

# Cuerpo Auxiliar Administrativo. Turno de Promoción Interna

## TEMA 3

**Iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento.**

**Autor: Pedro José Vizquete Cano**

**Fecha de actualización: mayo 2023**

## ÍNDICE

RESUMEN.....	2
OBJETIVOS.....	2
1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INTRODUCCIÓN.....	3
2. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	3
2.1. Iniciación de oficio.....	3
2.2. Iniciación a solicitud del interesado.....	4
2.3. Medidas provisionales.....	6
2.4. Acumulación de procedimientos.....	8
3. LA ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	8
3.1. Principio de oficialidad o de impulso de oficio.....	9
3.2. Concentración de trámites.....	9
3.3. Cumplimiento de trámites por los interesados.....	9
3.4. Cuestiones incidentales.....	10
4. INSTRUCCIÓN.....	10
4.1. Alegaciones.....	11
4.2. Prueba.....	12
4.3. Informes.....	12
4.4. Trámite de audiencia.....	13
4.5. Información pública.....	14
5. TERMINACIÓN.....	15
5.1. La resolución.....	15
5.2. El desistimiento y la renuncia.....	17
5.3. La caducidad.....	18
5.4. La terminación convencional.....	19
BIBLIOGRAFÍA.....	21



Licencia CreativeCommons de reconocimiento (attribution), no comercial (Non commercial) y sin obras derivadas (No Derivate Works).

## **RESUMEN.**

En el presente tema vamos a conocer la regulación del procedimiento administrativo, entendido como el conjunto ordenado de trámites para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración, el cual cumple una doble función de garantía: para la Administración, como instrumento para asegurar la eficacia, legalidad y objetividad de su actuación, y para los ciudadanos, dado que comprende una serie de trámites que tienen por objeto proteger sus derechos e intereses legítimos. Analizaremos las distintas formas de iniciación del procedimiento y los principios que rigen la ordenación del mismo. Identificaremos los distintos actos de trámite que se regulan en el procedimiento administrativo común, así como las diversas formas de finalización del mismo.

## **OBJETIVOS.**

1. Conocer el concepto y funciones del procedimiento administrativo.
2. Distinguir las diferentes formas de iniciación del procedimiento administrativo, así como los conceptos de declaración responsable y comunicación.
3. Conocer los principios que rigen la ordenación del procedimiento administrativo.
4. Dominar los actos de instrucción regulados en la Ley de Procedimiento Administrativo Común.
5. Aprender las diversas formas de terminación del procedimiento administrativo.

## 1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INTRODUCCIÓN.

Puede definirse el procedimiento administrativo como “conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”<sup>1</sup>.

El procedimiento administrativo es el conjunto ordenado de trámites a través del cual la Administración dicta un acto administrativo.

El procedimiento cumple una doble función de garantía: para la propia Administración, como instrumento para asegurar la eficacia, legalidad y objetividad de su actuación, y para los ciudadanos, dado que comprende una serie de trámites que tienen por objeto proteger los derechos e intereses legítimos de los interesados.

El procedimiento administrativo común se encuentra regulado en la actualidad en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (en adelante LPAC), en su Título IV “De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”, artículos 53 y siguientes, desarrollada, en lo referido al procedimiento administrativo por medios electrónicos, por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. A continuación, se realiza el estudio de esta regulación.

## 2. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

La iniciación del procedimiento se regula en los artículos 54 a 69 de la LPAC. De acuerdo con el artículo 54 LPAC: “Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado”.

### 2.1. Iniciación de oficio.

La iniciación de oficio tiene lugar cuando la Administración decide por sí misma iniciar el procedimiento, sin que lo haya solicitado un interesado.

La iniciación de oficio puede ser por propia iniciativa del órgano competente o bien por orden superior, petición de otros órganos o por denuncia.

---

<sup>1</sup> Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De acuerdo con el artículo 58 LPAC: *“Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”.*

## **2.2. Iniciación a solicitud del interesado.**

El procedimiento puede iniciarse igualmente a solicitud del interesado. Según el artículo 66.1 LPAC:

*“Las solicitudes que se formulen deberá contener:*

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.*
- b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.*
- c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.*
- d) Lugar y fecha.*
- e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.*
- f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.*

*...”*

En la solicitud deberá indicarse el medio electrónico o, en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación.

En cuanto al lugar de presentación, dispone el artículo 16.4 LPAC que:

*“Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:*

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 LPAC [entes que integran el sector público].*

- b) *En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.*
- c) *En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.*
- d) *En las oficinas de asistencia en materia de registros.*
- e) *En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes”.*

La solicitud puede presentarse en el registro electrónico de la Administración a que se dirija o en el de cualquier ente del sector público.

La LPAC contempla la posibilidad de subsanación y mejora de la solicitud. Así, en cuanto a la subsanación, su artículo 68, apartados 1 y 2, establece que:

*“1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 [Solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial] u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.*

*2. Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales”.*

Por otro lado, en cuanto a la mejora de la solicitud, establece el artículo 68.3 LPAC que:

*“3. En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.”*

En este caso, lo que se pretende no es que se subsane el incumplimiento de algún requisito de la solicitud o la ausencia de algún documento que deba acompañarla, sino que se mejoren los términos en que la solicitud ha sido formulada. Por ello, si no se realiza la mejora por el interesado, ello no supone el desistimiento de la petición, como sí ocurre en el caso de no atenderse el requerimiento de subsanación, sino que continúa el procedimiento.

