. Trátase dos principios de audiencia, acceso ao expediente, motivación das decisións administrativas, imparcialidade e dilixencia na tramitación do procedemento. O TXUE dotoulles dunha especial profundidade (MIR, 2026).

22. A regulación europea do procedemento é tamén determinante en todos aqueles casos, excepcionais pero importantes, en que o Dereito da UE atribúe a **execución** das súas previsións á propia **Administración europea**, integrada principalmente pola Comisión e as distintas axencias da Unión Europea (*supra* § 12.17-51). É o que sucede, por exemplo, co control das axudas de Estado ou a imposición de sancións por infraccións da normativa de defensa da competencia de escala europea, que lle corresponden á Comisión, ou coa autorización de novas aeronaves e o rexistro de produtos químicos e marcas, que lles competen, respectivamente, á Axencia Europea de Seguridade Aérea (EASA), á Axencia Europea de Substancias e Mesturas Químicas (ECHA) e á Oficina de Propiedade Intelectual da UE (EUIPO, con sede en Alacante). Nos últimos anos, estase a debater a conveniencia de aprobar un **código xeral** de procedemento para a Administración da Unión, unha iniciativa que conta cun amplo apoio doutrinal e do Parlamento Europeo, e que a Comisión, ata o momento, descartou (MIR, 2018).

2.3. A vixente Lei 39/2015 de procedemento administrativo común e o impacto da dixitalización

23. Na actualidade, a regulación xeral do procedemento administrativo atópase contida en España na **LPAC** de 2015. Esta lei estatal, ditada ao amparo da competencia recoñecida polo artigo 149.1.18 CE (*supra* § 15.20), derrogou e substituíu a precedente Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXPAC), xunto coa paralela Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (**LRXSP**), que se centra fundamentalmente en cuestións organizativas e substantivas, pero tamén contén algunhas previsións relevantes de tipo procedemental, como se verá despois (*infra* § 15.33).

24. A LPAC, do mesmo xeito que as súas predecesoras e a maioría das súas homónimas estranxeiras, constitúe unha codificación xeral e parcial. É unha **codificación xeral** porque non recolle os concretos procedementos (especiais) que deben tramitar as distintas administracións nos seus diferentes ámbitos de actuación, procedementos que se contan por miles e que son regulados por normas sectoriais europeas, estatais, autonómicas ou locais, segundo a vixente distribución territorial de competencias.

25. É unha **codificación parcial** porque non se ocupa dos aspectos xerais de todos os tipos de decisións dotadas de efectos xurídicos que pode adoptar a Administración, senón que se centra sobre todo na elaboración de actos administrativos. Dedica só algúns preceptos do seu título VI ao procedemento de elaboración de **regulamentos** (preceptos na súa maioría inaplicables, ademais, aos regulamentos autonómicos, por falta de competencia estatal que, como sinalou a STC 55/2018, FX 7; *infra* § 16.53), resulta de aplicación meramente supletoria aos procedementos relativos aos **contratos** do sector público (DD 4 da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público [LCSP]) e non contén regras específicas sobre a elaboración de **plans** nin de **convenios** subscritos en pé de igualdade con outras administracións ou particulares (tales convenios regúlanse de forma xeral nos artigos 47 e seguintes da LRXSP: *supra* § 13.46). De feito, nin sequera se aplica directamente ao volume inxente de actos administrativos ditados en materia tributaria, aduaneira, de Seguridade Social, de estranxeiría e asilo (DA 1.2 LPAC, que establece a súa aplicación supletoria en tales materias).

26. A principal novidade da LPAC foi a de obrigar a que todos os procedementos administrativos se tramiten de **forma electrónica**, incorporando e completando as previsións contidas na anterior Lei 11/2007, do 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos servizos públicos. Porén, houbo que esperar á publicación do Real decreto 203/2021, do 30 de marzo, polo que se aproba o Regulamento de actuación e funcionamento do sector público por medios electrónicos (RAFME), para que esta obrigación se fixese plenamente efectiva (DD 7 LPAC).

27. O procedemento administrativo consiste basicamente na obtención e procesamento de información por parte da Administración. Por iso, a **dixitalización** propiciada polo enorme desenvolvemento das tecnoloxías da información e a comunicación ten un grande impacto sobre el. A dixitalización permite, entre outros aspectos, que todas as comunicacións e documentos que se producen no marco do procedemento teñan lugar e que se almacenen en soporte electrónico, o que fai que se superen as limitacións do papel, que a Administración dispoña de moitos máis datos (*big data*) para a toma das súas decisións e ata a propia **automatización** das devanditas decisións (*infra* § 21 e MIR, 2025: 328 e ss, 352 e ss).

28. O procedemento administrativo non é en todo caso unha rémora da Administración analóxica que deba ser abandonada baixo o novo paradigma dixital, senón unha **garantía básica** dos cidadáns e cidadás que debe manterse e actualizarse no que proceda para que siga cumprindo as funcións que lle corresponden sen renunciar ás vantaxes ofrecidas polo desenvolvemento tecnolóxico. Este é o enfoque, acertado, da LPAC e do RAFME, sen prexuízo das carencias e dos aspectos susceptibles de mellora que a súa regulación tamén presenta.

29. Como adoita ser habitual na doutrina do noso país, a continuación expoñeranse os **trazos básicos** do procedemento de elaboración de **actos administrativos** contido na LPAC, cuxos principios e categorías irradian a toda a actuación xurídica da Administración española. As especialidades máis destacadas dos procedementos de preparación de regulamentos, plans e contratos, así como de determinadas categorías típicas de actos administrativos (autorizacións, subvencións, expropiacións, sancións, resolucións sobre responsabilidade patrimonial, recursos administrativos e revisión de oficio) poden atoparse nas leccións sucesivas da presente obra (*infra* §§ 16.50-54, 18.53-73, 19.93-119, 22, 24, 32.102-105, 27.31-33).

3. SUXEITOS

3.1. A Administración e o seu deber de dilixencia

30. De acordo co artigo **2 LPAC**, **están obrigadas** a observar as normas sobre procedemento administrativo que contén esta lei as entidades ás que cualifica expresamente de **administracións públicas**: a Administración xeral do Estado, a Administración das comunidades autónomas, as administracións locais e as entidades de dereito público vinculadas ou dependentes daquelas (*supra* §§ 8-11). O precepto estendeu tamén esta obrigación ás **entidades de dereito privado** (como as sociedades mercantís e as fundacións) vinculadas ou dependentes daquelas cando **exerzan potestades administrativas** e estableceu a aplicación meramente **supletoria** das súas previsións ás **universidades públicas** e —cando exerzan funcións públicas— ás **corporacións de dereito público** (como os colexios profesionais).

31. Sobre a Administración recae a carga de tramitar o procedemento e impulsalo de oficio nas súas distintas fases ata ditar o acto administrativo ou resolución que lle poña fin (**principio de oficialidade**: artigos 71.1 e 75.1 LPAC). Polo tanto, unha vez iniciado non queda ao dispor da Administración, salvo nos supostos excepcionais en que se admite a súa desistencia (*infra* § 15.83).

32. Ao tramitar o procedemento, a Administración ten a obrigación de examinar de forma minuciosa e imparcial todos os elementos relevantes do asunto, e tamén os que sexan favorables ás persoas interesadas. Así se desprende do denominado **deber de dilixencia**, que o TXUE subliñou especialmente e erixiu en principio xeral do Dereito da Unión, polo cal deben respectalo tanto a Administración europea como as administracións españolas cando aplican este dereito (STX do 21 de novembro de 1991, *Technische Universität München*, C269/90, ECLI:EU:C:1991:438, apartado 14; STX do 4 de abril de 2017, *Defensor do Pobo/Staelen*, C337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256, apartados 34 e seguintes; STX do 22 de setembro de 2022, *IMG/Comisión*, C-620/20 P, ECLI:EU:C:20200:722, *passim*). O Tribunal Supremo tamén afirmou este deber de dilixencia, derivado do principio de boa administración (STS do 19 de febreiro de 2019, ECLI:ES:TS:2019:579, FX 6).

