Traducció al català de:
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.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 15

PROCEDIMENTS ADMINISTRATIUS

Oriol Mir Puigpelat
Universitat Pompeu Fabra (UPF)

SUMARI: 1. CONCEPTE I FUNCIONS: 1.1. El procediment com a procés preceptiu i estructurat de preparació de decisions administratives; 1.2. Funcions principals.—2. NORMATIVA REGULADORA: 2.1. La llarga tradició codificadora espanyola; 2.2. Bases constitucionals i europees; 2.3. La vigent Llei 39/2015, de procediment administratiu comú, i l'impacte de la digitalització.—3. SUBJECTES: 3.1. L'Administració i el seu deure de diligència; 3.2. Els interessats i els seus drets procedimentals.—4. ESTRUCTURA: 4.1. Iniciació: *4.1.1. Formes d'iniciació: d'ofici i a sol·licitud d'interessat; 4.1.2. Efectes de la iniciació: termini màxim de resolució i mesures provisionals;* 4.2. Instrucció: *4.2.1. Audiència i informació pública; 4.2.2. Proves; 4.2.3. Informes;* 4.3. Finalització: *4.3.1. Formes de finalització; 4.3.2. La peculiaritat del silenci administratiu.*—5. BIBLIOGRAFIA: 5.1. Bibliografia citada; 5.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. CONCEPTE I FUNCIONS

1.1. El procediment com a procés preceptiu i estructurat de preparació de decisions administratives

1. Un dels trets característics que criden més l'atenció del règim jurídic de les administracions públiques, i que el diferencia de l'aplicable als subjectes privats, és l'exigència que moltes de les decisions que adopten hagin d'anar necessàriament

precedides d'un **procés de preparació**, un procés estructurat en diferents fases i integrat per un conjunt d'actuacions requerides legalment al qual es coneix com a "procediment administratiu". Això no obstant, la submissió al procediment no és exclusiva de les administracions públiques i del dret administratiu, sinó que constitueix una exigència tradicional del dret públic als diferents poders de l'Estat: també les lleis emanades del parlament i les sentències dictades pel poder judicial han d'observar un determinat procediment de gestació —el procediment legislatiu que regulen la Constitució i els reglaments de les cambres, i el procés judicial que estableix la legislació processal dels diferents ordres jurisdiccionals.

2. La tramitació d'un determinat procediment s'exigeix quan l'Administració pretén adoptar **decisions dotades d'efectes jurídics**, mitjançant les quals es creen, modifiquen o extingeixen drets i obligacions d'altres subjectes. Els principals tipus de decisions o actes jurídics de l'Administració són les **disposicions administratives generals** (*supra* § 16), els **actes administratius** (*supra* § 17), els **plans** (*supra* § 18), els **contractes** (*supra* § 19) i els **convenis** (*supra* ∫ 13.46 i *infra* § 19.63), als quals es dediquen les lliçons següents de la present obra. En haver d'ajustar-se a un procediment preestablert i a una determinada forma, a aquesta actuació jurídica de l'Administració també se la qualifica d'**actuació formalitzada**.

3. Exemple 1: abans d'aprovar un reglament (**disposició general**) com el Reial decret 970/2020, pel qual es va regular per primera vegada en l'àmbit estatal l'ús de patinets elèctrics en les vies públiques, el Govern central va haver de consultar la ciutadania, representants de les diferents administracions autonòmiques, locals i dels diferents sectors afectats (fabricants, usuaris, víctimes d'accidents de trànsit, etc.), i —per assegurar el respecte degut a la legalitat— el Consell d'Estat. **Exemple 2:** abans d'imposar una multa (**acte administratiu**) a un usuari d'un patinet elèctric que infringeix el Reial decret esmentat i la normativa municipal que el desplega, un ajuntament ha de donar audiència al suposat infractor, perquè al·legui el que consideri oportú en defensa seva. **Exemple 3:** abans de modificar un pla urbanístic (**pla**) per requalificar uns terrenys rústics i permetre que s'hi puguin construir naus industrials, l'ajuntament respectiu ha de consultar els veïns i sotmetre la seva decisió a l'aprovació final del Govern autonòmic. **Exemple 4:** abans d'adjudicar el contracte per construir una nova línia de tren d'alta velocitat (**contracte**), l'Administració General de l'Estat ha de publicar un anunci en el *Diari Oficial de la Unió Europea*, donar un termini perquè qualsevol empresa europea del sector pugui manifestar l'interès a obtenir-lo i examinar minuciosament les ofertes que puguin presentar.

4. Aquesta activitat jurídica o formalitzada es contraposa a l'activitat de l'Administració que no queda subjecta a les exigències legals del procediment administratiu (*infra* § 20) i que inclou, entre d'altres, un ampli ventall de manifestacions de la denominada **activitat material** de l'Administració, que és a la que es dediquen la major part dels empleats públics i que no consisteix a preparar i adoptar enunciats lingüístics (textos escrits) dotats d'efectes jurídics, sinó a prestar materialment serveis (p. ex. l'assistència sanitària dispensada en un hospital públic, les classes impartides en un institut públic, la recollida d'escombraries i el subministrament d'aigua potable domiciliària per part d'una empresa municipal, o l'extinció d'incendis per part del cos de bombers autonòmic), produir béns (p. ex. la fabricació de bitllets per part de la Fàbrica Nacional de Moneda i Timbre, o la construcció d'infraestructures per part d'empreses públiques) i posar en pràctica els actes jurídics (p. ex. el pagament d'una

subvenció prèviament concedida o les obres de demolició d'una construcció declarada il·legal).

5. La submissió al procediment suposa una **limitació** amb què el legislador pretén assegurar l'ús degut de les potestats o poders que atribueix a l'Administració, la qual els exerceix a través dels actes jurídics esmentats. El procediment tracta, així, de **compensar** l'atribució de poders a l'Administració.

6. En la **doctrina nord-americana** és un lloc comú afirmar que l'emblemàtica llei federal de procediment administratiu de 1946 (*Administrative Procedure Act*) es va aprovar com a reacció davant la creació, durant el *New Deal*, d'agències administratives dotades de poders molt importants, especialment de poders reguladors. El mateix Congrés que va crear l'àmplia varietat d'agències que van convertir els Estats Units en un "Estat administratiu" (*Administrative State*) les va sotmetre a regles generals de procediment per assegurar un exercici adequat de les àmplies potestats que els va conferir.

1.2. Funcions principals

7. El procediment administratiu compleix o hauria de complir una sèrie de funcions importants que connecten amb les **clàusules constitucionals** de l'Estat social, democràtic, de dret, autonòmic i obert a la integració supranacional (*supra* § 4).

8. La funció principal ha estat històricament —i avui dia ho continua sent— la de **garantia dels drets** de les persones afectades per l'actuació de l'Administració. El procediment els brinda l'oportunitat de defensar els seus interessos abans que s'adopti una determinada decisió administrativa. Una segona funció també relacionada amb l'Estat de dret és la de garantia del **compliment del dret objectiu** per part de l'Administració. El procediment, en efecte, pot servir per evitar acords il·legals entre l'Administració i les persones interessades.

9. Una altra funció central, molt emfatitzada en els últims anys, i que es vincula amb el principi d'eficàcia administrativa associat a la clàusula de l'Estat social, és la de **promoure la qualitat** de les decisions administratives. En sotmetre-la al procediment, el legislador força l'Administració a recaptar informacions i coneixements que resulten imprescindibles per prendre decisions de qualitat, que resolguin de la millor manera possible (no ja només de manera ajustada al dret) l'assumpte considerat en cada cas. Això és especialment rellevant quan es tracta d'adoptar decisions discrecionals, no predeterminades pel legislador, en les quals l'Administració pot optar per un ampli ventall de solucions (*supra* § 5.42).

10. En possibilitar i articular la participació dels interessats, i de la ciutadania en general, en la presa de decisions administratives, el procediment compleix també una altra funció rellevant: la de **facilitar l'acceptació** i el compliment voluntari d'aquestes decisions per part dels seus destinataris. Això contribueix novament a l'eficàcia de l'Administració i reforça la legitimitat de les seves decisions (*supra* § 1.29).

11. El procediment també afavoreix la realització del **principi democràtic** (*supra* § 4.47) quan, d'una banda, permet la **participació** ciutadana en l'elaboració de disposicions generals i d'actes administratius susceptibles de produir efectes importants

sobre un determinat territori. I, d'una altra banda, quan possibilita la **transparència** administrativa —essencial per al control democràtic de l'Administració—, en exigir que es documentin les seves actuacions mitjançant la necessària formació de l'expedient (*infra* § 15.66).

12. Finalment, el procediment serveix d'instrument al servei de les clàusules constitucionals de l'**Estat autonòmic** (art. 2 i 137 de la Constitució espanyola, CE) (*supra* § 4.60) i obert a la **integració supranacional** (art. 10.2 i 93 CE) (*supra* § 4.73), en la mesura en què permet la participació d'altres administracions —locals, autonòmiques, estatals i supranacionals— amb competències concurrents en la presa de decisions administratives.

13. Aquesta pluralitat de funcions explica la importància creixent que ha adquirit el procediment administratiu en molts països i en el mateix dret de la Unió. No ha de fer oblidar, però, els riscos (disfuncions) que també comporta una **procedimentalització excessiva**, que retardi i compliqui innecessàriament la presa de decisions administratives.

14. És clau per evitar aquests riscos el **principi de proporcionalitat procedimental** (MIR, 2025: 366 i següents), en virtut del qual només es poden imposar exigències procedimentals que siguin adequades, necessàries i proporcionades en sentit estricte (en particular, des del punt de vista dels costos i beneficis socials que reporten) per aconseguir els fins perseguits en cada cas. Aquest principi opera tant durant la tramitació del procediment com en la fase prèvia d'establiment i disseny normatiu per part del legislador.

2. NORMATIVA REGULADORA

2.1. La llarga tradició codificadora espanyola

15. En imposar els tràmits que han d'observar les administracions públiques abans que adoptin les seves decisions jurídicament més rellevants, les normes de procediment constitueixen un aspecte central del dret administratiu. En molts països europeus i americans existeixen, fins i tot, **codis** (regulacions generals) de procediment administratiu que estableixen els seus principis bàsics i que s'erigeixen en el nucli del dret administratiu respectiu. Són les lleis que primer examinen els juristes estrangers que volen endinsar-se en l'estudi del dret administratiu del país de què es tracti, juntament amb les normes reguladores del control judicial de l'Administració.