A continuación, el artículo 69 LPAC regula las figuras de la declaración responsable y la comunicación:

*“Se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio” (artículo 69.1, primer párrafo).*

*“Se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho” (artículo 69.2, primer párrafo).*

En cuanto a los efectos de ambas figuras, dispone el artículo 69.3 LPAC que:

*“3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.”*

Las declaraciones responsables y las comunicaciones permiten el reconocimiento o ejercicio de un derecho o actividad desde su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación de la Administración.
---

### **2.3. Medidas provisionales.**

La LPAC, regula la adopción de medidas provisionales en su artículo 56. Así, de acuerdo con su apartado 1:

*“Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que*

*podiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficiente para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad”.*

La LPAC establece en su regulación una serie de garantías. Así, en virtud del artículo 35.1.d) LPAC, el acuerdo de adopción de las medidas provisionales deberá ser motivado. Por otro lado, de acuerdo con los apartados 4 y 5 del artículo 56 LPAC:

*“4. No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.*

*5. Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.*

*En todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.”*

La LPAC, en su artículo 56.2, permite, en determinados casos, la adopción de tales medidas antes de la iniciación del procedimiento administrativo. En este caso, se suele hablar de medidas “provisionalísimas”. Así, dispone el citado artículo 56.2 LPAC que:

*“2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.*

*En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.”*

Como novedad, la LPAC regula de forma detallada, en su artículo 56.3, las medidas provisionales que pueden ser adoptadas, remitiendo su régimen a lo dispuesto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

## 2.4. Acumulación de procedimientos.

Dentro de la fase de iniciación, la LPAC regula la acumulación de procedimientos, en su artículo 57, de acuerdo con el cual:

*“El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento.*

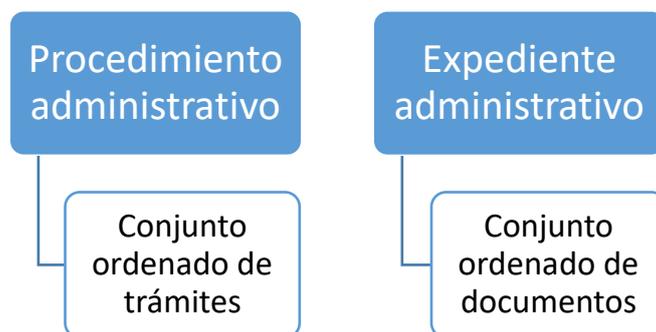
*Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.”*

## 3. LA ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

Como señala Entrena Cuesta, la ordenación comprende “aquel conjunto de normas y principios que tienden a procurar el desenvolvimiento del procedimiento hasta llegar a la resolución final”. No se trata, por tanto, de una fase propiamente dicha, ya que los aspectos que comprende deben regir el desarrollo del procedimiento a lo largo de toda su tramitación. La LPAC regula la Ordenación en sus artículos 70 a 74.

El artículo 70 regula el expediente administrativo, que supone la materialización del procedimiento administrativo y no debe confundirse con éste. En este sentido, establece el apartado 1 de dicho artículo que:

*“1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”.*



De acuerdo con el artículo 70.2 LPAC: “Los expedientes tendrán formato electrónico...”.

A continuación, la LPAC desarrolla los siguientes aspectos:

### **3.1. Principio de oficialidad o de impulso de oficio.**

Se recoge en el artículo 71 LPAC, cuyo apartado 1 establece que:

*“1. El procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad”.*

Ello supone que el órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá hacer avanzar la misma hasta su finalización, por sí mismo, sin que sea necesaria petición en tal sentido de los interesados. Igualmente, el artículo 71.2 LPAC dispone que:

*“2. En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.*

*El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor y, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo.”*

### **3.2. Concentración de trámites.**

Se recoge en el artículo 72 LPAC, el cual establece en su apartado 1 que:

*“1. De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.”*

### **3.3. Cumplimiento de trámites por los interesados.**

En cuanto a los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados, dispone el artículo 73.1 LPAC que *“deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto”.*

Asimismo, de acuerdo con el artículo 73.2: *“En cualquier momento del procedimiento, cuando la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo”.*

Se trata de una clara manifestación del principio de antiformalismo que rige el procedimiento administrativo, en tanto que permite a los interesados subsanar los

defectos de sus actuaciones a lo largo de toda la tramitación del procedimiento y no sólo en el momento de la solicitud.

Como complemento de lo anterior y garantía para los administrados, recoge el artículo 73.3 LPAC la figura de la “caducidad del trámite”, al establecer que:

*“3. A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día en el que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo”.*

Como señala Entrena Cuesta, no debe confundirse esta “caducidad del trámite”, que no impide continuar la tramitación, con la caducidad del procedimiento iniciado a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, que determina la finalización del procedimiento (artículo 95.2 LPAC).