33. O **principio de imparcialidade** dos funcionarios públicos (artigo 103.3 CE, estreitamente relacionado co principio de obxectividade da actuación administra-

tiva —artigo 103.1 CE—) (*supra* § 4.54) ten, pola súa vez, unha importante dimensión procedemental que se traduce no réxime tradicional de **abstención e recusación**, recollido actualmente nos artigos 23 e 24 LRXSP, e co que se pretende evitar que, por parte da Administración, interveñan no procedemento empregados públicos e autoridades que poidan ter algún conflito de interese. Como logo se verá, o cumprimento das regras de abstención e recusación pode ser determinante para a validez do acto administrativo que poña fin ao procedemento (*infra* § 16.30). Segundo o artigo 23 LRXSP, cando unha autoridade (por exemplo, un ministro ou unha alcaldesa) ou un empregado público (*infra* § 31) que deba intervir nalgunha fase do procedemento incorra nalgunha das causas de abstención que enumera no seu apartado 2 (entre outras, ter interese persoal no asunto ou parentesco, amizade íntima, inimizade manifesta, litixio ou relación de servizo actual ou recente con algún interesado), ten a obrigación de comunicarllo ao seu superior, quen decidirá se aquela ou aquel deben ou non absterse de participar nel. O artigo 24 LRXSP dispón que os interesados (*infra* § 15.35-43) poden solicitar tamén que se afaste do procedemento a autoridade ou empregado en quen concorra algunha das devanditas causas. A recusación é novamente resolta polo superior inmediato, tras escoitar ao recusado. A decisión do superior non é impugnable, sen prexuízo de que os interesados poidan alegar a existencia da causa de abstención no recurso que eventualmente acaben interpoñendo contra a resolución que poña fin ao procedemento. O incumprimento da obrigación de abstención pode dar lugar a responsabilidade disciplinaria, pero non implica necesariamente a invalidez dos actos en que interviñese a autoridade ou empregado afectado (apartados 4 e 5 do artigo 23 LRXSP). Non implicará a invalidez se a persoa afectada non influíu de forma determinante en tales actos (por exemplo, se a persoa que debería absterse é só unha máis de entre varias que integran un órgano colexiado e o seu voto e participación non foron decisivos). O feito de que a persoa afectada careza de superior xerárquico non a exime do deber de absterse cando concorra unha das causas citadas nin permite privar os interesados do dereito para instar a súa recusación (STS do 28 de febreiro de 2002, ECLI:ES:TS:2002:1412, FX 3, en relación cun reitor), que se exercerá normalmente ante o órgano que a designou.

34. Exemplos: a delegada do Goberno nunha comunidade autónoma ordena expropiar un predio da súa propiedade (interese persoal), un dos membros da comisión de selección dunha oposición de funcionarios é primo (parentesco de consanguinidade de cuarto grao) ou cuñado (parentesco de afinidade de segundo grao) dun dos candidatos, o reitor dunha universidade pública imponlle unha sanción disciplinaria a unha profesora coa que ten un litixio xudicial pendente. En todos estes casos, concorre causa de abstención e a delegada do Goberno ou membro da comisión de selección e o reitor deben ser substituídos pola persoa á que lle corresponda a súa suplencia (artigo 13 LRXSP).

3.2. Os interesados e os seus dereitos procedementais

35. O outro suxeito da relación procedemental é o **interesado** (ou persoa interesada, na expresión que usa xa, por exemplo, o RAFME). En moitos procedementos son varios os interesados existentes, a miúdo con intereses contrapostos (por exemplo, os distintos candidatos que participan nunha oposición e compiten por unha

determinada praza ou a empresa que solicita unha autorización para a instalación dunha fábrica e os veciños e organizacións ecoloxistas que se opoñen á súa concesión). Non todo o mundo pode participar nun determinado procedemento administrativo como interesado. Para iso é necesario, por unha banda, posuír a debida **capacidade de obrar** e, por outro, resultar **afectado obxectivamente** polo concreto procedemento de que se trate (**ter lexitimación**).

36. Segundo o artigo 3 LPAC, teñen capacidade de obrar ante a Administración as persoas físicas **maiores de idade**, os **menores** en relación con actividades que o ordenamento lles permite levar a cabo por si mesmos (por exemplo, solicitar un permiso de condución dun vehículo de motor apto para a súa idade) e as **persoas xurídicas**, tanto de dereito privado coma público. Isto último significa que **outras administracións** poden ter tamén a condición de interesadas nun procedemento administrativo (por exemplo, un municipio que é sancionado pola Axencia Estatal de Administración Tributaria por incumprir as súas obrigacións tributarias). Os grupos de afectados, as unións e entidades **sen personalidade xurídica** e os patrimonios independentes ou autónomos poden ter tamén capacidade de obrar ante a Administración cando a lei o declare expresamente.

37. Como se dixo, para ter a condición de interesado nun procedemento concreto non basta con posuír a xenérica capacidade de obrar ante a Administración, senón que se precisa —do mesmo xeito que para ser parte nun proceso xudicial— algo máis: **lexitimación**. Esta existe cando a persoa de que se trate se vexa afectada obxectivamente polo procedemento en cuestión e a decisión que lle poña fin. Así se desprende do artigo 4 LPAC que, seguindo en boa medida o enfoque e o teor literal do artigo 23 LPA (1958), reserva a condición de interesado a aquelas persoas que poden verse **afectadas nos seus dereitos** ou **intereses lexítimos** —individuais ou colectivos— (*supra* § 7.28-41) pola decisión que acabe tomando a Administración no devandito procedemento.

38. O precepto distingue **tres tipos** de interesados: **(1)** aqueles que **inicien** o procedemento administrativo, nos casos en que, como veremos, o procedemento pode iniciarse a instancia de parte (*infra* § 15.47). É o que sucede, por exemplo, cando unha persoa solicita unha autorización administrativa (como unha autorización para a instalación dunha fábrica, a construción dunha casa ou a comercialización dun medicamento), acceso a información pública ou unha indemnización en concepto de responsabilidade patrimonial da Administración. Aquí é indiferente que a persoa invoque un dereito ou un mero interese lexítimo, que polo demais non adoitarán ser fáciles de distinguir. **(2)** Aqueles que non iniciasen o procedemento, pero que teñan **dereitos** que poidan resultar afectados pola decisión que neste se adopte. É o que ocorre coas persoas que sexan as destinatarias do acto administrativo que poña fin a un procedemento iniciado de oficio pola Administración (*infra* § 15.46) e sobre as que producirá efectos xurídicos. Pénsese, por exemplo, no suxeito ao que a Administración lle vai impoñer unha sanción, ordenar a derriba dun edificio en ruína ou a retirada do mercado dalgún produto ou conceder —de oficio— unha indemnización en concepto de responsabilidade patrimonial. **(3)** Aqueles que, sen tampouco iniciar o procedemento, teñan meros **intereses lexítimos**, individuais ou colectivos, que poidan resultar afectados pola decisión que neste se adopte. Trátase dos **terceiros**, isto é, aqueles suxeitos aos que o acto administrativo non vai dirixido e sobre os que non se producen efectos xurídicos inmediatos; por exemplo, os veci-

ños e organizacións ecoloxistas que se opoñen a que se lle conceda a unha empresa a autorización que esta solicitou para instalar unha fábrica, unha central nuclear ou aeroxeradores nun municipio, ou o titular dunha farmacia que se opón a que se lle conceda a un posible competidor a autorización de apertura doutra farmacia a unha distancia menor da establecida legalmente respecto da súa. Cabe incluír tamén nesta terceira categoría a quen participa en **procedementos competitivos** de asignación de recursos escasos, iniciados de oficio, como unha convocatoria de subvencións, unha oposición de funcionarios ou unha licitación para a adxudicación dun contrato administrativo, xa que carecen dun auténtico dereito a obter unha subvención, unha praza ou un contrato.

39. Esta distinción tripartita só ten unha consecuencia: a de determinar quen deben ser **emprazados** (identificados, localizados e convocados) necesariamente pola Administración durante a tramitación do procedemento. Mentres esta ten a obrigación de informar da existencia do procedemento aos interesados da segunda categoría para que poidan **defenderse** (a omisión do devandito emprazamento pode comportar a anulación do acto administrativo que poña fin ao procedemento ao causarlles indefensión —artigo 48.2 LPAC—), os suxeitos da terceira categoría, que poden ser moitos e moi variados, non deben ser emprazados pola Administración (salvo que esta coñeza a súa identidade: artigo 8 LPAC) e só adquirirán a condición de interesados cando teñan coñecemento do procedemento (porque o fixese público a Administración —por exemplo, mediante a publicación dunha convocatoria de subvencións, dunha oposición ou dunha licitación contractual, ou a través do trámite de información pública que se verá despois— ou porque saiban da súa existencia por calquera outro medio) e **acudan** a este (comunicándolle á Administración o seu desexo de participar no procedemento como interesados) antes de que se dite o acto que lle poña fin (artigo 4.1.c) LPAC). Os suxeitos da primeira categoría coñecen obviamente o procedemento que eles mesmos iniciaron e, se é o caso, non se formula a cuestión do seu emprazamento. Os suxeitos das dúas primeiras categorías son, así, segundo unha expresión manexada pola xurisprudencia, **interesados necesarios**, mentres que os da terceira poden ser cualificados de interesados non necesarios ou **eventuais**, xa que o procedemento pode tramitarse validamente sen a súa presenza. Non hai ningunha outra diferenza entre os tres tipos de interesados. Todos eles gozan dos **mesmos dereitos procedementais**, que veremos a continuación.