16. En aquest sentit, destaques, a més de l'esmentada *APA* nord-americana de 1946, la llei federal **alemanya** de procediment administratiu de 1976 (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG*), la llei **italiana** núm. 241 de 1990, la llei federal **austríaca** general de procediment administratiu de 1991 (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, AVG*, text refós de l'emblemàtica i tan influent llei homònima de 1925), la llei de dret administratiu general **holandesa** de 1992 (*Algemene wet bestuursrecht, Awb* o GALA, en les sigles angleses), el codi **portuguès** de procediment administratiu de 2015 (*Código do Procedimento Administrativo, CPA*, aprovat per primera vegada el 1991), així com el codi **francès** de relacions entre el públic i l'Administració de 2015 (*Code des relations entre le public et l'administration*).

17. Espanya ha estat pionera en aquesta tradició codificadora. Pocs mesos després que s'aprovés el Codi civil, el 19 d'octubre de 1889 es dotava de la primera codificació europea en la matèria, la Llei de bases del procediment administratiu, més coneguda com a "**Llei Azcárate**", pel diputat que la va impulsar. Aquesta breu llei va consagrar de manera primerenca garanties importants com el dret d'audiència dels interessats i el seu dret d'accés a l'expedient, tot i que seria desvirtuada pels reglaments ministerials als quals remetia, i que es van anar adoptant i modificant en les dècades successives.

18. Resultaria molt més influent la posterior **Llei de procediment administratiu** de 17 de juliol de **1958** (LPA). Aquesta llei, igual que altres normes aprovades en aquesta mateixa dècada (com la Llei de 16 de desembre de 1954 sobre expropiació forçosa [LEF], la Llei de 27 de desembre de 1956 reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, o el Decret de 26 de juliol de 1957 pel qual s'aprova el text refós de la Llei de règim jurídic de l'Administració de l'Estat), presentava una qualitat tècnica destacada i, malgrat ser elaborada en el marc d'una dictadura, va dur a terme una regulació del procediment administratiu equiparable —i, fins i tot, avançada en alguns punts— a la de les democràcies de l'entorn. En són una prova la notable influència que va exercir en altres països, especialment llatinoamericans; el fet que mantingués la vigència després de l'entrada en vigor de la Constitució espanyola (CE) de 1978 (fins que es va derogar el 1992), i que molts dels seus preceptes segueixin recollits, literalment, en l'actual Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC).

2.2. Bases constitucionals i europees

19. La **CE** reflecteix i consolida aquesta tradició procedimental en dedicar un precepte específic a aquesta institució, l'article **105**, que pressuposa que tant els actes administratius (art. 105 *c*) CE) com, fins i tot, els reglaments (art. 105 *a*) CE) han d'anar necessàriament precedits d'un procediment, i sotmet la regulació dels seus aspectes essencials a **reserva de llei**. Aquest precepte també consagra en l'àmbit constitucional la garantia del tràmit fonamental d'**audiència** en tots dos tipus de procediments, tot i que permet canalitzar-la a través d'organitzacions representatives dels interessos afectats, en el cas dels reglaments, i prescindir-ne en el cas dels actes administratius en què no resulta necessària ("quan sigui procedent"). Alhora, l'article 105 *b*) CE, en reconèixer el dret dels ciutadans d'accés a la informació en poder de l'Administració, estableix un principi de **transparència** que va més enllà del procediment administratiu (*supra* § 4.58), però que exigeix també la transparència d'aquest mateix i reforça el dret de les persones interessades d'accedir a l'expedient.

20. També és important l'article **149.1.18 CE**, que reserva a l'Estat la competència per regular el **procediment administratiu comú**. Segons el Tribunal Constitucional (SSTC 227/1988, FJ 32; 55/2018, FJ 4), aquest títol competencial inclou establir l'**estructura general** del procediment administratiu, les **garanties generals** dels particulars en el procediment i les normes no estrictament procedimentals (*infra* § 17 i 33) que "prescriuen la forma d'elaboració, els requisits de validesa i eficàcia, les maneres

de revisió i els mitjans d'execució dels **actes administratius**". Així mateix, inclou formular regles i principis dotats d'un grau intermedi d'abstracció sobre aquestes qüestions per a alguna modalitat específica d'activitat administrativa, com l'atorgament de subvencions (és el denominat "procediment administratiu comú singular"). Això no obstant, aquest ampli títol competencial estatal no impedeix que les comunitats autònomes puguin adaptar els diferents procediments a les especialitats derivades de la seva pròpia **organització** administrativa i regular —amb observança de la legislació procedimental comuna estatal— els **procediments** —**especials**— concrets que s'han de tramitar en els àmbits sectorials en què tenen competències exclusives o compartides (p. ex. en matèria d'agricultura, urbanisme, educació, sanitat o serveis socials).

21. La regulació espanyola del procediment administratiu també es veu influïda creixentment pel **dret de la Unió**. A les nombroses exigències procedimentals que contenen les directives i els reglaments de la Unió (p. ex. en matèria mediambiental, d'autorització de productes i serveis, o de contractació pública), s'hi sumen els principis generals del procediment administratiu elaborats pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), i que han d'observar les administracions nacionals quan executen el dret europeu. Aquests principis s'han recollit en l'article 41 de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea (CDFUE), que reconeix el **dret fonamental a una bona administració**. Es tracta dels principis d'audiència, accés a l'expedient, motivació de les decisions administratives, imparcialitat i diligència en la tramitació del procediment. El TJUE els ha dotat d'una especial profunditat (MIR, 2026).

22. La regulació europea del procediment és també determinant en tots els casos, excepcionals però importants, en què el dret de la UE atribueix l'**execució** de les seves previsions a la mateixa **Administració europea**, integrada principalment per la Comissió i les diferents agències de la Unió (*supra* § 12.17-51). És el que succeeix, p. ex., amb el control de les ajudes d'Estat o la imposició de sancions per infraccions de la normativa de defensa de la competència d'escala europea, que corresponen a la Comissió, o amb l'autorització de noves aeronaus i el registre de productes químics i marques, que competeixen, respectivament, a l'Agència Europea de Seguretat Aèria (EASA), l'Agència Europea de Substàncies i Mescles Químiques (ECHA) i l'Oficina de Propietat Intel·lectual de la UE (EUIPO, amb seu a Alacant). En els últims anys s'ha debatut sobre la conveniència d'aprovar un **codi general** de procediment per a l'Administració de la Unió, una iniciativa que té un ampli suport doctrinal i del Parlament Europeu, i que la Comissió, fins al moment, ha descartat (MIR, 2018).

2.3. La vigent Llei 39/2015, de procediment administratiu comú, i l'impacte de la digitalització

23. La regulació general del procediment administratiu es troba continguda, a Espanya, en l'actualitat, en la **LPAC** de 2015. Aquesta llei estatal, dictada a l'empara de la competència reconeguda per l'article 149.1.18 CE (*supra* § 15.20), va derogar i va substituir la precedent Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), juntament amb la paral·lela Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic

(**LRJSP**), que se centra fonamentalment en qüestions organitzatives i substantives, però també conté algunes previsions rellevants de tipus procedimental, com es veurà després (*infra* § 15.33).

24. La LPAC, igual que les predecessores i la majoria de les homònimes estrangeres, constitueix una codificació general i parcial. És una **codificació general** perquè no recull els procediments (especials) concrets que han de tramitar les diferents administracions en els diferents àmbits d'actuació, procediments que es compten per milers i que són regulats per normes sectorials europees, estatals, autonòmiques o locals, segons la distribució territorial de competències vigent.

25. És una **codificació parcial** perquè no s'ocupa dels aspectes generals de tots els tipus de decisions dotades d'efectes jurídics que pot adoptar l'Administració, sinó que se centra sobretot en l'elaboració d'actes administratius. Dedica només alguns preceptes del títol VI al procediment d'elaboració de **reglaments** (preceptes en la majoria inaplicables, a més, als reglaments autonòmics, per falta de competència estatal, com va assenyalar la STC 55/2018, FJ 7; *infra* § 16.53), és d'aplicació merament supletòria als procediments relatius als **contractes** del sector públic (DF 4 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic [LCSP]), i no conté regles específiques sobre l'elaboració de **plans** ni de **convenis** subscrits en peu d'igualtat amb altres administracions o particulars (aquests convenis es regulen de manera general en els articles 47 i següents LRJSP: *supra* § 13.46). De fet, ni tan sols s'aplica directament al volum ingent d'actes administratius dictats en matèria tributària, duanera, de Seguretat Social, d'estrangeria i d'asil (DA 1.2 LPAC: se n'estableix l'aplicació supletòria en aquestes matèries).

26. La novetat principal de la LPAC és la d'obligar que tots els procediments administratius es tramitin de **forma electrònica**, en incorporar i completar les previsions que contenia la Llei anterior 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. Ha calgut esperar, no obstant això, que es publiqués el Reial decret 203/2021, de 30 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics (RAFME), perquè aquesta obligació s'hagi fet plenament efectiva (DF 7 LPAC).

27. El procediment administratiu consisteix bàsicament en l'obtenció i el processament d'informació per part de l'Administració. Per això, la **digitalització** propiciada per l'enorme desenvolupament de les tecnologies de la informació i la comunicació té un gran impacte sobre aquest procediment. La digitalització permet, entre altres aspectes, que totes les comunicacions i els documents que es produeixen en el marc del procediment tinguin lloc i s'emmagatzemin en suport electrònic, de manera que se superen les limitacions del paper, l'Administració disposa de moltes més dades (*big data*) per prendre decisions i, fins i tot, l'**automatització** d'aquestes decisions (*infra* § 21 i MIR, 2025: 328 i següents, 352 i següents).

28. El procediment administratiu no és, en tot cas, una rèmora de l'Administració analògica que s'hagi d'abandonar sota el nou paradigma digital, sinó una **garantia bàsica** dels ciutadans, que s'ha de mantenir i actualitzar en el que sigui procedent, perquè continuï complint les funcions que li corresponen, sense renunciar als avantatges que ofereix el desenvolupament tecnològic. Aquest és l'enfocament,

encertat, de la LPAC i el RAFME, sense perjudici de les mancances i els aspectes susceptibles de millora que la seva regulació també presenta.

29. Com és habitual en la doctrina del nostre país, a continuació s'exposen els **trets bàsics** del procediment d'elaboració d'**actes administratius** que conté la LPAC, els principis i les categories de la qual s'irradien a tota l'actuació jurídica de l'Administració espanyola. Les especialitats més destacades dels procediments de preparació de reglaments, plans i contractes, així com de determinades categories típiques d'actes administratius (autoritzacions, subvencions, expropiacions, sancions, resolucions sobre responsabilitat patrimonial, recursos administratius i revisió d'ofici) es poden trobar en les lliçons successives de la present obra (*infra* § 16.50-54, 18.53-73, 19.93-119, 22, 24, 32.102-105, 27.31-33).