40. Normalmente, os interesados no procedemento estarán logo **lexitimados para impugnar** o acto que lle poña fin, tanto en vía administrativa (*infra* § 33.51) coma xudicial (*infra* § 34.52). Por iso, a noción de interesado beneficiouse da interpretación ampla (principio *pro actione*) que a xurisprudencia efectuou dos dereitos e intereses lexítimos cubertos polo dereito fundamental á tutela xudicial efectiva (artigo 24.1 CE), que comprende todas aquelas persoas que poidan verse **prexudicadas ou beneficiadas** de forma obxectiva polo acto administrativo que pon fin ao procedemento. Iso inclúe, como se dixo, tanto os titulares de intereses lexítimos **individuais** (o veciño, o competidor etc.) coma **colectivos** (unha organización ecoloxista, de defensa dos consumidores, un sindicato, unha organización profesional

etc.). No caso destes últimos, é necesario que os seus fins institucionais —definidos nos estatutos da entidade respectiva— garden relación co obxecto do concreto procedemento de que se trate: unha organización ecoloxista pode ter a condición de interesada nun procedemento de autorización dunha actividade industrial que poida danar o medio ambiente, pero non nun procedemento que nada teña que ver con este, como o de autorización dunha farmacia ou dunha entidade bancaria. A apreciación do raio de persoas que poden ter a condición de interesadas é, pois, casuística, e depende de cada procedemento administrativo.

41. O concepto de interesado é amplo, pero non ilimitado. Non inclúe aqueles suxeitos que teñen un **mero interese na defensa da legalidade** e que non se ven beneficiados ou prexudicados polo procedemento en cuestión. Tales suxeitos só poderán participar no procedemento nos supostos excepcionais en que as leis recoñecen a **acción pública**, que habilita a calquera cidadán para instar os procedementos administrativos de protección da legalidade vulnerada e para impugnar en vía xudicial a decisión que ao respecto adopte a Administración. Esta acción recoñécese tradicionalmente en ámbitos de indubidable interese colectivo, como o urbanismo (artigos 5.f) e 62 do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana), a protección das costas (artigo 109 da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas) ou o patrimonio histórico-artístico (artigo 8.2 da Lei 16/1985, do 25 de xuño, do patrimonio histórico español).

42. Polo só feito de selo, os interesados teñen unha serie de **dereitos** durante a tramitación do procedemento administrativo. Aos que se enumeran especificamente no artigo **53 LPAC,** deben sumarse os que se conteñen noutros preceptos desta lei e os que o artigo 13 LPAC lle recoñece, en xeral, a toda persoa que se relacione coa Administración —no marco ou fóra dun procedemento administrativo—. Iranse vendo os máis importantes a medida que se expoñan as distintas fases do procedemento administrativo común. O seu contido viuse enriquecido cos numerosos preceptos da Lei orgánica 5/2024, do 11 de novembro, do dereito de defensa que resultan tamén aplicables ao procedemento administrativo.

43. Entre tales dereitos atópase o de contar cun **representante** que interveña no procedemento en nome do interesado [artigos 5 e 53.1.g) LPAC]. A diferenza do proceso xudicial, a representación no procedemento administrativo non é obrigatoria e pode encargárselle a calquera persoa (como por exemplo, un xestor), non só a un avogado ou procurador. O apoderamento pode realizarse de forma presencial ou telemática e inscribirse nos rexistros electrónicos de apoderamentos que deben ter e interconectar as distintas administracións para comprobar facilmente a existencia do poder (artigo 6 LPAC). Ao non ter que actuar coa asistencia de procurador e avogado, a participación no procedemento administrativo pode e adoita resultar gratuíta para os interesados, aínda que é tamén habitual que deban aboar taxas para a súa tramitación e asumir outros gastos (como os relacionados coas probas que eventualmente propoñan —*infra* § 15.74—).

4. ESTRUTURA

44. O procedemento de elaboración de actos administrativos ten normalmente **tres grandes fases**: a **iniciación**, a **instrución** e o remate ou **finalización**. A elas dedícanse a maior parte (artigos 54-96) dos preceptos do título IV da LPAC, sobre o procedemento administrativo común. Na regulación de cada fase, detállanse as peculiaridades de dous tipos de procedementos específicos que non serán obxecto de consideración: o procedemento para a imposición de sancións administrativas e de reclamación de responsabilidade patrimonial da Administración.

4.1. Iniciación

4.1.1. Formas de iniciación: de oficio e a solicitude de interesado

45. Seguindo a tradición española, o artigo 54 LPAC dispón que os procedementos de elaboración de actos administrativos poden iniciarse **de oficio** ou **a solicitude do interesado**. A estes últimos tamén se lles denomina procedementos iniciados a instancia de parte. Esta é unha distinción capital, á que se vinculan efectos xurídicos diversos, como se irá vendo.

46. Os procedementos inícianse **de oficio** cando é a Administración a que os impulsa. Trátase da forma habitual de iniciación dos procedementos destinados á adopción dun acto **desfavorable** ou de gravame, como pode ser unha sanción administrativa ou unha orde de demolición dunha construción ilegal. Pero pode empregarse tamén para o outorgamento de actos **favorables** para os interesados, como por exemplo o recoñecemento de responsabilidade patrimonial da Administración (un procedemento que adoita iniciarse a instancia do interesado, pero que o artigo 65 LPAC permite iniciar tamén de oficio) ou a concesión dunha subvención (cuxo procedemento competitivo se inicia por convocatoria da Administración, na que se concede un prazo para que os que o desexen presenten as súas solicitudes —artigo 23 da Lei 38/2003, do 17 de novembro, xeral de subvencións—).

47. Pola súa vez, os procedementos inícianse a **instancia de parte** cando é un interesado o que solicita a súa tramitación. Trátase de procedementos destinados á obtención dun acto **favorable** para quen o solicita. O exemplo típico é o da autorización administrativa, un acto favorable que habilita para o exercicio dunha determinada actividade e que debe solicitar a persoa interesada en obtela. Son as distintas normas sectoriais as que establecen que tipo de procedementos poden iniciarse a instancia de parte.

48. Os procedementos impulsados **de oficio** comezan formalmente cando o órgano competente dita o **acordo de iniciación**. Antes dese momento, poden realizarse as **actuacións previas** de información ou investigación ás que alude o artigo 55 LPAC, co fin de determinar se concorren as circunstancias que xustifiquen a iniciación do procedemento de que se trate e evitar a súa incoación precipitada. Duran-

te este período preliminar pode, por exemplo, levarse a cabo unha inspección para comprobar uns feitos que foron denunciados ou identificarse a persoa presuntamente responsable de cometer unha determinada infracción administrativa e contra a que se dirixirá o procedemento sancionador. Estas actuacións previas non computan para os efectos do prazo máximo de resolución do procedemento respectivo (*infra* § 15.59), han de ter a duración estritamente indispensable e non empregarse de forma abusiva, incluídas as actuacións de instrución propias do procedemento de que se trate (STS do 6 de maio de 2015, ECLI:ES:TS:2015:2380, FX 2).

49. O referido acordo de iniciación pode ser adoptado por **propia iniciativa** do órgano competente, como consecuencia de **orde superior** vinculante (procedente dun órgano superior xerárquico do competente para iniciar o procedemento), a **petición razoada** doutros órganos (da mesma ou doutra Administración, como por exemplo os servizos de inspección que detecten posibles irregularidades; esta petición non é vinculante, aínda que se lle deben indicar ao peticionario os motivos polos que non se atende) ou por **denuncia** (artigos 58-62 LPAC).

50. A **denuncia** constitúe un instrumento moi importante para o exercicio das funcións de garantía do cumprimento da legalidade que lle corresponden á Administración, xa que as súas capacidades de inspección e investigación son limitadas e resulta a miúdo imprescindible contar coa colaboración cidadá e de terceiros afectados (como posibles competidores) para a detección de ilegalidades. O artigo 62 LPAC define a denuncia como o acto polo que calquera persoa, en cumprimento ou non dunha obriga legal (xa que algunhas leis obrigan a denunciar certos feitos), pon en coñecemento dun órgano administrativo a existencia dun determinado feito que pode xustificar a iniciación de oficio dun procedemento administrativo, como un procedemento sancionador ou de restauración da legalidade infrinxida. A denuncia non é vinculante e a súa recepción non comporta a iniciación do procedemento correspondente (a diferenza do que sucede coa solicitude nos procedementos iniciados a instancia de parte, como se verá despois): é a Administración a que, tras examinar a súa verosimilitude, decidirá, se é o caso, inicialo **de oficio** mediante o correspondente acordo de iniciación. É conveniente **informar** o denunciante —sobre todo se o solicita— acerca de se se iniciou ou non o procedemento correspondente, aínda que o artigo 62.3 LPAC obriga só a iso cando a denuncia invoque un prexuízo no patrimonio —diñeiro incluído— da Administración.

51. Con tal de asegurar a seriedade das denuncias, o artigo 62.2 dispón que non poden ser anónimas, aínda que iso non impide que quen o desexe lle faga chegar á Administración, *de facto*, informacións sobre posibles ilegalidades sen revelar a súa identidade, e que a Administración, se o considera oportuno, poderá investigar malia que non se trate de denuncias formais. Existen mesmo normas sectoriais que permiten formular **denuncias anónimas**, co fin de evitar que os denunciantes sufran posibles represalias e incentivar que se denuncien determinados feitos. Destaca, neste sentido, pola súa amplitude, a Lei 2/2023, do 20 de febreiro, reguladora da protección das persoas que informen sobre infraccións normativas e de loita contra a corrupción, ditada en transposición da importante Directiva 2019/1937, e que permite

formular denuncias anónimas (internas ou ante a nova autoridade independente de protección do informante e as súas homólogas autonómicas) das infraccións penais e administrativas —graves ou moi graves— e do Dereito da Unión que as persoas físicas detecten no seu contexto laboral ou profesional (artigos 7.3, 17.1 e 21.1).

52. O artigo 62.4 LPAC tamén estende a todo procedemento sancionador (*infra* § 27.80) a previsión inicialmente incluída en materia de defensa da competencia (programas de clemencia para a detección de cárteles), pola que se permite reducir ou mesmo excluír totalmente a sanción administrativa que corresponda a un **infractor que delate** os demais e que achegue probas que posibiliten o seu castigo.

53. Por último, é importante ter en conta que a soa formulación dunha denuncia non confire a quen a presente a condición de **interesado** no procedemento que a continuación se tramite (artigo 62.5 LPAC). Para iso é necesario que o denunciante reúna os requisitos antes expostos para merecer a cualificación de interesado e que experimente un beneficio que vaia máis alá da satisfacción moral que poida producirlle que se sancione o suxeito denunciado (STS do 28 de xaneiro de 2019, ECLI:ES:TS:2019:494, FFXJ 2 e 3), resumindo a abundante xurisprudencia que se ocupou do suposto fronteirizo do **denunciante que se viu prexudicado** pola infracción denunciada). É o que ocorre, por exemplo, cando quen denuncia é unha empresa dedicada á cría de marisco prexudicada polas verteduras tóxicas efectuadas pola empresa denunciada, e que solicita que se sancione a esta última coa revogación da autorización que posibilita a súa actividade (STSX de Galicia do 5 de febreiro de 2024, ECLI:ES:TSXGAL:2024:530, FFXJ 3 e 5).

54. Se os procedementos impulsados de oficio comezan formalmente cando o órgano competente dita o acordo de iniciación, os iniciados a **instancia de parte** fano cando o interesado presenta a súa **solicitude**. Concretamente, no momento en que a solicitude ten entrada no rexistro electrónico da Administración competente para a súa tramitación (artigo 21.3.b) LPAC), como se verá de inmediato. Os artigos 66-68 LPAC disciplinan os aspectos básicos do réxime xurídico das solicitudes, e que son así mesmo aplicables ás solicitudes que os interesados poden ter tamén que presentar no marco de determinados procedementos iniciados de oficio, como os de concorrencia competitiva (os candidatos que, por exemplo, compiten por unha subvención convocada de oficio pola Administración tamén dispoñen dun prazo determinado para presentar a súa solicitude desde que se publica a convocatoria). O artigo 66.1 LPAC somete as solicitudes a poucos requisitos formais, os esenciais para que a Administración comprenda o que se lle pide e quen e por que llo pide. É cada vez máis frecuente que as administracións establezan **formularios electrónicos** de solicitude, de uso obrigatorio, para facilitar o procesamento dos datos que conteñen (artigo 66.6 LPAC). Á solicitude haberá que lle anexar a miúdo a documentación xustificativa do cumprimento dos requisitos legalmente establecidos para desenvolver a actividade solicitada, documentación que establece a normativa sectorial aplicable e que pode ser moi complexa e voluminosa (pénsese, por exemplo, na solicitude de instalación dunha central nuclear ou de comercialización dun novo medicamento).

55. O artigo 68 LPAC regula unha cuestión de gran transcendencia práctica e na que o lexislador español se mostrou tradicionalmente magnánimo: a obrigación da Administración de advertir ao interesado sobre os **defectos** que poida presentar a

súa solicitude e de concederlle un prazo de dez días para **emendalos**. No caso de que non se atenda o requirimento de corrección, considerarase que o interesado desiste da súa petición (*infra* § 15.83), o que deberá ser declarado formalmente pola Administración. Esta posibilidade de corrección rexe tamén nos procedementos competitivos, aínda que se somete a algunhas limitacións —como non poder achegar méritos e documentos de forma extemporánea— para garantir a igualdade de todas as persoas candidatas (STS do 24 de xaneiro de 2011, ECLI:ES:TS:2011:246, FX 4).

56. A fin de impulsar definitivamente a Administración electrónica e a dixitalización dos procedementos, o artigo 14 LPAC obriga a moitos suxeitos a relacionarse coa Administración por medios electrónicos, o que implica, no que agora interesa, a obrigación de que presenten as súas **solicitudes de forma telemática**. Quedan obrigados a iso todas as persoas xurídicas e entidades sen personalidade xurídica, quen exerza unha profesión para a que se requira formar parte dun colexio profesional (como os avogados ou arquitectos), os empregados públicos e os representantes de todos os anteriores. Considérase que estes suxeitos (e os colectivos adicionais de persoas físicas que o artigo 14.3 LPAC permite engadir por regulamento) posúen os coñecementos e recursos necesarios para utilizar as debidas ferramentas informáticas, o que non sempre será certo, dado que existe risco de fenda dixital. En tales casos, a solicitude debe presentarse no **rexistro electrónico**, xa sexa o da Administración á que vai dirixida ou o de calquera outra Administración ou entidade do sector público, que deberá transmitirlla a aquela (artigos 16.4.a) LPAC e 37.3.b) RAFME). O rexistro electrónico está dispoñible na **sede electrónica** da Administración respectiva e permite a presentación de solicitudes as vinte e catro horas do día, todos os días do ano. Aínda que se permita a presentación en calquera rexistro electrónico, o prazo de resolución do procedemento (*infra* § 15.59) non comeza ata que a solicitude teña entrada no da Administración competente para tramitalo (artigo 21.3.b) LPAC).

57. O resto de persoas físicas pode seguir presentando as súas solicitudes en **papel**, presencialmente, nas oficinas de asistencia en materia de rexistros que deben seguir tendo as administracións (que fan as veces dos antigos rexistros presenciais e onde os empregados públicos deben **dixitalizar** as solicitudes presentadas para que o procedemento poida tramitarse de forma electrónica), nas oficinas da empresa estatal Correos e nas embaixadas e consulados de España no estranxeiro (artigo 16.4 LPAC).

58. Algúns **dereitos** importantes dos interesados relacionados coa solicitude son o dereito a non presentar —como regra xeral— documentos orixinais (artigos 28 e 53.1.c) LPAC); o dereito a non achegar datos e documentos que achegasen xa con anterioridade a calquera Administración nin outros documentos que se atopen en poder da Administración actuante ou que fosen elaborados por calquera outra Administración (artigos 28 e 53.1.d) LPAC —en todos estes casos é a Administración quen ten a carga de solicitalos—; o dereito a presentar a solicitude en calquera das linguas oficiais da Administración de que se trate (artigos 13.c) e 15 LPAC); o dereito a obter información e orientación acerca dos requisitos xurídicos ou técnicos aos que se someta a solicitude ou a actuación que con ela se pretende (artigo 53.1.f) LPAC, sen que iso implique asesoramento sobre o caso concreto); o dereito —frecuente-

mente incumprido— a obter un xustificante de recepción da solicitude nun prazo de dez días, no que se informe sobre a data en que foi recibida polo órgano competente, o prazo máximo en que deberá resolverse o procedemento e os efectos que terá o incumprimento do devandito prazo —o sentido do denominado silencio *administrativo*— (artigos 21.4 LPAC e 41.b) RAFME; *infra* § 15.59, 86 e seguintes), ou o dereito a presentar a solicitude por medios electrónicos, cando iso non sexa obrigatorio para o interesado, e a ser asistido no uso de tales medios (artigos 13.b) e 14 LPAC).