3. SUBJECTES

3.1. L'Administració i el seu deure de diligència

30. D'acord amb l'article **2 LPAC**, **estan obligades** a observar les normes sobre el procediment administratiu que conté aquesta Llei les entitats que qualifica expressament d'**administracions públiques**: l'Administració General de l'Estat, l'Administració de les comunitats autònomes, les administracions locals i les entitats de dret públic que hi estan vinculades o que en són dependents (*supra* § 8-11). El precepte ha estès també aquesta obligació a les **entitats de dret privat** (com les societats mercantils i les fundacions) vinculades o dependents de les administracions quan **exerceixin potestats administratives**, i ha establert l'aplicació merament **supletòria** de les seves previsions a les **universitats públiques** i —quan exerceixin funcions públiques— a les **corporacions de dret públic** (com els col·legis professionals).

31. Sobre l'Administració recau la càrrega de tramitar el procediment i impulsar-lo d'ofici en les diferents fases fins a dictar l'acte administratiu —resolució— que hi posi fi (**principi d'oficialitat**: art. 71.1 i 75.1 LPAC). Una vegada iniciat, no queda, doncs, a disposició de l'Administració, excepte en els supòsits excepcionals en què se n'admet el desistiment (*infra* § 15.83).

32. En tramitar el procediment, l'Administració té l'obligació d'examinar de manera minuciosa i imparcial tots els elements rellevants de l'afer, també els que siguin favorables a les persones interessades. Això es desprèn del denominat **deure de diligència**, que el TJUE ha subratllat especialment i erigit en principi general del dret de la Unió, per la qual cosa l'han de respectar tant l'Administració europea com les administracions espanyoles quan apliquen aquest dret (STJ de 21 de novembre de 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, ECLI:EU:C:1991:438, apartat 14; STJ de 4 d'abril de 2017, *Defensor del Poble/Staelen,* C-337/15 P, ECLI:EU:C:2017:256, apartats 34 i següents; STJ de 22 de setembre de 2022, *IMG/Comissió,* C-620/20 P, ECLI:EU:C:2022:722, *passim*). El Tribunal Suprem també ha afirmat aquest deure de

diligència, derivat del principi de bona administració (STS de 19 de febrer de 2019, ECLI:ES:TS:2019:579, FJ 6).

33. El **principi d'imparcialitat** dels funcionaris públics (art. 103.3 CE, relacionat estretament amb el principi d'objectivitat de l'actuació administrativa —art. 103.1 CE—) (*supra* § 4.54) té, alhora, una important dimensió procedimental que es tradueix en el règim tradicional d'**abstenció** i **recusació**, recollit actualment en els articles 23 i 24 LRJSP, i amb el qual es pretén evitar que, per part de l'Administració, intervinguin en el procediment empleats públics i autoritats que puguin tenir algun conflicte d'interès. Com es veurà després, el compliment de les regles d'abstenció i recusació pot ser determinant per a la validesa de l'acte administratiu que posi fi al procediment (*infra* § 16.30). D'acord amb l'article 23 LRJSP, quan una autoritat (p. ex. un ministre o una alcaldessa) o un empleat públic (*infra* § 31) que hagi d'intervenir en alguna fase del procediment es trobi en alguna de les causes d'abstenció que enumera l'apartat 2 (entre d'altres, tenir interès personal en l'assumpte o parentiu, amistat íntima, enemistat manifesta, litigi o relació de servei actual o recent amb algun interessat), té l'obligació de comunicar-li-ho al seu superior, que ha de decidir si aquesta persona s'ha d'abstenir o no de participar-hi. L'article 24 LRJSP disposa que els interessats (*infra* § 15.35-43) poden sol·licitar també que s'aparti del procediment l'autoritat o l'empleat en qui es doni alguna d'aquestes causes. La recusació és resolta novament pel superior immediat, després d'escoltar el recusat. La decisió del superior no és impugnable, sense perjudici que les persones interessades puguin al·legar l'existència de la causa d'abstenció en el recurs que eventualment acabin interposant contra la resolució que posi fi al procediment. L'incompliment de l'obligació d'abstenció pot donar lloc a responsabilitat disciplinària, però no implica necessàriament la invalidesa dels actes en què hagi intervingut l'autoritat o l'empleat afectat (apartats 4 i 5 de l'art. 23 LRJSP). No implica la invalidesa si la persona afectada no ha influït de manera determinant en aquests actes (p. ex. si la persona que s'hauria d'haver abstingut és només una més d'entre diverses que integren un òrgan col·legiat, i el seu vot i participació no han estat decisius). El fet que la persona afectada no tingui superior jeràrquic no l'eximeix del deure d'abstenir-se quan es doni una de les causes esmentades, ni permet privar els interessats del dret a instar-ne la recusació (STS de 28 de febrer de 2002, ECLI:ES:TS:2002:1412, FJ 3, en relació amb un rector), que s'ha d'exercir normalment davant l'òrgan que l'ha designada.

34. Exemples: la delegada del Govern en una comunitat autònoma ordena expropiar una finca de la seva propietat (interès personal); un dels membres de la comissió de selecció d'una oposició de funcionaris és cosí (parentiu de consanguinitat de quart grau) o cunyat (parentiu d'afinitat de segon grau) d'un dels candidats; el rector d'una universitat pública imposa una sanció disciplinària a una professora amb qui té un litigi judicial pendent. En tots aquests casos es dona una causa d'abstenció, i la delegada del Govern, el membre de la comissió de selecció i el rector han de ser substituïts per la persona a qui correspongui suplir-los (art. 13 LRJSP).

3.2. Els interessats i els seus drets procedimentals

35. L'altre subjecte de la relació procedimental és l'**interessat** (o persona interessada, en l'expressió que usa ja, p. ex., el RAFME). En molts procediments són diversos els interessats existents, sovint amb interessos contraposats (p. ex. els diferents candidats que participen en una oposició i competeixen per una determinada plaça, o l'empresa que sol·licita una autorització per instal·lar una fàbrica i els veïns i organitzacions ecologistes que s'oposen a la seva concessió). No tothom pot participar en un determinat procediment administratiu com a interessat. Per a això, és necessari, d'una banda, posseir la deguda **capacitat d'obrar** i, d'una altra banda, resultar **afectat objectivament** pel procediment concret de què es tracti (**tenir legitimació**).

36. Segons l'article 3 LPAC, tenen capacitat d'obrar davant l'Administració les persones físiques **majors d'edat**, els **menors** en relació amb activitats que l'ordenament els permet dur a terme per si mateixos (p. ex. sol·licitar un permís de conducció d'un vehicle de motor apte per a la seva edat) i les **persones jurídiques**, de dret tant privat com públic. Això últim significa que **altres administracions** poden tenir també la condició d'interessades en un procediment administratiu (p. ex. un municipi que és sancionat per l'Agència Estatal d'Administració Tributària per incomplir les seves obligacions tributàries). Els grups d'afectats, les unions i entitats **sense personalitat jurídica** i els patrimonis independents o autònoms poden tenir també capacitat d'obrar davant l'Administració quan la llei ho declari expressament.

37. Com s'ha dit, per tenir la condició d'interessat en un procediment concret no n'hi ha prou a posseir la capacitat genèrica d'obrar davant l'Administració, sinó que es necessita —igual que per ser part en un procés judicial— un element addicional: **legitimació**. N'hi ha quan la persona de què es tracti es veu afectada objectivament pel procediment en qüestió i la decisió que li posa fi. Això es desprèn de l'article 4 LPAC, que, seguint en bona part l'enfocament i el tenor literal de l'article 23 LPA (1958), reserva la condició d'interessat a aquelles persones que es poden veure **afectades en els seus drets** o **interessos legítims** —individuals o col·lectius— (*supra* § 7.28-41) per la decisió que acabi prenent l'Administració en aquest procediment.

38. El precepte distingeix **tres tipus** d'interessats. **(1)** Els que **inicien** el procediment administratiu, en els casos en què, com veurem, el procediment es pot iniciar a instància de part (*infra* § 15.47). És el que succeeix, p. ex., quan una persona sol·licita una autorització administrativa (com una autorització per instal·lar una fàbrica, construir una casa o comercialitzar un medicament), accés a informació pública o una indemnització en concepte de responsabilitat patrimonial de l'Administració. Aquí és indiferent que la persona invoqui un dret o un mer interès legítim, que, d'altra banda, no són, sovint, fàcils de distingir. **(2)** Els que no hagin iniciat el procediment, però que tenen **drets** que poden resultar afectats per la decisió que s'hi adopti. És el que succeeix amb les persones que són les destinatàries de l'acte administratiu que posa fi a un procediment iniciat d'ofici per l'Administració (*infra* § 15.46), i sobre les quals produirà efectes jurídics. Es pot pensar, p. ex., en el subjecte al qual l'Administració es planteja imposar una sanció, o ordenar l'enderrocament d'un edifici en ruïna, o la retirada del mercat d'algun producte, o concedir —d'ofici— una indemnització en concepte de responsabilitat patrimonial. **(3)** Els que, sense haver iniciat tampoc el

procediment, tenen mers **interessos legítims**, individuals o col·lectius, que poden resultar afectats per la decisió que s'hi adopti. Es tracta dels **tercers**, és a dir, els subjectes als quals no va dirigit l'acte administratiu i sobre els quals no produeix efectes jurídics immediats: p. ex. els veïns i les organitzacions ecologistes que s'oposen que es concedeixi a una empresa l'autorització que ha sol·licitat per instal·lar una fàbrica, una central nuclear o aerogeneradors en un municipi, o el titular d'una farmàcia que s'oposa que es concedeixi a un possible competidor l'autorització d'obertura d'una altra farmàcia a una distància de la seva inferior a l'establerta legalment. Es pot incloure també en aquesta tercera categoria els qui participen en **procediments competitius** d'assignació de recursos escassos, iniciats d'ofici, com una convocatòria de subvencions, una oposició de funcionaris o una licitació per a l'adjudicació d'un contracte administratiu, ja que manquen d'un autèntic dret a obtenir la subvenció, la plaça o el contracte.

39. Aquesta distinció tripartida només té una conseqüència: la de determinar les persones que han de ser **citades** (identificades, localitzades i convocades) necessàriament per l'Administració durant la tramitació del procediment. Mentre que l'Administració té l'obligació d'informar els interessats de la segona categoria sobre l'existència del procediment, perquè es puguin **defensar** (i l'omissió d'aquesta citació pot comportar l'anul·lació de l'acte administratiu que posi fi al procediment, en causar-los indefensió —art. 48.2 LPAC—), els subjectes de la tercera categoria, que poden ser molts i molt variats, no han de ser citats per l'Administració (tret que l'Administració en conegui la identitat: art. 8 LPAC) i només adquireixen la condició d'interessats quan tenen coneixement del procediment (perquè l'ha fet públic l'Administració —p. ex. mitjançant la publicació d'una convocatòria de subvencions, d'una oposició o d'una licitació contractual, o a través del tràmit d'informació pública que es veurà després—, o perquè s'adonen que existeix per qualsevol altre mitjà) i hi **comparegun** (comunicant a l'Administració el desig de participar en el procediment com a interessats) abans que es dicti l'acte que li posi fi (art. 4.1 *c*) LPAC). Els subjectes de la primera categoria coneixen, òbviament, el procediment que ells mateixos han iniciat i, en aquest cas, no es planteja la qüestió de la citació. Els subjectes de les dues primeres categories són, així, segons una expressió que maneja la jurisprudència, **interessats necessaris**, mentre que els de la tercera poden ser qualificats d'interessats no necessaris o **eventuals**, ja que el procediment es pot tramitar vàlidament sense la seva presència. No hi ha cap altra diferència entre els tres tipus d'interessats. Tots gaudeixen dels **mateixos drets procedimentals**, que veurem a continuació.