4.1.2. Efectos da iniciación: prazo máximo de resolución e medidas provisionais

59. O efecto máis importante da iniciación de todo procedemento, xa sexa de oficio ou a instancia de parte, é o xurdimento da obrigación por parte da Administración de **tramitalo debidamente** (*supra* § 15.31-32) e de ditar e notificarlles aos interesados, nun **prazo determinado**, o acto administrativo que lle poñerá fin (tamén coñecido como resolución —*infra* § 15.80—). A obrigación de resolver de forma expresa o procedemento nun prazo determinado xorde non só nos procedementos que a Administración decide iniciar de oficio, senón tamén nos que se inician a instancia de parte, polo mero feito de que se reciba a solicitude do interesado. O **prazo máximo** en que debe ditarse e notificarse esta resolución expresa estableceo a norma reguladora do concreto procedemento, en función da súa complexidade, sen que poida exceder de seis meses, salvo que a norma que estableza un prazo superior teña rango de lei ou proveña do Dereito da Unión, e a LPAC fixa un prazo supletorio de tres meses para aqueles casos en que a norma reguladora do procedemento non estableza ningún prazo máximo (artigo 21 LPAC). O lexislador español concreta desta maneira o "prazo razoable" a que alude o artigo 41.1 CDDUE ao abordar a dimensión temporal do dereito fundamental a unha boa administración. O principio de celeridade que inspira desde a LPA o procedemento administrativo (artigo 71.1 LPAC) obriga en todo caso a tramitalo da maneira máis rápida posible e a non apurar innecesariamente os prazos establecidos, en consonancia coa importancia que posúe o factor tempo na sociedade actual e, en particular, no desenvolvemento das actividades económicas.

60. Para determinar a data límite do procedemento hai que ter en conta que a Administración pode **suspender e mesmo ampliar** o prazo máximo de que dispón, polo que aquel pode acabar superando de forma significativa a duración establecida na norma que o regule. A suspensión (artigo 22 LPAC) implica que non se computen os períodos de tempo durante os que o órgano que tramita o procedemento espera a que os interesados ou outros órganos, administracións ou tribunais realicen determinadas actuacións; nuns casos, é potestativa (por exemplo, cando se insta ao interesado para que emende a súa solicitude ou cando se pide un informe preceptivo a outro órgano ou Administración) e noutros obrigatoria (por exemplo, cando algún interesado solicite a recusación). Pola súa vez, o artigo 23 LPAC permite que o órgano competente para resolver o procedemento, ou o seu superior xerárquico, amplíen

o prazo máximo. Iso só é posible de forma excepcional, cando non se dispoña dos medios persoais (traballadores) e materiais necesarios para tramitar o procedemento no prazo establecido (por exemplo, porque se reciba un aluvión inesperado de solicitudes ou porque se produza un ciberataque que inutilice os sistemas informáticos da Administración), e debe motivarse e notificarse aos interesados. A ampliación non pode ser superior ao prazo inicialmente establecido (se por exemplo o procedemento tiña un prazo máximo dun mes, poderase ampliar como moito por un mes máis).

61. O **cómputo do prazo máximo** do procedemento e dos distintos prazos máis breves previstos para a realización dos trámites que o integran (tanto por parte da Administración —por exemplo, elaborar a lista de candidatos admitidos e excluídos dun proceso selectivo—, coma dos interesados —por exemplo, emendar os defectos que presente a súa solicitude ou participar no trámite de audiencia que se verá logo—) réxese polas regras xerais contidas nos artigos 29-33 LPAC. En síntese, cando o prazo se exprese en días ou horas, considéranse excluídos —salvo que nunha norma con rango de lei ou de Dereito da Unión indique que o prazo é de días ou horas naturais— os días inhábiles (sábados, domingos e festivos), ao contrario do que sucede cos prazos fixados en meses e anos, xa que se computan de data a data, de xeito que conclúen no mesmo día (do mes ou do ano de vencemento) en que se produciu a notificación ou publicación correspondente (STS do 25 de setembro de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3954, FX 1) ou no último día do mes, cando non haxa día equivalente (un prazo dun mes que se inicie, por exemplo, o 31 de xaneiro finaliza o 28 ou o 29 de febreiro). En todos os casos, cando o último día do prazo sexa inhábil, enténdese prorrogado ao primeiro día hábil seguinte (artigo 30 LPAC).

62. Un segundo efecto que convén salientar da iniciación de todo procedemento é a posibilidade que abre de adoptar, de oficio ou a instancia de parte, as **medidas provisionais** que resulten necesarias para asegurar a eficacia da resolución final que poida recaer no devandito procedemento. Iso atópase regulado no artigo 56 LPAC, que enumera as medidas que poden adoptarse (por exemplo, o peche temporal dunha discoteca que incumpre a normativa de incendios ou de ruído ou a prohibición temporal de venda dun produto prexudicial para a saúde) e establece que deberán ser motivadas, que han de respectar o principio de proporcionalidade e non ocasionar prexuízos de difícil ou imposible reparación (*infra* §§ 33.61 e 34.129). O apartado segundo do precepto permite adoptar estas medidas mesmo *antes de que* se inicie formalmente o procedemento, nos casos de urxencia inaprazable. Son as que se coñecen como medidas provisionalísimas, e que quedan sen efecto automaticamente se non se inicia o procedemento nun prazo de quince días e cando o acordo de iniciación non as confirme expresamente.

4.2. Instrución

63. A fase de instrución constitúe a parte central do procedemento, na que a Administración solicita todas aquelas **informacións e coñecementos** necesarios para decidir adecuadamente a cuestión de fondo suscitada en cada caso. Dependendo do procedemento e da súa complexidade, pode ser moi breve ou demorarse durante varios meses. Cabe mesmo omitila nos procedementos sinxelos iniciados a instancia de parte nos que non haxa terceiros interesados e en que a Administración poida decidir sobre a base da soa solicitude presentada. A continuación, veranse os trámites principais que pode conter.

4.2.1. Audiencia e información pública

64. O trámite máis importante dos **procedementos de gravame** iniciados de oficio e dos procedementos iniciados a instancia de parte que poden ter efectos prexudiciais para terceiros é, sen lugar a dúbida, o de **audiencia**. É un trámite de fondo raizame histórico, expresado a través do brocardo latino *audi alteram partem*, que se atopa recollido ao máximo nivel normativo nos artigos 105.c) CE e 41.2.a) CDDUE, como xa nos consta. De feito, en moitos ordenamentos a audiencia aos interesados constitúe a esencia mesma do procedemento administrativo.

65. O trámite formal de audiencia regúlase no artigo 82 LPAC e consiste en lles comunicar aos interesados que dispoñen dun prazo determinado —de entre dez a quince días, e que decide o instrutor do procedemento— para **consultar o expediente** (ese é o significado da expresión tradicional "poñer de manifesto o procedemento" que segue manexando o precepto), formular as **alegacións** e achegar os **documentos** que estimen convenientes en defensa dos seus dereitos e intereses. Ten lugar ao rematar a fase de instrución ("instruídos os procedementos"), aínda que antes de que se solicite, cando proceda, o informe dos servizos xurídicos da Administración ou o ditame do Consello de Estado ou órgano autonómico equivalente (*infra* § 15.76). Permite, polo tanto, que os interesados expresen a súa posición definitiva sobre o obxecto do procedemento á vista da práctica totalidade de trámites e documentos xerados ao longo deste. Malia que a expresión "audiencia" podería dar a entender outra cousa, é un trámite que se efectúa case sempre por escrito. Segundo o artigo 82.4 LPAC, **pódese prescindir** do trámite de audiencia cando non consten no expediente nin vaian ser tidos en conta na decisión final do procedemento outros feitos nin outras alegacións e probas que as aducidas polo propio interesado. É o que ocorrerá, por exemplo, cando non haxa terceiros que se opoñan á solicitude do interesado.

66. Como se acaba de sinalar, en España o trámite de audiencia atópase vinculado indisociablemente ao dereito dos interesados de **acceso ao expediente**, un dereito crucial para que poidan defenderse de forma adecuada e que recolle tamén o artigo 41.2.b) CDDUE como un aspecto importante do principio de boa administración. Esta conexión remóntase á Lei Azcárate de 1889 e presupón a obrigación da Administración de ir integrando os documentos principais que se van xerando ao longo do procedemento, de forma ordenada e indexada, no denominado expediente administrativo, que define e concreta o artigo 70 LPAC e que agora ten necesariamente formato electrónico. O apartado cuarto do devandito precepto precisa que non debe incluírse no expediente a información auxiliar ou de apoio, e que delimita nos termos amplos —e controvertidos— do artigo 18.1.b) da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, LTBG (*infra* § 28.62), aínda que sinalando polo menos que formarán parte en todo caso deste os informes, tanto preceptivos coma facultativos, que poidan solicitarse durante a tramitación do procedemento (*infra* § 15.77). Segundo o artigo 53.1.a) LPAC, o dereito de acceso ao expediente inclúe o de **obter copias** dos documentos que o

integran, o que é importante para poder estudalos detidamente. No caso das persoas obrigadas a relacionarse coa Administración por medios electrónicos (*supra* § 15.56), o dereito de acceso ao expediente e de obtención de copias enténdese satisfeito mediante o envío do enderezo electrónico en que aquel se aloxa (artigo 52 RAFME, que permite que se poida acceder a este tamén tras a finalización do procedemento, mentres os documentos que o integren deban ser conservados conforme á normativa de arquivos administrativos).

67. O dereito dos interesados de acceso ao expediente **non é ilimitado**, senón que queda suxeito aos mesmos límites que o dereito de acceso a información pública recoñecido a toda persoa pola lexislación de transparencia (*infra* § 28.53-55), como se desprende da remisión que o artigo 82.1 LPAC efectúa á LTBG. Os interesados, por exemplo, non han de poder acceder a segredos comerciais ou a datos persoais sensibles doutros interesados (artigos 14 e 15 LTBG). Porén, o feito de que os interesados poidan necesitar acceder ao documento de que se trate para defenderse adecuadamente no seo do procedemento ou en vía de recurso terá un peso moi relevante no xuízo de ponderación que debe efectuarse cos límites que poidan opoñerse ao acceso (artigos 14.2 e 15.3 LTBG) e fará que normalmente deba concedérselles este acceso, aínda que sexa omitindo —motivadamente— os fragmentos ou páxinas que lles deban quedar vedados.

68. A vixente LTBG, a diferenza do anterior artigo 37.1 LRXPAC, permite que **calquera persoa**, aínda que non teña a condición de interesada, poida acceder tamén ao expediente administrativo durante a tramitación do procedemento, e non só cando este finalice. A circunstancia de que tales persoas non necesiten acceder aos documentos para defenderse no seo do procedemento xustificará, en todo caso, que poidan opoñérselle maiores restricións ao acceso (MIR, 2019: 37 e ss.).

69. É importante ter en conta que a posibilidade dos interesados de acceder ao expediente e formular alegacións non se circunscribe ao trámite formal de audiencia acabado de examinar. O artigo 53.1 LPAC, nas súas letras a) e e), permite que formulen alegacións e accedan ao expediente **tamén con anterioridade** ao devandito trámite as veces que o consideren oportuno. Trátase así de dous dereitos autónomos que poden exercerse por propia iniciativa, en calquera momento do procedemento, e non só cando o indique a Administración. O trámite de audiencia garante que os interesados saiban que poden ver o expediente e formular alegacións, rebatendo se é o caso as que puidesen facer *motu proprio* outros interesados con anterioridade a este.

70. As alegacións, tanto se son formuladas antes coma durante o trámite de audiencia, poden consistir na exposición de feitos e de valoracións xurídicas ou técnicas e vir ou non acompañadas de documentos acreditativos. Deben ser **tomadas en consideración** pola Administración ao resolver o procedemento (artigos 53.1.e) e 76.1 LPAC; STS do 15 de marzo de 2012, ECLI:ES:TS:2012:1742, FX 4, onde se sinala que para ter por cumprido o trámite de audiencia non basta con abrir o trámite, senón que é preciso tomar en consideración as alegacións recibidas).

71. Segundo a xurisprudencia, salvo nos procedementos sancionadores (onde a audiencia constitúe un requisito esencial ineludible), a omisión indebida do trámite de audiencia só comporta a anulación do acto ditado cando iso lle ocasione

indefensión real e **efectiva** ao interesado, e admite que poida **emendarse** mediante a interposición posterior do recurso administrativo ou mesmo —cando o recorrente faga caso omiso da falta de audiencia e lle pida ao tribunal un pronunciamento sobre o fondo do asunto— contencioso-administrativo (novamente, STS do 15 de marzo de 2012, ECLI:ES:TS:2012:1742, FX 4). Este enfoque correspóndese co efecto non invalidante que en xeral teñen os vicios procedementais e demais defectos de forma (artigo 48 LPAC e *infra* § 17.68), e coa preeminencia concedida polos tribunais á legalidade de fondo ou substantiva das decisións administrativas.

72. Distinto do trámite de audiencia é o de **información pública** regulado de forma xeral no artigo 83 LPAC. Previsto xa con esta mesma denominación clásica —que non debe confundirse co dereito de acceso a información pública da LTBG— no artigo 87 LPA (1958), está concibido para posibilitar a **participación cidadá** en procedementos dotados dunha ampla repercusión social. Consiste en publicar un anuncio no **diario oficial** correspondente informando sobre a existencia do devandito procedemento e concedendo un prazo de polo menos vinte días para que todo aquel que o desexe (teña ou non a condición de interesado) poida consultar o expediente (integramente ou só a parte que se acorde) e formular as alegacións ou observacións que considere oportunas. O trámite inclúe tamén o dereito de quen participe neste a obter unha resposta razoada da Administración ás súas alegacións ou observacións, resposta que pode ser común para todas aquelas que sexan substancialmente iguais. O só feito de participar no trámite non confire a condición de interesado (para iso é necesario reunir os requisitos examinados *supra* § 15.35-43), polo que quen compareza nel non disporá necesariamente dos dereitos asociados a tal condición (recusación, audiencia, práctica de probas, impugnación da decisión final e dos actos de trámite cualificados etc.). O artigo 83.1 LPAC configúrao como un trámite en xeral **potestativo** ("poderá acordar"), aínda que son moitas as normas sectoriais que esixen a súa realización (por exemplo, en procedementos de autorización de actividades dotadas dun elevado impacto ambiental). A súa apertura non exime de practicar o trámite de audiencia aos interesados (STS do 3 de xullo de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3360, FX 4), que han de poder confiar en que recibirán a invitación personalizada a formular alegacións que caracteriza este último.

4.2.2. Probas

73. Para **acreditar os feitos** relevantes para a resolución do procedemento normalmente basta cos documentos achegados polos interesados nas súas solicitudes ou alegacións ou cos que puidese solicitar a Administración durante as actuacións previas á súa iniciación (por exemplo, a acta que recolla os resultados dunha inspección previamente realizada ou a fotografía tomada por un radar de velocidade). Pero o dereito de defensa dos interesados e o deber de dilixencia da Administración esixen que uns e outra poidan propoñer e acordar, respectivamente, a apertura dun período de proba cando discrepen ou teñan dúbidas sobre tales feitos (artigo 77.2 LPAC).

74. No período de proba, que ten lugar antes do trámite formal de audiencia e unha duración de dez a trinta días, practicaranse todas aquelas probas que indique ou admita o instrutor do procedemento. Este só poderá rexeitar —motivadamente— as que propoñan os interesados cando sexan manifestamente improcedentes ou innecesarias (artigo 77.3 LPAC; por exemplo, cando se propoña que declare unha testemuña para acreditar uns feitos que non garden relación co caso —improcedencia— ou que a Administración non discuta —innecesariedade—). Pode empregarse **calquera medio de proba** admisible en dereito, como os establecidos para o proceso civil na Lei 1/2000, do 7 de xaneiro, de axuizamento civil, LAC (artigos 299 e seguintes), á que remite o artigo 77.1 LPAC para a súa valoración. Cabe, así, por exemplo, propoñer a declaración e o interrogatorio de testemuñas, de peritos ou dos propios interesados; a presentación e o cotexo de documentos públicos e privados; a mostra de fotografías e de gravacións de imaxe e son; o recoñecemento dun lugar, dun obxecto ou dunha persoa; a toma de mostras e a súa análise nun laboratorio etc. Deberá notificárselles coa debida antelación aos interesados o día, a hora e o lugar en que terá lugar a práctica da proba correspondente (artigo 78 LPAC). Aínda que esta práctica, a diferenza do que sucede nun proceso xudicial, non debe realizarse de forma pública, si ha de contar coa presenza de todos os interesados, por esixencia dos principios de contradición e igualdade (artigo 75.4 LPAC). Poderán, por suposto, acudir a esta acompañados tanto de avogado coma de técnicos que os asistan (artigo 78.2 LPAC).

75. Finalmente, en canto á **valoración das probas**, ademais dos criterios establecidos na LAC, é importante ter en conta que os feitos constatados por funcionarios que teñan a condición de autoridade e que se recollan debidamente no documento correspondente (por exemplo, a acta dunha inspección ou a denuncia formulada por un axente de policía) presúmense certos, salvo que se acredite o contrario (artigo 77.5 LPAC).