40. Normalment, els interessats en el procediment estan després **legitimats per impugnar** l'acte que li posa fi, en via tant administrativa (*infra* § 33.51) com judicial (*infra* § 34.52). Per això, la noció d'interessat s'ha beneficiat de la interpretació àmplia (principi *pro actione*) que la jurisprudència ha efectuat dels drets i interessos legítims que cobreix el dret fonamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), i comprèn totes les persones que es puguin veure **perjudicades o beneficiades** de manera objectiva per l'acte administratiu que posa fi al procediment. Això inclou, com s'ha dit, els titulars d'interessos legítims tant **individuals** (el veí, el competidor, etc.) com

col·lectius (una organització ecologista o una de defensa dels consumidors, un sindicat, una organització professional, etc.). En el cas d'aquests últims, és necessari que les seves finalitats institucionals —definides en els estatuts de l'entitat respectiva— guardin relació amb l'objecte del procediment concret de què es tracti: una organització ecologista pot tenir la condició d'interessada en un procediment d'autorització d'una activitat industrial que pugui danyar el medi ambient, però no en un procediment que no hi tingui res a veure, com el d'autorització d'una farmàcia o d'una entitat bancària. L'apreciació del radi de persones que poden tenir la condició d'interessades és, doncs, casuística, i depèn de cada procediment administratiu concret.

41. El concepte d'interessat és ampli, però no il·limitat. No inclou els subjectes que tenen un **mer interès en la defensa de la legalitat**, i que no es veuen beneficiats o perjudicats pel procediment en qüestió. Aquests subjectes només poden participar en el procediment en els supòsits excepcionals en què les lleis reconeixen l'**acció pública**, que habilita qualsevol ciutadà a instar els procediments administratius de protecció de la legalitat vulnerada i a impugnar en via judicial la decisió que adopti l'Administració sobre l'assumpte. Aquesta acció es reconeix, tradicionalment, en àmbits d'indubtable interès col·lectiu com l'urbanisme (art. 5 *f*) i 62 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana), la protecció de les costes (art. 109 de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes) o el patrimoni historicoartístic (art. 8.2 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol).

42. Només pel fet de ser-ho, els interessats tenen una sèrie de **drets** durant la tramitació del procediment administratiu. Als que s'enumeren específicament en l'article **53 LPAC**, s'hi han de sumar els que contenen altres preceptes d'aquesta Llei i els que l'article 13 LPAC reconeix, en general, a tota persona que es relaciona amb l'Administració —en el marc o fora d'un procediment administratiu. Es veuran els més importants a mesura que s'exposin les diferents fases del procediment administratiu comú. El seu contingut s'ha vist enriquit amb els nombrosos preceptes de la Llei orgànica 5/2024, d'11 de novembre, del dret de defensa, que resulten també aplicables al procediment administratiu.

43. Entre aquests drets es troba el de tenir un **representant** que intervingui en el procediment en nom de l'interessat (art. 5 i 53.1 *g* LPAC). A diferència del procés judicial, la representació en el procediment administratiu no és obligatòria i es pot encarregar a qualsevol persona (com, p. ex., un gestor), no tan sols a un advocat o procurador. L'apoderament es pot fer de manera presencial o telemàtica, i inscriure's en els registres electrònics d'apoderaments que han de tenir i interconnectar les diferents administracions per comprovar fàcilment l'existència del poder (art. 6 LPAC). Com que no s'ha d'actuar amb l'assistència d'un procurador i un advocat, la participació en el procediment administratiu pot —i sol— resultar gratuïta per als interessats, encara que és també habitual que hagin d'abonar taxes per a la tramitació i assumir altres despeses (com les relacionades amb les proves que eventualment proposin —*infra* § 15.74—).

4. ESTRUCTURA

44. El procediment d'elaboració d'actes administratius té normalment **tres grans fases**: la **iniciació**, la **instrucció** i la terminació o **finalització**. S'hi dediquen la major part (art. 54-96) dels preceptes del títol IV de la LPAC, sobre el procediment administratiu comú. En la regulació de cada fase es detallen les peculiaritats de dos tipus de procediments específics que no són objecte de consideració: el procediment per a la imposició de sancions administratives i el de reclamació de responsabilitat patrimonial de l'Administració.

4.1. Iniciació

4.1.1. Formes d'iniciació: d'ofici i a sol·licitud d'interessat

45. Seguint la tradició espanyola, l'article 54 LPAC disposa que els procediments d'elaboració d'actes administratius es poden iniciar **d'ofici** o **a sol·licitud de l'interessat**. A aquests últims, també se'ls denomina procediments iniciats a instància de part. Aquesta és una distinció capital, a la qual es vinculen efectes jurídics diversos, com s'anirà veient.

46. Els procediments s'inicien **d'ofici** quan és l'Administració la que els impulsa. Es tracta de la forma habitual d'iniciació dels procediments destinats a adoptar un acte **desfavorable** o de gravamen, com pot ser una sanció administrativa o una ordre de demolició d'una construcció il·legal. Ara bé, es pot emprar també per atorgar actes **favorables** per als interessats, com, p. ex., el reconeixement de responsabilitat patrimonial de l'Administració (un procediment que se sol iniciar a instància de l'interessat, però que l'art. 65 LPAC permet iniciar també d'ofici) o la concessió d'una subvenció (el procediment competitiu de la qual s'inicia per la convocatòria de l'Administració, en la qual es concedeix un termini perquè els qui ho vulguin presentin les sol·licituds —art. 23 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions—).

47. En canvi, els procediments s'inicien a **instància de part** quan és un interessat el qui en sol·licita la tramitació. Es tracta de procediments destinats a obtenir un acte **favorable** per a qui ho sol·licita. L'exemple típic és el de l'autorització administrativa, un acte favorable que habilita per a l'exercici d'una determinada activitat i que ha de sol·licitar la persona interessada a obtenir-la. Són les diferents normes sectorials les que estableixen quins tipus de procediments es poden iniciar a instàncies de part.

48. Els procediments impulsats **d'ofici** comencen formalment quan l'òrgan competent dicta l'**acord d'iniciació**. Abans d'aquest moment es poden haver fet les **actuacions prèvies** d'informació o investigació a què al·ludeix l'article 55 LPAC, a fi de determinar si es donen les circumstàncies que justifiquen iniciar el procediment de què es tracti i evitar-ne la incoació precipitada. Durant aquest període preliminar, p. ex., es pot dur a terme una inspecció per comprovar uns fets que han estat

denunciats o es pot identificar la persona presumptament responsable de cometre una determinada infracció administrativa, i contra la qual s'ha de dirigir el procediment sancionador. Aquestes actuacions prèvies no computen a l'efecte del termini màxim de resolució del procediment respectiu (*infra* § 15.59), han de tenir la durada estrictament indispensable i no s'han d'emprar de manera abusiva, incloent-hi actuacions d'instrucció pròpies del procediment de què es tracti (STS de 6 de maig de 2015, ECLI:ES:TS:2015:2380, FJ 2).

49. L'acord d'iniciació esmentat es pot adoptar per **iniciativa pròpia** de l'òrgan competent, a conseqüència d'una **ordre superior** vinculant (procedent d'un òrgan superior jeràrquic del que és competent per iniciar el procediment), a **petició raonada** d'altres òrgans (de la mateixa o una altra administració, com, p. ex., els serveis d'inspecció que detecten possibles irregularitats; aquesta petició no és vinculant, encara que s'han d'indicar al peticionari els motius pels quals no s'atén) o per **denúncia** (art. 58-62 LPAC).

50. La **denúncia** constitueix un instrument molt important per a l'exercici de les funcions de garantia del compliment de la legalitat que corresponen a l'Administració, ja que les seves capacitats d'inspecció i investigació són limitades, i sovint resulta imprescindible comptar amb la col·laboració ciutadana i de tercers afectats (com possibles competidors) per detectar il·legalitats. L'article 62 LPAC defineix la denúncia com l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal (ja que algunes lleis obliguen a denunciar certs fets), posa en coneixement d'un òrgan administratiu que existeix un determinat fet que pot justificar iniciar d'ofici un procediment administratiu, com un procediment sancionador o de restauració de la legalitat infringida. La denúncia no és vinculant, i la recepció de la denúncia no comporta la iniciació del procediment corresponent (a diferència del que succeeix amb la sol·licitud en els procediments iniciats a instància de part, com es veurà després): és l'Administració la que, després d'examinar-ne la versemblança, ha de decidir, si escau, iniciar-lo d'**ofici** mitjançant l'acord d'iniciació corresponent. És convenient **informar** el denunciant —sobretot si ho sol·licita— sobre si s'ha iniciat o no el procediment corresponent, encara que l'article 62.3 LPAC obliga només a fer-ho quan la denúncia invoca un perjudici en el patrimoni —diners inclosos— de l'Administració.

51. A fi d'assegurar la serietat de les denúncies, l'article 62.2 disposa que no poden ser anònimes, encara que això no impedeix que qui ho vulgui faci arribar a l'Administració, *de facto*, informacions sobre possibles il·legalitats sense revelar la identitat, i l'Administració, si ho considera oportú, les pot investigar, malgrat que no es tracti de denúncies formals. Existeixen, fins i tot, normes sectorials que permeten formular **denúncies anònimes**, a fi d'evitar que els denunciants sofreixin possibles represàlies i incentivar que es denunciïn determinats fets. En aquest sentit, destaca, per l'amplitud, la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informin sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, dictada en transposició de la important Directiva 2019/1937, i que permet formular denúncies anònimes (internes o davant la nova Autoritat Independent de Protecció de l'Informant i les seves homòlogues autonòmiques) sobre les infraccions penals i administratives

—greus o molt greus— i del dret de la Unió que les persones físiques detectin en el seu context laboral o professional (art. 7.3, 17.1 i 21.1).

52. L'article 62.4 LPAC també estén a tot procediment sancionador (*infra* § 27.80) la previsió inicialment inclosa en matèria de defensa de la competència (programes de clemència per a la detecció de càrtels), per la qual es permet reduir o, fins i tot, excloure totalment la sanció administrativa que correspongui a un **infractor que delati** els altres i aporti proves que en possibilitin el càstig.

53. Finalment, és important tenir en compte que la sola formulació d'una denúncia no confereix a qui la presenta la condició d'**interessat** en el procediment que es tramiti a continuació (art. 62.5 LPAC). Per a això, és necessari que el denunciant reuneixi els requisits exposats abans per merèixer la qualificació d'interessat, en experimentar un benefici que vagi més enllà de la satisfacció moral que li pugui produir que se sancioni el subjecte denunciat (STS de 28 de gener de 2019, ECLI:ES:TS:2019:494, FJ 2 i 3, resumint l'abundant jurisprudència que s'ha ocupat del supòsit fronterer del **denunciant que s'ha vist perjudicat** per la infracció denunciada). És el que passa, p. ex., quan qui denúncia és una empresa dedicada a la cria de marisc perjudicada pels abocaments tòxics que ha efectuat l'empresa denunciada, i sol·licita que se sancioni aquesta última amb la revocació de l'autorització que possibilita la seva activitat (STSJ de Galícia de 5 de febrer de 2024, ECLI:ES:TSJGAL:2024:530, FFJJ 3 i 5).

54. Si els procediments impulsats d'ofici comencen formalment quan l'òrgan competent dicta l'acord d'iniciació, els que són iniciats a **instància de part** ho fan quan l'interessat presenta la **sol·licitud**; concretament, en el moment en què la sol·licitud té entrada en el registre electrònic de l'Administració competent per tramitar-la (art. 21.3 *b* LPAC), com es veurà immediatament. Els articles 66-68 LPAC disciplinen els aspectes bàsics del règim jurídic de les sol·licituds, que, així mateix, són aplicables a les sol·licituds que els interessats poden haver també de presentar en el marc de determinats procediments iniciats d'ofici, com els de concurrència competitiva (els candidats que, p. ex., competeixen per una subvenció convocada d'ofici per l'Administració també disposen d'un termini determinat per presentar la sol·licitud, des que es publica la convocatòria). L'article 66.1 LPAC sotmet les sol·licituds a pocs requisits formals, els essencials perquè l'Administració comprengui el que se li demana i qui i per què li ho demana. Cada vegada és més freqüent que les administracions estableixin **formularis electrònics** de sol·licitud, d'ús obligatori, per facilitar el processament de les dades que contenen (art. 66.6 LPAC). A la sol·licitud, cal adjuntar-hi sovint documentació justificativa del compliment dels requisits establerts legalment per desenvolupar l'activitat sol·licitada, documentació que estableix la normativa sectorial aplicable i que pot ser molt complexa i voluminosa (es pot pensar, p. ex., en la sol·licitud d'instal·lació d'una central nuclear o de comercialització d'un nou medicament).

55. L'article 68 LPAC regula una qüestió de gran transcendència pràctica i en la qual el legislador espanyol s'ha mostrat tradicionalment magnànim: l'obligació de l'Administració d'advertir a l'interessat sobre els **defectes** que pot presentar la seva sol·licitud i de concedir-li un termini de deu dies per **esmenar-los**. En cas que no s'atengui el requeriment d'esmena, es considera que l'interessat desisteix de la seva petició (*infra* § 15.83), la qual cosa ha de declarar formalment l'Administració. Aquesta

possibilitat d'esmena regeix també en els procediments competitius, encara que se sotmet a algunes limitacions —com no poder aportar mèrits i documents de manera extemporània— per garantir la igualtat de tots els candidats (STS de 24 de gener de 2011, ECLI:ES:TS:2011:246, FJ 4).

56. A fi d'impulsar definitivament l'Administració electrònica i la digitalització dels procediments, l'article 14 LPAC obliga molts subjectes a relacionar-se amb l'Administració per mitjans electrònics, la qual cosa implica, en el que ara interessa, l'obligació que presentin les **sol·licituds de manera telemàtica**. Hi queden obligades totes les persones jurídiques i entitats sense personalitat jurídica, els qui exerceixen una professió per a la qual es requereix formar part d'un col·legi professional (com els advocats o arquitectes), els empleats públics i els representants de tots els anteriors. Es considera que aquests subjectes (i els col·lectius addicionals de persones físiques que l'article 14.3 LPAC permet afegir-hi per reglament) posseeixen els coneixements i recursos necessaris per utilitzar les eines informàtiques degudes, la qual cosa no sempre és certa, ja que existeix risc de bretxa digital. En aquests casos, la sol·licitud s'ha de presentar en el **registre electrònic**, ja sigui el de l'Administració a la qual va dirigida, sigui el de qualsevol altra Administració o entitat del sector públic, la qual ha de transmetre-la a la primera (art. 16.4 *a* LPAC i 37.3 *b* RAFME). El registre electrònic està disponible en la **seu electrònica** de l'Administració respectiva i permet presentar-hi sol·licituds les vint-i-quatre hores del dia, tots els dies de l'any. Encara que es permeti la presentació en qualsevol registre electrònic, el termini de resolució del procediment (*infra* § 15.59) no comença fins que la sol·licitud té entrada en el de l'Administració competent per tramitar-lo (art. 21.3 *b* LPAC).

57. La resta de persones físiques pot continuar presentant les sol·licituds en **paper**, presencialment, a les oficines d'assistència en matèria de registres que han de continuar tenint les administracions (que fan la funció dels antics registres presencials, i on els empleats públics han de **digitalitzar** les sol·licituds presentades perquè el procediment es pugui tramitar de manera electrònica), a les oficines de l'empresa estatal Correos, i a les ambaixades i consolats d'Espanya a l'estranger (art. 16.4 LPAC).

58. Alguns **drets** importants dels interessats relacionats amb la sol·licitud són el dret a no presentar —com a regla general— documents originals (art. 28 i 53.1 *c* LPAC); el dret a no aportar dades i documents que ja hagin aportat amb anterioritat a qualsevol administració, ni altres documents que es trobin en poder de l'Administració actuant o que hagi elaborat qualsevol altra administració (art. 28 i 53.1 *d* LPAC; en tots aquests casos és l'Administració la que té la càrrega d'obtenir-los); el dret a presentar la sol·licitud en qualsevol de les llengües oficials de l'Administració de què es tracti (art. 13 *c* i 15 LPAC); el dret a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics als quals se sotmet la sol·licitud o l'actuació que es pretén amb aquesta sol·licitud (art. 53.1 *f* LPAC, sense que això impliqui assessorament sobre el cas concret); el dret —sovint incomplert— a obtenir un justificant de recepció de la sol·licitud en un termini de deu dies, en el qual s'informi sobre la data en què l'ha rebuda l'òrgan competent, el termini màxim en què s'ha de resoldre el procediment i els efectes que tindrà l'incompliment d'aquest termini —el sentit del

denominat "silenci administratiu"— (art. 21.4 LPAC i 41 *b* RAFME; *infra* § 15.59, 86 i següents); o el dret a presentar la sol·licitud per mitjans electrònics, quan no sigui obligatori per a l'interessat, i a ser assistit en l'ús d'aquests mitjans (art. 13 *b* i 14 LPAC).

4.1.2. Efectes de la iniciació: termini màxim de resolució i mesures provisionals

59. L'efecte més important de la iniciació de tot procediment, ja sigui d'ofici o ja sigui a instància de part, és el sorgiment de l'obligació per part de l'Administració de **tramitar-lo degudament** (*supra* § 15.31-32) i de dictar i notificar als interessats, en un **termini determinat**, l'acte administratiu que hi posarà fi (també conegut com a "resolució" —*infra* § 15.80—). L'obligació de resoldre de manera expressa el procediment en un termini determinat sorgeix, així, no tan sols en els procediments que l'Administració decideix iniciar d'ofici, sinó també en els que s'inicien a instància de part, pel mer fet que es rep la sol·licitud de la persona interessada. El **termini màxim** en què s'ha de dictar i notificar aquesta resolució expressa l'estableix la norma reguladora del procediment concret, en funció de la complexitat, sense que pugui excedir els sis mesos, tret que la norma que estableix un termini superior tingui rang de llei o provingui del dret de la Unió, i la LPAC fixa un termini supletori de tres mesos per als casos en què la norma reguladora del procediment no prevegi cap termini màxim (art. 21 LPAC). El legislador espanyol concreta d'aquesta manera el "termini raonable" a què al·ludeix l'article 41.1 CDFUE en abordar la dimensió temporal del dret fonamental a una bona administració. El principi de celeritat que inspira des de la LPA el procediment administratiu (art. 71.1 LPAC) obliga, en tot cas, a tramitar-lo de la manera més ràpida possible i a no estirar al màxim innecessàriament els terminis establerts, d'acord amb la importància que posseeix el factor temps en la societat actual i, en particular, en el desenvolupament de les activitats econòmiques.

60. Amb vista a determinar la data límit del procediment, cal tenir en compte que l'Administració pot **suspendre i, fins i tot, ampliar** el termini màxim de què disposa, per la qual cosa pot acabar superant de manera significativa la durada establerta en la norma que el reguli. La suspensió (art. 22 LPAC) implica que no es computen els períodes de temps durant els quals l'òrgan que tramita el procediment espera que els interessats o altres òrgans, administracions o tribunals facin determinades actuacions, i en uns casos és potestativa (p. ex. quan s'insta l'interessat que esmeni la seva sol·licitud o es demana un informe preceptiu a un altre òrgan o Administració) i en d'altres, obligatòria (p. ex. quan algun interessat sol·licita la recusació). Per la seva banda, l'article 23 LPAC permet que l'òrgan competent per resoldre el procediment, o el seu superior jeràrquic, ampliïn el termini màxim. Això només és possible de manera excepcional, quan no es disposi dels mitjans personals (treballadors) i materials necessaris per tramitar el procediment en el termini establert (p. ex. perquè es rep una allau inesperada de sol·licituds o es produeix un ciberatac que inutilitza els sistemes informàtics de l'Administració), i s'ha de motivar i notificar als interessats. L'ampliació no

pot ser superior al termini establert inicialment (si, p. ex., el procediment tenia un termini màxim d'un mes, es pot ampliar, a tot estirar, un mes més).