4.2.3. Informes

76. Un último trámite de enorme importancia no procedemento administrativo é a petición de informes a outros órganos administrativos, da mesma ou doutra Administración. O informe é un acto de instrución polo que **se emite un xuízo xurídico, técnico ou de oportunidade** sobre o obxecto do procedemento. Pode solicitarse, por exemplo, a outra Administración que teña competencias concorrentes sobre a materia, a un órgano técnico especializado ou a un órgano de tipo participativo que reúna representantes dos distintos intereses económicos e sociais dun ámbito determinado. De especial arraigamento en España son os informes (denominados "ditames") que lle corresponde emitir ao **Consello de Estado** (artigo 107 CE e Lei orgánica 3/1980, do 22 de abril, do Consello de Estado, LOCE) e aos **órganos consultivos autonómicos** equivalentes sobre a legalidade de numerosos procedementos, como os de responsabilidade patrimonial (artigo 81.2 LPAC), revisión de oficio (artigo 106 LPAC), recurso extraordinario de revisión (artigo 126.1 LPAC) ou aprobación de regulamentos executivos (artigo 22.3 LOCE e lexislación autonómica).

77. Os informes poden ser **facultativos** ou **preceptivos**, en función de se a Administración que tramita o procedemento está ou non obrigada a solicitalos, e **vinculantes** ou **non vinculantes**, dependendo de se está ou non obrigada a seguir o criterio neles expresado. Segundo o artigo 80.1 LPAC, salvo disposición expresa en contra, os informes son facultativos e non vinculantes. Os informes antes indicados

do Consello de Estado e os seus homólogos autonómicos, por exemplo, son preceptivos e non vinculantes, salvo no caso da revisión de oficio, onde é vinculante, ao ter que ser favorable á revisión para que a Administración poida acordala (*infra* § 33.29).

78. Ilustra a relevancia dos informes o feito de que se permita que a resolución final do procedemento, á hora de motivar a decisión adoptada, poida limitarse a remitir (**motivación *in aliunde* ou por remisión**) a algún informe que se solicitou ao longo do procedemento (artigo 88.6 LPAC, sen que sexa necesario que este se incorpore ao texto da resolución cando conste no expediente e o interesado puidese acceder a este: STS do 11 de febreiro de 2011, ECLI:ES:TS:2011:555, FX 5). É tamén revelador que, como se viu, cando se solicite un informe preceptivo poida suspenderse o prazo máximo de resolución por un período de ata tres meses (artigo 22.1.d) LPAC).

4.3. Finalización

4.3.1. Formas de finalización

79. O procedemento administrativo pode finalizar de **oito formas** distintas: resolución, remate convencional, imposibilidade material de continuación, desistencia e renuncia do interesado, desistencia da Administración, caducidade e silencio administrativo. As dúas primeiras poden ser cualificadas de formas **normais** de finalización, mentres que as restantes teñen carácter **anormal**, no sentido de que non constitúen o obxectivo que se persegue cando se inicia o procedemento.

80. A **resolución** (artigos 21, 84.1 e 88 LPAC) é o acto administrativo definitivo que pon fin ao procedemento tras a sucesión de actos de trámite que o precederon e prepararon, e que debe adoptarse (e, se é o caso, notificarse aos interesados) no prazo máximo que xa coñecemos (*supra* § 15.59). Trátase do acto administrativo por antonomasia, que decide a cuestión de fondo exposta no procedemento e crea, modifica ou extingue dereitos ou obrigacións (*infra* § 17.14). É a resolución a que concede ou denega a autorización, a subvención ou a indemnización, a que impón ou descarta a sanción, a prohibición ou a orde. Sobre os seus requisitos de validez e demais aspectos xerais do seu réxime xurídico, véxase *infra* § 17.

81. Esta resolución do procedemento non debe confundirse con **outras resolucións** que, a modo de **actos de trámite** (decisorios), se adoptan durante a súa iniciación e instrución (por exemplo, de adopción de medidas provisionais, de resolución do incidente de recusación, de ampliación do prazo máximo do procedemento, de denegación de probas propostas polos interesados ou de acceso a unha parte do expediente). Doutra banda, a Administración tamén debe ditar unha resolución cando se produzan os supostos de finalización anormal que se verán a continuación, aínda que se limita a constatar a súa existencia e a declarar finalizado polo devandito motivo o procedemento, sen decidir nin entrar no fondo do asunto (artigo 21.1 LPAC). Así mesmo, hai que ter en conta que a resolución do procedemento virá a miúdo precedida dunha **proposta de resolución**, non vinculante, preparada polo instrutor deste. Malia a insistencia con que a LPAC alude á proposta de resolución, só é en xeral esixible nos procedementos sancionadores e naqueles en que a instrución e a resolución se atribúan a órganos distintos (artigos 88.7 e 89 LPAC), o que non ocorrerá en moitas ocasións. Finalmente, os artigos 88.5, 106.3 e 116.e) LPAC e numerosas normas sectoriais permiten ditar unha **resolución de inadmisión** de solicitudes e recursos que carecen manifestamente de fundamento. Trátase dunha auténtica resolución do procedemento que decide e pon fin a este de forma anticipada, sen que se realicen os seus trámites de instrución, que se reputan innecesarios.

82. O artigo 86 LPAC, como fixo antes por primeira vez de forma xeral o artigo 88 LRXPAC, recolle tamén a posibilidade de que os procedementos finalicen mediante **remate convencional**, isto é, mediante un acordo vinculante entre a Administración e os interesados que substitúa a resolución unilateral deste por parte daquela. Permítese aquí, en suma, que a Administración pacte cos interesados o exercicio da potestade en cada caso exercida. A diferenza do que sucede noutros países como Alemaña ou Italia, este precepto da LPAC non habilita en por si a finalizar desta forma calquera procedemento administrativo, senón que require que estea expresamente prevista na norma —de rango legal ou regulamentario—, que regule o concreto procedemento de que se trate. É o que ocorre, por exemplo, co procedemento de responsabilidade patrimonial (artigos 86.5 e 91 LPAC), o de expropiación forzosa (artigo 24 LEF) ou determinados procedementos sancionadores (como as sancións pactadas en materia tributaria —artigo 155 da Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria— ou de defensa da competencia —artigo 52 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia—). A estes acordos, en que as partes non se atopan en posición de igualdade, non lles son aplicables as normas sobre convenios administrativos contidas nos artigos 47 e seguintes da LRXSP (artigo 48.9 LRXSP).

83. A **imposibilidade material** de continuación do procedemento (artigo 84.2 LPAC) prodúcese cando, durante a súa tramitación, concorren causas sobrevidas, como por exemplo o falecemento do suxeito presuntamente responsable dunha infracción administrativa ou a derruba do edificio en ruína que a Administración se propoñía ordenar e demoler. A finalización por **desistencia** do **interesado** (artigos 84.1 e 94 LPAC) pode ter lugar nos procedementos iniciados a instancia de parte, cando o interesado non desexe continuar coa súa tramitación (por exemplo, cando solicite unha licenza de obras e perda interese en construír o edificio ao non obter o financiamento requirido) e non impide que o interesado volva iniciar un novo procedemento no futuro, a diferenza da **renuncia** (artigos 84.1 e 94 LPAC), en cuxa virtude declara unilateralmente extinguido o dereito invocado ao iniciar o procedemento (por exemplo, cando o interesado lle solicita a devolución duns ingresos satisfeitos indebidamente á Administración tributaria e durante o procedemento renuncia a percibilos, non poderá solicitar a súa devolución no futuro). A **desistencia** da **Administración** (artigo 93 LPAC) só pode producirse, motivadamente, nos procedementos iniciados de oficio, nos supostos e cos requisitos previstos nas leis (como, por exemplo, no procedemento de adxudicación dun contrato, polas causas taxadas establecidas no artigo 152.4 LCSP e indemnizando os interesados polos gastos en que poidan incorrer).