61. El **còmput del termini màxim** del procediment i dels diferents terminis més breus previstos per fer els tràmits que l'integren (per part tant de l'Administració —p. ex. elaborar la llista de candidats admesos i exclosos d'un procés selectiu— com dels interessats —p. ex. esmenar els defectes que presenta la sol·licitud o participar en el tràmit d'audiència que es veurà després—) es regeix per les regles generals que contenen els articles 29-33 LPAC. En síntesi: quan el termini s'expressa en dies o hores, se'n consideren exclosos —tret que en una norma amb rang de llei o de dret de la Unió s'indiqui que el termini és de dies o hores naturals— els dies inhàbils (dissabtes, diumenges i festius), al contrari del que succeeix amb els terminis fixats en mesos i anys, ja que es computen de data a data i conclouen el mateix dia (del mes o l'any de venciment) en què es va produir la notificació o publicació corresponent (STS de 25 de setembre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:3954, FJ 1), o l'últim dia del mes, quan no hi hagi dia equivalent (un termini d'un mes que comenci, p. ex., el 31 de gener acaba el 28 o el 29 de febrer). En tots els casos, quan l'últim dia del termini sigui inhàbil, s'entén prorrogat al primer dia hàbil següent (art. 30 LPAC).

62. Un segon efecte destacable de la iniciació de tot procediment és la possibilitat que obre d'adoptar, d'ofici o a instància de part, les **mesures provisionals** que resultin necessàries per assegurar l'eficàcia de la resolució final que pugui recaure en aquest procediment. Això es troba regulat en l'article 56 LPAC, que enumera les mesures que es poden adoptar (p. ex. el tancament temporal d'una discoteca que incompleix la normativa d'incendis o de soroll, o la prohibició temporal de vendre un producte perjudicial per a la salut), i estableix que han de ser motivades, respectar el principi de proporcionalitat, i no ocasionar perjudicis de difícil o impossible reparació (*infra* § 33.61 i 34.129). L'apartat segon del precepte permet adoptar aquestes mesures, fins i tot, *abans* que s'iniciï formalment el procediment, en els casos d'urgència inajornable. Són les que es coneixen com a mesures "provisionalíssimes", que queden sense efecte automàticament si no s'inicia el procediment en un termini de quinze dies i quan l'acord d'iniciació no les confirma expressament.

4.2. Instrucció

63. La fase d'instrucció constitueix la part central del procediment, en la qual l'Administració obté totes les **informacions i els coneixements** necessaris per decidir adequadament sobre la qüestió de fons suscitada en cada cas. Depenent del procediment i de la complexitat, pot ser molt breu o demorar-se durant diversos mesos. És possible, fins i tot, ometre-la en els procediments senzills iniciats a instància de part en què no hi hagi tercers interessats i en què l'Administració pugui decidir sobre la base de la sola sol·licitud presentada. A continuació, es veuran succintament els tràmits principals que pot contenir.

4.2.1. Audiència i informació pública

64. El tràmit més important dels **procediments de gravamen** iniciats d'ofici i dels procediments iniciats a instància de part que poden tenir efectes perjudicials per a tercers és, sense cap dubte, el d'**audiència**. És un tràmit de fondes arrels històriques, expressat a través del brocard llatí *audi alteram partem*, que es troba recollit al màxim nivell normatiu en els articles 105 *c*) CE i 41.2 *a*) CDFUE, com ja ens consta. De fet, en molts ordenaments l'audiència als interessats constitueix l'essència mateixa del procediment administratiu.

65. El tràmit formal d'audiència es regula en l'article 82 LPAC i consisteix a comunicar als interessats que disposen d'un termini determinat —d'entre deu a quinze dies, i que decideix l'instructor del procediment— per **consultar l'expedient** (aquest és el significat de l'expressió tradicional "posar de manifest el procediment" que continua manejant el precepte), formular les **al·legacions** i aportar els **documents** que estimin convenients en defensa dels seus drets i interessos. Té lloc al final de la fase d'instrucció ("instruïts els procediments"), tot i que, abans que se sol·liciti, quan escaigui, l'informe dels serveis jurídics de l'Administració o el dictamen del Consell d'Estat o òrgan autonòmic equivalent (*infra* § 15.76). Per tant, permet que els interessats expressin la posició definitiva sobre l'objecte del procediment en vista de la pràctica totalitat de tràmits i documents generats al llarg d'aquest procediment. Malgrat que l'expressió "audiència" podria donar a entendre una altra cosa, és un tràmit que s'efectua gairebé sempre per escrit. Segons l'article 82.4 LPAC, **es pot prescindir** del tràmit d'audiència quan no constin en l'expedient ni s'hagin de tenir en compte en la decisió final del procediment altres fets ni altres al·legacions i proves que els que ha adduït el mateix interessat. És el que succeirà, p. ex., quan no hi hagi tercers que s'oposin a la sol·licitud de l'interessat.

66. Com s'acaba d'assenyalar, a Espanya el tràmit d'audiència es troba vinculat indissociablement al dret dels interessats d'**accedir a l'expedient**, un dret crucial perquè es puguin defensar de manera adequada, i que recull també l'article 41.2 *b*) CDFUE com un aspecte important del principi de bona administració. Aquesta connexió es remunta a la Llei Azcárate de 1889 i pressuposa l'obligació de l'Administració d'anar integrant els documents principals que es van generant al llarg del procediment, de manera ordenada i indexada, en el denominat "expedient administratiu", que defineix i concreta l'article 70 LPAC i que ara té necessàriament format electrònic. L'apartat quart d'aquest precepte precisa que no s'ha d'incloure en l'expedient la informació auxiliar o de suport, i que delimita en els termes amplis —i controvertits— de l'article 18.1 *b*) de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern [LTBG] (*infra* § 28.62), encara que assenyala almenys que n'han de formar part en tot cas els informes, tant preceptius com facultatius, que es puguin sol·licitar durant la tramitació del procediment (*infra* § 15.77). Segons l'article 53.1 *a*) LPAC, el dret d'accés a l'expedient inclou el d'**obtenir còpies** dels documents que l'integren, la qual cosa és important per poder estudiar-los detingudament. En el cas de les persones obligades a relacionar-se amb l'Administració per mitjans

electrònics (*supra* § 15.56), el dret d'accés a l'expedient i d'obtenció de còpies s'entén satisfet mitjançant l'enviament de l'adreça electrònica en què està allotjat (art. 52 RAFME: permet que s'hi pugui accedir també després de la finalització del procediment, mentre els documents que l'integren han de ser conservats conformement a la normativa d'arxius administratius).

67. El dret dels interessats d'accés a l'expedient **no és il·limitat**, sinó que queda subjecte als mateixos límits que el dret d'accés a informació pública que la legislació de transparència reconeix a tota persona (*infra* § 28.53-55), com es desprèn de la remissió que l'article 82.1 LPAC fa a la LTBG. Els interessats, p. ex., no han de poder accedir a secrets comercials o a dades personals sensibles d'altres interessats (art. 14 i 15 LTBG). No obstant això, el fet que els interessats puguin necessitar accedir al document de què es tracti per defensar-se adequadament en el si del procediment o en via de recurs té un pes molt rellevant en el judici de ponderació que s'ha d'efectuar amb els límits que es puguin oposar a l'accés (art. 14.2 i 15.3 LTBG) i fa que normalment se'ls hagi de concedir aquest accés, malgrat que sigui ometent —motivadament— els fragments o pàgines que els hagin de quedar vedats.

68. La vigent LTBG, a diferència de l'anterior article 37.1 LRJPAC, permet que **qualsevol persona**, tot i que no tingui la condició d'interessada, pugui accedir també a l'expedient administratiu durant la tramitació del procediment, i no sols quan hagi finalitzat. La circumstància que aquestes persones no necessitin accedir als documents per defensar-se en el si del procediment justifica, en tot cas, que se'ls puguin oposar més restriccions a l'accés (MIR, 2019: 37 i següents).

69. És important tenir en compte que la possibilitat dels interessats d'accedir a l'expedient i formular al·legacions no se circumscriu al tràmit formal d'audiència acabat d'examinar. L'article 53.1 LPAC, en les lletres *d*) i *e*), permet que formulin al·legacions i accedeixin a l'expedient **també amb anterioritat** a aquest tràmit, les vegades que ho considerin oportú. Així, es tracta de dos drets autònoms que es poden exercir per iniciativa pròpia, en qualsevol moment del procediment, i no sols quan ho indiqui l'Administració. El tràmit d'audiència garanteix que els interessats sàpiguen que poden veure l'expedient i formular al·legacions, per rebatre, si escau, les que hagin pogut fer *motu proprio* altres interessats amb anterioritat.

70. Les al·legacions, tant si són formulades abans com durant el tràmit d'audiència, poden consistir en l'exposició de fets i de valoracions jurídiques o tècniques, i venir o no acompanyades de documents acreditatius. L'Administració les ha de **prendre en consideració** en resoldre el procediment (art. 53.1 *e* i 76.1 LPAC; STS de 15 de març de 2012, ECLI:ES:TS:2012:1742, FJ 4: assenyala que, per tenir per complert el tràmit d'audiència, no n'hi ha prou d'haver obert el tràmit, sinó que cal prendre en consideració les al·legacions rebudes).

71. Segons la jurisprudència, excepte en els procediments sancionadors (en què l'audiència constitueix un requisit essencial ineludible), l'omissió indeguda del tràmit d'audiència només comporta l'anul·lació de l'acte dictat quan això ha ocasionat la **indefensió real** i **efectiva** a l'interessat, i admet que es pugui **esmenar** mitjançant la interposició posterior del recurs administratiu o, fins i tot —quan el recurrent faci cas omís de la falta d'audiència i demani al tribunal un pronunciament sobre el fons de

l'assumpte—, contenciós administratiu (novament, STS de 15 de març de 2012, ECLI:ES:TS:2012:1742, FJ 4). Aquest enfocament es correspon amb l'efecte no invalidant que, en general, tenen els vicis procedimentals i altres defectes de forma (art. 48 LPAC i *infra* § 17.68), i amb la preeminència que concedeixen els tribunals a la legalitat de *fons* o substantiva de les decisions administratives.

72. És diferent del tràmit d'audiència el d'**informació pública,** regulat de manera general en l'article 83 LPAC. Previst ja amb aquesta mateixa denominació clàssica —que no ha de portar a confondre'l amb el dret d'accés a informació pública de la LTBG— en l'article 87 LPA (1958), està concebut per possibilitar la **participació ciutadana** en procediments dotats d'una àmplia repercussió social. Consisteix a publicar un anunci en el **diari oficial** corresponent per informar sobre l'existència d'aquest procediment i concedir un termini d'almenys vint dies perquè qualsevol persona que ho desitgi (tingui o no la condició d'interessada) pugui consultar l'expedient (íntegrament, o només la part que s'acordi) i formular les al·legacions o observacions que consideri oportunes. El tràmit inclou també el dret dels qui hi participin a obtenir una resposta raonada de l'Administració a les seves al·legacions o observacions, resposta que pot ser comuna per a totes les que siguin substancialment iguals. El sol fet de participar en el tràmit no confereix la condició d'interessat (per a això és necessari reunir els requisits examinats *supra* § 15.35-43), per la qual cosa els qui hi compareguin no tenen necessàriament els drets associats a aquesta condició (recusació, audiència, pràctica de proves, impugnació de la decisió final i dels actes de tràmit qualificats, etc.). L'article 83.1 LPAC el configura com un tràmit, en general, **potestatiu** ("pot acordar"), encara que hi ha moltes normes sectorials que exigeixen que es dugui a terme (p. ex., en procediments d'autorització d'activitats dotades d'un impacte ambiental elevat). L'obertura d'aquest tràmit no eximeix de practicar el tràmit d'audiència als interessats (STS de 3 de juliol de 2015, ECLI:ES:TS:2015:3360, FJ 4), que han de poder confiar que rebran la invitació personalitzada a formular al·legacions que caracteritza aquest últim tràmit.

4.2.2. Proves

73. Per **acreditar els fets** rellevants per a la resolució del procediment, normalment n'hi ha prou amb els documents que han aportat els interessats en les seves sol·licituds o al·legacions, o amb els que hagi pogut obtenir l'Administració durant les actuacions prèvies a la iniciació del procediment (p. ex. l'acta que recull els resultats d'una inspecció feta prèviament, o la fotografia que ha fet un radar de velocitat). Tanmateix, el dret de defensa dels interessats i el deure de diligència de l'Administració exigeixen que els uns i l'altra puguin proposar i acordar, respectivament, l'obertura d'un període de prova quan discrepin o tinguin dubtes sobre aquests fets (art. 77.2 LPAC).

74. En el període de prova, que té lloc abans del tràmit formal d'audiència i té una durada de deu a trenta dies, s'han de practicar totes les proves que indiqui o admeti l'instructor del procediment. Aquest només pot rebutjar —motivadament— les que proposin els interessats quan siguin manifestament

improcedents o innecessàries (art. 77.3 LPAC; p. ex., quan es proposi que declari un testimoni per acreditar uns fets que no tenen relació amb el cas —improcedència— o que l'Administració no discuteix —no necessitat—). Es pot emprar **qualsevol mitjà de prova** admissible en dret, com els que preveu per al procés civil la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil [LEC] (art. 299 i següents), a la qual remet l'article 77.1 LPAC per valorar-la. Així, és possible, p. ex., proposar la declaració i l'interrogatori de testimonis, de perits o dels mateixos interessats; presentar i acarar documents públics i privats; aportar fotografies i enregistraments d'imatge i so; reconèixer un lloc, un objecte o una persona; prendre mostres i analitzar-les en un laboratori, etc. S'ha de notificar als interessats amb l'antelació deguda el dia, l'hora i el lloc en què ha de tenir lloc la pràctica de la prova corresponent (art. 78 LPAC). Malgrat que aquesta pràctica, a diferència del que succeeix en un procés judicial, no s'ha de fer de manera pública, sí que hi han de ser presents tots els interessats, per exigència dels principis de contradicció i igualtat (art. 75.4 LPAC). Per descomptat, hi poden acudir acompanyats tant d'un advocat com de tècnics que els assisteixin (art. 78.2 LPAC).

75. Finalment, quant a la **valoració de les proves**, a més dels criteris establerts en la LEC, és important tenir en compte que els fets constatats per funcionaris que tinguin la condició d'autoritat i que es recullin degudament en el document corresponent (p. ex. l'acta d'una inspecció o la denúncia formulada per un agent de policia) es presumeixen certs, tret que s'acrediti el contrari (art. 77.5 LPAC).

4.2.3. Informes

76. Un últim tràmit d'enorme importància en el procediment administratiu és la petició d'informes a altres òrgans administratius, de la mateixa o d'una altra Administració. L'informe és un acte d'instrucció pel qual **s'emet un judici jurídic, tècnic o d'oportunitat** sobre l'objecte del procediment. Es pot sol·licitar, p. ex., a una altra Administració que tingui competències concurrents sobre la matèria, a un òrgan tècnic especialitzat, o a un òrgan de tipus participatiu que reuneixi representants dels diferents interessos econòmics i socials d'un àmbit determinat. D'especial arrelament a Espanya són els informes (denominats "dictàmens") que correspon emetre al **Consell d'Estat** (art. 107 CE i Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat [LOCE]) i als **òrgans consultius autonòmics** equivalents sobre la legalitat de nombrosos procediments, com els de responsabilitat patrimonial (art. 81.2 LPAC), revisió d'ofici (art. 106 LPAC), recurs extraordinari de revisió (art. 126.1 LPAC) o aprovació de reglaments executius (art. 22.3 LOCE i legislació autonòmica).

77. Els informes poden ser **facultatius** o **preceptius**, en funció de si l'Administració que tramita el procediment està o no obligada a sol·licitar-los, i **vinculants** o **no vinculants**, depenent de si està o no obligada a seguir el criteri que s'hi expressa. Segons l'article 80.1 LPAC, excepte si hi ha una disposició expressa en contra, els informes són facultatius i no vinculants. Els informes abans indicats del Consell d'Estat i els homòlegs autonòmics, p. ex., són preceptius i no vinculants, excepte en el cas de la revisió d'ofici, en què l'informe és vinculant en haver de ser favorable a la revisió perquè l'Administració pugui acordar-la (*infra* § 33.29).

78. Il·lustra la rellevància dels informes el fet que es permeti que la resolució final del procediment, a l'hora de motivar la decisió adoptada, es pugui limitar a remetre (**motivació *in aliunde* o per remissió**) a algun informe que s'hagi sol·licitat al llarg del procediment (art. 88.6 LPAC, sense que sigui necessari que aquest informe s'incorpori al text de la resolució quan consti en l'expedient i l'interessat hi

hagi pogut accedir: STS d'11 de febrer de 2011, ECLI:ES:TS:2011:555, FJ 5). És també revelador que, com s'ha vist, quan se sol·licita un informe preceptiu es pugui suspendre el termini màxim de resolució per un període de fins a tres mesos (art. 22.1 *d*) LPAC).

4.3. Finalització

4.3.1. Formes de finalització

79. El procediment administratiu pot finalitzar de **vuit formes** diferents: mitjançant resolució, terminació convencional, impossibilitat material de continuació, desistiment o renúncia de l'interessat, desistiment de l'Administració, caducitat, i silenci administratiu. Les dues primeres poden ser qualificades de formes **normals** de finalització, mentre que les restants tenen caràcter **anormal**, en el sentit que no constitueixen l'objectiu que es persegueix quan s'inicia el procediment.

80. La **resolució** (art. 21, 84.1 i 88 LPAC) és l'acte administratiu definitiu que posa fi al procediment després de la successió d'actes de tràmit que l'han precedit i preparat, i que s'ha d'adoptar (i, si escau, notificar als interessats) en el termini màxim que ja sabem (*supra* § 15.59). Es tracta de l'acte administratiu per antonomàsia, que decideix la qüestió de fons plantejada en el procediment i crea, modifica o extingeix drets o obligacions (*infra* § 17.14). La resolució és la que concedeix o denega l'autorització, la subvenció o la indemnització; la que imposa o descarta la sanció, la prohibició o l'ordre. Sobre els requisits de validesa i altres aspectes generals del seu règim jurídic, vegeu *infra* § 17.

81. Aquesta resolució del procediment no s'ha de confondre amb **altres resolucions** que, a manera d'**actes de tràmit** (decisoris), s'adopten durant la iniciació i la instrucció (p. ex. d'adopció de mesures provisionals, de resolució de l'incident de recusació, d'ampliació del termini màxim del procediment, de denegació de proves proposades pels interessats o d'accés a una part de l'expedient). D'altra banda, l'Administració també ha de dictar una resolució quan es produeixin els supòsits de finalització anormal que es veuran a continuació, encara que es limita a constatar-ne l'existència i a declarar finalitzat el procediment per aquest motiu, sense decidir ni entrar en el fons de l'assumpte (art. 21.1 LPAC). Així mateix, cal tenir en compte que la resolució del procediment sovint va precedida d'una **proposta de resolució**, no vinculant, preparada per l'instructor d'aquest procediment. Malgrat la insistència amb què la LPAC al·ludeix a la proposta de resolució, només és, en general, exigible en els procediments sancionadors i en aquells en què la instrucció i la resolució s'atribueixen a òrgans diferents (art. 88.7 i 89 LPAC), la qual cosa no succeeix en moltes ocasions. Finalment, els articles 88.5, 106.3 i 116 *e*) LPAC i nombroses normes sectorials permeten dictar una **resolució d'inadmissió** de sol·licituds i recursos que manquen manifestament de fonament. Es tracta d'una autèntica resolució del procediment, que decideix i hi posa fi de manera anticipada, sense que es facin els seus tràmits d'instrucció, que es consideren innecessaris.

82. L'article 86 LPAC, com va fer abans per primera vegada de manera general l'article 88 LRJPAC, també preveu la possibilitat que els procediments finalitzin mitjançant **terminació convencional**, és a dir, mitjançant un acord vinculant entre l'Administració i els interessats que substitueixi la resolució unilateral d'aquest procediment per part de l'Administració. En definitiva, aquí es permet que l'Administració pacti amb els interessats l'exercici de la potestat exercida en cada cas. A diferència del que succeeix en altres països com Alemanya o Itàlia, aquest precepte

de la LPAC no habilita per si mateix a finalitzar d'aquesta forma qualsevol procediment administratiu, sinó que requereix que estigui prevista expressament en la norma —de rang legal o reglamentari— que regula el procediment concret de què es tracti. És el que succeeix, p. ex., amb el procediment de responsabilitat patrimonial (art. 86.5 i 91 LPAC), el d'expropiació forçosa (art. 24 LEF) o determinats procediments sancionadors (com les sancions pactades en matèria tributària —article 155 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària— o de defensa de la competència —article 52 de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència—). A aquests acords, en què les parts no es troben en posició d'igualtat, no els són aplicables les normes sobre convenis administratius que contenen els articles 47 i següents LRJSP (art. 48.9 LRJSP).

83. La **impossibilitat material** de continuar el procediment (art. 84.2 LPAC) es produeix quan, durant la tramitació, es donen causes sobrevingudes com, p. ex., la defunció del subjecte presumptament responsable d'una infracció administrativa, o l'ensorrament de l'edifici en ruïna que l'Administració es plantejava ordenar demolir. La finalització per **desistiment** de l'**interessat** (art. 84.1 i 94 LPAC) pot tenir lloc en els procediments iniciats a instància de part, quan l'interessat no vulgui continuar-ne la tramitació (p. ex. quan hagi sol·licitat una llicència d'obres i hagi perdut interès a construir l'edifici per no haver obtingut el finançament requerit), i no impedeix que l'interessat torni a iniciar un nou procediment en el futur, a diferència de la **renúncia** (art. 84.1 i 94 LPAC), en virtut de la qual declara unilateralment extingit el dret invocat en iniciar el procediment (p. ex. quan l'interessat sol·licita la devolució d'uns ingressos satisfets indegudament a l'Administració tributària i durant el procediment renuncia a percebre'ls; en aquest cas, no pot sol·licitar-ne la devolució en el futur). El **desistiment** de l'**Administració** (art. 93 LPAC) només es pot produir, motivadament, en els procediments iniciats d'ofici, en els supòsits i amb els requisits previstos en les lleis (com, p. ex., en el procediment d'adjudicació d'un contracte, per les causes taxades que estableix l'art. 152.4 LCSP, i indemnitzant els interessats per les despeses en què hagin pogut incórrer).