84. A caducidade (artigos 25.1.b), 84.1 e 95 LPAC) e o silencio administrativo (artigos 24 e 25.1.a) LPAC) prodúcense cando a Administración non resolve o procedemento (nin chega a un acordo de remate convencional cos interesados, no caso de que sexa posible) no prazo máximo do que dispón (*supra* § 15.59 e seguintes). A **caducidade** é o efecto que a lei atribúe a esta falta de resolución en prazo nos procedementos iniciados de oficio destinados á adopción dun acto **desfavorable ou de gravame** (por exemplo, un procedemento sancionador, de restauración da legalidade

vulnerada ou de reintegro dunha subvención previamente concedida), mentres que o **silencio** administrativo entra en xogo nos procedementos dirixidos á emanación dun acto **favorable** para quen o obteña (tanto se se inician de oficio —por exemplo, un procedemento de concesión dunha subvención ou de selección dun funcionario—, como a instancia de parte —por exemplo, un procedemento de autorización, de acceso a información pública ou de reclamación de responsabilidade patrimonial instado pola vítima—). A caducidade obriga a arquivar o procedemento desfavorable, en beneficio do interesado, aínda que non impide que a Administración poida iniciar un novo procedemento se aínda non prescribiu a acción de que dispón para exercer a potestade de que se trate (por exemplo, se se trata de impoñer unha multa por unha infracción moi grave, sometida supletoriamente a un prazo de prescrición de tres anos —artigo 30.1 LRXSP—, a Administración poderá iniciar un novo procedemento sancionador se tras producirse a caducidade aínda non transcorreu este prazo de tres anos desde que se cometeu a infracción). O artigo 95.3 LPAC permite, no devandito caso, que no novo procedemento poidan manterse algúns trámites do caducado, salvo os de alegacións, proposición de proba e audiencia, que deberán repetirse. Segundo a controvertida STS do 14 de marzo de 2024, ECLI:ES:TS:2024:1576, FFXJ 3 e 4, o artigo 95.4 LPAC, en cuxa virtude "poderá non ser aplicable a caducidade no caso de que a cuestión suscitada afecte o interese xeral ou fose conveniente substanciala para a súa definición e esclarecemento", aplícase tamén aos procedementos iniciados de oficio (en particular, ao de revisión de oficio do artigo 106 LPAC), aínda que, a falta da necesaria aclaración xurisprudencial, non parece que iso poida dar lugar a procedementos que se alonguen indefinidamente no tempo nin que resulte aplicable nos casos en que a acción da Administración está sometida a un prazo de prescrición —polo menos, non en prexuízo do interesado protexido pola prescrición—. Normas legais imperativas tan claras e tuitivas dos interesados como os artigos 21.2, 23, 25.1.b), 48.3 e 95.3 LPAC e as que establecen a prescrición das accións administrativas non poden quedar ao dispor da interpretación discrecional que efectúe a Administración dos vagos termos do artigo 95.4 LPAC.

85. O artigo 95 LPAC recolle tamén a posibilidade de que a Administración declare a **caducidade** dos procedementos iniciados a instancia de parte cando se produza a súa paralización porque **os interesados non leven a cabo trámites** que resulten indispensables para continuar e poder resolver o procedemento. A Administración debe advertilos de que se producirá a caducidade se en tres meses non realizan as actividades necesarias para renovar a tramitación. Os interesados tamén poderán aquí iniciar un novo procedemento se non prescribiu a súa acción (por exemplo, tratándose dunha reclamación de responsabilidade patrimonial, se aínda non transcorreu o prazo de prescrición dun ano establecido no artigo 67 LPAC). O silencio administrativo merece unha epígrafe separada.

4.3.2. A peculiaridade do silencio administrativo

86. A figura do silencio administrativo, de longa tradición en España e descoñecida —por innecesaria— noutros países, trata de responder á reprobable práctica habitual na Administración española de **incumprir o prazo máximo** de resolución nos procedementos destinados a producir efectos favorables para os interesados.

Nuns casos, a lei outórgalle á devandita inactividade, ao devandito silencio da Administración, un efecto estimatorio da pretensión do interesado (silencio positivo ou estimatorio), mentres que noutros lle outorga un efecto desestimatorio (silencio negativo ou desestimatorio).

87. O **silencio positivo** ten a consideración de **acto administrativo** finalizador do procedemento (artigo 24.2 LPAC), un **acto administrativo presunto** dotado dos mesmos efectos que a resolución expresa estimatoria. Por iso, a Administración queda vinculada polo devandito silencio e só pode ditar unha resolución expresa posterior cando sexa confirmatoria da estimación producida (artigo 24.3.a) LPAC). Isto significa que, no caso de que a Administración se decate de que o interesado non reunía os requisitos legalmente esixidos para obter o acto favorable, só poderá iniciar a revisión de oficio do artigo 106.1 LPAC, cando o acto sexa nulo de pleno dereito (o artigo 47.1.f) LPAC recolle especificamente un suposto de nulidade dos actos presuntos cando se careza dos requisitos esenciais para a adquisición das facultades ou dereitos que confiren) ou impugnalo nun prazo de catro anos ante os tribunais da orde contencioso-administrativa mediante o recurso de lesividade (artigo 107 LPAC), cando a ilegalidade sexa de mera anulabilidade (*infra* § 33.24 e seguintes). Para facilitar a súa proba, a Administración ten a obrigación de expedir de oficio un certificado acreditativo do silencio positivo producido, que pode solicitar tamén o interesado (artigo 24.4 LPAC).

88. En cambio, o **silencio negativo** non dá lugar a un auténtico acto administrativo, senón que é unha **mera presunción legal** destinada a permitir que o interesado poida interpoñer os recursos pertinentes (artigo 24.2 LPAC), sen ter que esperar indefinidamente a que a Administración se pronuncie sobre o asunto. Ao non haber acto administrativo, a Administración non queda aquí vinculada polo silencio e pode ditar unha resolución expresa posterior que, cando proceda, estime a pretensión do interesado (artigo 24.3.b) LPAC).

89. O artigo 25.1.a) LPAC dispón que, no caso dos procedementos **iniciados de oficio** (como un procedemento de concesión dunha subvención ou de selección dun funcionario, nos exemplos antes postos), o silencio é **sempre negativo**. A situación é máis complexa nos procedementos iniciados a solicitude do interesado. O artigo 24.1 LPAC parte aquí da **regra xeral do silencio positivo**, como fixo tamén a LRXPAC e a diferenza da LPA. Con todo, permite que unha norma con rango de lei —non un regulamento— ou unha norma de Dereito da Unión ou de Dereito internacional poidan establecer o contrario, e son moitas as leis estatais e autonómicas que —xa baixo a vixencia da LRXPAC— **exceptúan a regra xeral** e optaron polo silencio negativo. O propio artigo 24.1 LPAC enumera unha serie de procedementos nos que o silencio é negativo: os relativos ao exercicio do dereito fundamental de petición do artigo 29 CE (polo que se lle pode pedir o que se queira á Administración, sen ter ningún dereito para obtelo); á transferencia de facultades relativas ao dominio público (por exemplo, cando o propietario dun bar solicita unha autorización demanial para colocar mesas na vía pública) ou ao servizo público (por exemplo, cando se solicita a autorización para abrir un colexio privado); a actividades que poidan danar

o medio ambiente (por exemplo, un procedemento de autorización dunha fábrica ou dunha central nuclear); aos procedementos de responsabilidade patrimonial; aos de recurso administrativo (salvo no caso de dobre silencio, no recurso de alzada, en procedementos distintos dos enumerados), e aos de revisión de oficio iniciados a solicitude de interesados.

90. É perfectamente comprensible que haxa tantas excepcións ao silencio positivo, posto que a concesión de autorizacións e outros actos favorables polo mero transcurso do prazo de resolución, sen que a Administración examine a solicitude presentada e comprobe que se reúnan os requisitos legalmente establecidos, pode ocasionar **serios riscos** para **terceiros** e para os **intereses públicos** implicados en cada caso. De feito, o silencio positivo non ten ningunha utilidade cando o solicitante lle pide unha prestación á Administración (se esta non a entrega, o interesado deberá acudir igualmente aos tribunais, aínda que sexa a través dun recurso distinto —o de inactividade do artigo 29 LJCA: *infra* § 34.64-67—) e, nos supostos en que pode ter máis sentido (cando se solicita poder exercer unha determinada actividade pouco perigosa), será a miúdo preferible substituír a necesidade de obtención da autorización por unha mera comunicación que permita iniciar inmediatamente a actividade (*infra* § 22.69).

91. O silencio administrativo, tanto o positivo coma o negativo, é, en todo caso, unha **patoloxía**. Unha patoloxía que debe **superarse** adoptando as medidas **organizativas** necesarias para que a Administración **cumpra** a obrigación que lle incumbe de tramitar e **resolver** dilixente e motivadamente, no prazo establecido, o procedemento 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 e 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 e Luis ARROYO JIMÉNEZ (coordinadores), Tratado de Derecho administrativo, vol. II, Marcial Pons, Madrid–Barcelona–Buenos Aires–Sâo Paulo, 2025, pp. 323-374.

Oriol MIR PUIGPELAT, "El procedimiento administrativo de la Unión Europea: lecciones y carencias", InDret, núm. 2 (2026), en prensa.

5.2. Bibliografía complementaria recomendada

José María BAÑO LEÓN e 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 e 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.