84. La caducitat (art. 25.1 *b*), 84.1 i 95 LPAC) i el silenci administratiu (art. 24 i 25.1 *a*) LPAC) es produeixen quan l'Administració no resol el procediment (ni arriba a un acord de terminació convencional amb els interessats, en cas que sigui possible) en el termini màxim de què disposa (*supra* § 15.59 i següents). La **caducitat** és l'efecte que la llei atribueix a aquesta falta de resolució dins el termini escaient en els procediments iniciats d'ofici destinats a adoptar un acte **desfavorable o de gravamen** (p. ex. un procediment sancionador, de restauració de la legalitat vulnerada o de reintegrament d'una subvenció concedida prèviament), mentre que el **silenci** administratiu entra en joc en els procediments dirigits a emanar un acte **favorable** per a qui l'obtingui (tant si s'inicien d'ofici —p. ex. un procediment de concessió d'una subvenció o de selecció d'un funcionari— com a instància de part —p. ex. un procediment d'autorització, d'accés a informació pública o de reclamació de responsabilitat patrimonial que ha instat la víctima—). La caducitat obliga a arxivar el procediment desfavorable, en benefici de l'interessat, tot i que no impedeix que l'Administració pugui

iniciar un nou procediment si encara no ha prescrit l'acció de què disposa per exercir la potestat de què es tracti (p. ex. si es tracta d'imposar una multa per una infracció molt greu, sotmesa supletòriament a un termini de prescripció de tres anys —art. 30.1 LRJSP—, l'Administració pot iniciar un nou procediment sancionador si, després de produir-se la caducitat, encara no ha transcorregut aquest termini de tres anys des que es va cometre la infracció). En aquest cas, l'article 95.3 LPAC permet que en el nou procediment es puguin mantenir alguns tràmits del caducat, excepte els d'al·legacions, proposició de prova i audiència, que s'han de repetir. Segons la controvertida STS de 14 de març de 2024, ECLI:ES:TS:2024:1576, FJ 3 i 4, l'article 95.4 LPAC, en virtut del qual "pot no ser aplicable la caducitat en el supòsit que la qüestió suscitada afecti l'interès general, o sigui convenient substanciar-la per a la seva definició i aclariment", s'aplica també als procediments iniciats d'ofici (en participar, al de revisió d'ofici de l'article 106 LPAC). Malgrat que, sense l'aclariment jurisprudencial necessari, no sembla que això pugui donar lloc a procediments que s'allarguin indefinidament en el temps ni que resulti aplicable en els casos en què l'acció de l'Administració està sotmesa a un termini de prescripció —almenys, no en perjudici de l'interessat protegit per la prescripció. Normes legals imperatives tan clares i tuïtives dels interessats com els articles 21.2, 23, 25.1 *b*), 48.3 i 95.3 LPAC i les que estableixen la prescripció de les accions administratives no poden quedar a disposició de la interpretació discrecional que l'Administració faci dels termes vagues de l'article 95.4 LPAC.

85. L'article 95 LPAC preveu també la possibilitat que l'Administració declari la **caducitat** dels procediments iniciats a instància de part quan se'n produeixi la paralització perquè **els interessats no duen a terme tràmits** que resulten indispensables per continuar i poder resoldre el procediment. L'Administració els ha d'advertir que es produirà la caducitat si en tres mesos no fan les activitats necessàries per reprendre la tramitació. Aquí els interessats també poden iniciar un nou procediment si no n'ha prescrit l'acció (p. ex. en el cas que es tracti d'una reclamació de responsabilitat patrimonial, si encara no ha transcorregut el termini de prescripció d'un any que estableix l'art. 67 LPAC). El silenci administratiu mereix un epígraf separat.

4.3.2. La peculiaritat del silenci administratiu

86. La figura del silenci administratiu, de llarga tradició a Espanya i desconeguda —per innecessària— en altres països, tracta de respondre a la reprovable pràctica habitual en l'Administració espanyola d'**incomplir el termini màxim** de resolució en els procediments destinats a produir efectes favorables per als interessats. En uns casos, la llei atorga a aquesta inactivitat —a aquest silenci de l'Administració— un efecte estimatori de la pretensió de l'interessat (silenci positiu o estimatori), mentre que d'altres hi associa un efecte desestimatori de la pretensió (silenci negatiu o desestimatori).

87. El **silenci positiu** té la consideració d'**acte administratiu** finalitzador del procediment (art. 24.2 LPAC), un **acte administratiu presumpte** dotat dels mateixos efectes que la resolució expressa estimatòria. Per això, l'Administració queda vinculada per aquest silenci i només pot dictar una resolució expressa posterior quan sigui confirmatòria de l'estimació produïda (art. 24.3 *a*) LPAC). Això significa que, en

cas que l'Administració s'adoni que l'interessat no reunia els requisits exigits legalment per obtenir l'acte favorable, només pot iniciar la revisió d'ofici de l'article 106.1 LPAC, quan l'acte sigui nul de ple dret (l'art. 47.1 *f*) LPAC preveu específicament un supòsit de nul·litat dels actes presumptes quan no es donin els requisits essencials per adquirir les facultats o drets que confereixen), o impugnar-lo en un termini de quatre anys davant els tribunals de l'ordre contenciós administratiu mitjançant el recurs de lesivitat (art. 107 LPAC), quan la il·legalitat sigui de mera anul·labilitat (*infra* § 33.24 i següents). Per facilitar-ne la prova, l'Administració té l'obligació d'expedir d'ofici un certificat acreditatiu del silenci positiu produït, el qual pot sol·licitar també l'interessat (art. 24.4 LPAC).

88. En canvi, el **silenci negatiu** no dona lloc a un autèntic acte administratiu, sinó que és una **mera presumpció legal** destinada a permetre que l'interessat pugui interposar els recursos pertinents (art. 24.2 LPAC), sense haver d'esperar indefinidament que l'Administració es pronunciï sobre l'assumpte. Com que no hi ha acte administratiu, aquí l'Administració no queda vinculada pel silenci i pot dictar una resolució expressa posterior que (quan escaigui, per descomptat) estimi la pretensió de l'interessat (art. 24.3 *b*) LPAC).

89. L'article 25.1 *a*) LPAC disposa que, en el cas dels procediments **iniciats d'ofici** (com un procediment de concessió d'una subvenció o de selecció d'un funcionari, en els exemples que s'han donat abans), el silenci és **sempre negatiu**. La situació és més complexa en els procediments iniciats a **sol·licitud** de l'interessat. Aquí l'article 24.1 LPAC parteix de la **regla general del silenci positiu**, com va fer també la LRJPAC, a diferència de la LPA. No obstant això, permet que una norma amb rang de llei —no un reglament— o una norma de dret de la Unió o de dret internacional puguin establir el contrari, i hi ha moltes lleis estatals i autonòmiques que —ja sota la vigència de la LRJPAC— **exceptuen la regla general** i han optat pel silenci negatiu. El mateix article 24.1 LPAC enumera una sèrie de procediments en els quals el silenci és negatiu: els relatius a l'exercici del dret fonamental de petició de l'article 29 CE (pel qual es pot demanar el que es vulgui a l'Administració, sense tenir cap dret a obtenir-ho), a la transferència de facultats relatives al domini públic (p. ex. quan el propietari d'un bar sol·licita una autorització demanial per col·locar taules a la via pública) o al servei públic (p. ex. quan se sol·licita l'autorització per obrir un col·legi privat), a activitats que puguin danyar el medi ambient (p. ex. un procediment d'autorització d'una fàbrica o d'una central nuclear), els procediments de responsabilitat patrimonial, els de recurs administratiu (excepte en el cas de doble silenci, en el recurs d'alçada, en procediments diferents dels enumerats) i els de revisió d'ofici iniciats a sol·licitud d'interessats.

90. És perfectament comprensible que hi hagi tantes excepcions al silenci positiu, ja que la concessió d'autoritzacions i altres actes favorables pel mer transcurs del termini de resolució, sense que l'Administració hagi examinat la sol·licitud presentada i comprovat que es reuneixen els requisits establerts legalment, pot ocasionar **seriosos riscos** per a **tercers** i per als **interessos públics** implicats en cada cas. De fet, el silenci positiu no té cap utilitat quan el sol·licitant demana una prestació a l'Administració (si l'Administració no la lliura, l'interessat ha d'acudir igualment als tribunals, encara que sigui a través d'un recurs diferent —el d'inactivitat de l'art. 29 LJCA: *infra* § 34.64-67—) i, en els supòsits en què pot tenir

més sentit (quan se sol·licita poder exercir una determinada activitat poc perillosa), sovint és preferible substituir la necessitat d'obtenir l'autorització per una mera comunicació que permeti iniciar immediatament l'activitat (*infra* § 22.69).

91. El silenci administratiu, tant el positiu com el negatiu, és, en tot cas, una **patologia**. Una patologia que s'ha de **superar** adoptant les mesures **organitzatives** necessàries perquè l'Administració **compleixi** l'obligació que li incumbeix de tramitar i **resoldre** diligentment i motivadament, en el termini establert, el procediment administratiu.

5. BIBLIOGRAFIA

5.1. Bibliografia citada

Oriol MIR PUIGPELAT, "El procedimiento administrativo de la Unión Europea y el debate sobre su codificación", a Luciano PAREJO ALFONSO i Marcos VAQUER CABALLERÍA (dir.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I. Derecho comparado*, Tirant lo Blanch, València, 2018, pàg. 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", a José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL i Luis ARROYO JIMÉNEZ (coord.), *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, Marcial Pons, Madrid – Barcelona – Buenos Aires – São Paulo, 2025, pàg. 323-374.

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

5.2. Bibliografia complementària recomanada

José María BAÑO LEÓN i Juan José LAVILLA RUBIRA (dir.), *Comentarios al procedimiento administrativo*, Tirant lo Blanch, València, 2021.

Javier BARNES (ed.), *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, Bolonya, 2002.

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

Luciano PAREJO ALFONSO i Marcos VAQUER CABALLERÍA (dir.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, 3 vol., Tirant lo Blanch, València, 2018-2020.

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