#### **3.4. Cuestiones incidentales.**

Las cuestiones incidentales pueden definirse como aquellas que se plantean durante la tramitación del procedimiento, no relacionadas directamente con su objeto pero que pueden afectar a su tramitación o resolución, por lo que, deben ser resueltas por el órgano competente antes de dictar la resolución final. Cabe citar como ejemplo la recusación o la solicitud de ampliación de plazo para la realización de trámites por los interesados. A ellas se refiere el artículo 74 LPAC, en virtud del cual:

*“Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación”.*

#### **4. INSTRUCCIÓN.**

Los actos de instrucción son los necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución.

Los actos de instrucción se regulan en los artículos 75 a 83 de la LPAC. Siguiendo los términos del artículo 75.1 LPAC, son “*los necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución*”.

De acuerdo con el principio de impulso de oficio, antes referido, dispone el citado precepto que los actos de instrucción “*se realizarán de oficio y a través de medios*

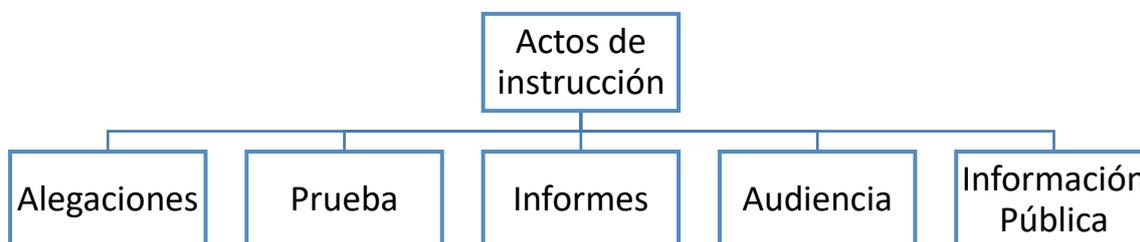
*electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”.*

Hay que hacer una especial referencia a los apartados 3 y 4 del artículo 75 cuya regulación, como destacan la doctrina y la jurisprudencia, presta una importante función de garantía de los derechos de los interesados, al disponer que:

*“3. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.*

*4. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.”*

En los siguientes artículos, la LPAC regula determinados tipos de actos de instrucción, como son las alegaciones, la prueba, los informes, la audiencia de los interesados y la información pública, los cuales se analizan a continuación.



#### **4.1. Alegaciones.**

Las alegaciones son los argumentos planteados por el interesado para defender sus pretensiones. De acuerdo con el principio de antiformalismo que preside la LPAC, establece su artículo 76.1 que:

*“1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.*

*Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.”*

#### 4.2. Prueba.

La prueba es la fase del procedimiento que tiene por objeto acreditar la existencia o inexistencia de los datos y los hechos que han de ser tenidos en cuenta para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento. Dispone el artículo 77 LPAC que:

*“1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*

*2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.*

*3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”.*

#### 4.3. Informes.

Los informes son los pareceres que emiten autoridades, funcionarios u organismos distintos de aquellos a los que corresponde dictar la resolución o propuesta de resolución, respecto de las pretensiones, los hechos o los derechos que sean objeto del expediente y sirven para proporcionar los elementos de juicio necesarios para la adecuada resolución (Entrena Cuesta). Conforme al artículo 79.1 LPAC:

*“1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos”.*

Los informes pueden clasificarse atendiendo a la obligación o no de solicitarlos en preceptivos y facultativos. Por otro lado, atendiendo a si el órgano solicitante tiene la obligación o no de ajustarse a su

Salvo disposición expresa en contrario los informes serán facultativos y no vinculantes.

contenido, se clasifican en vinculantes y no vinculantes. Dispone el artículo 80 LPAC que:

*“1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.*

*2. Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.*

*3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22 [que establece un plazo máximo de tres meses, tras el cual proseguirá el procedimiento].*

*4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento, en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.*

*El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.*

#### **4.4. Trámite de audiencia.**

Como destacan la doctrina y la jurisprudencia, el trámite de audiencia es el acto de instrucción más importante ya que constituye la mayor garantía para asegurar la intervención del interesado en el procedimiento y para su seguridad jurídica. Dispone el artículo 82 LPAC que:

*“1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre [de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno].*

*La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo*

*de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.*

*2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.*

*3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.*

*4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.*

#### **4.5. Información pública.**

El trámite de información pública consiste, como dice Santamaría Pastor, en la exposición al público, en general (no sólo a los interesados), del contenido de un expediente, al objeto de que pueda ser consultado por cualquier persona y de que las mismas, si lo estiman oportuno, expresen su parecer sobre el objeto del mismo, tanto desde el punto de vista jurídico como de pura y simple oportunidad o preferencia personal. La LPAC regula este trámite en su artículo 83, cuyos apartados 1 a 3 establecen que:

*“1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.*

*2. A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde.*

*El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.*

*3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.*

*La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una*

*respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.”*

## 5. TERMINACIÓN.

La terminación del procedimiento se regula en los artículos 84 a 95 LPAC.

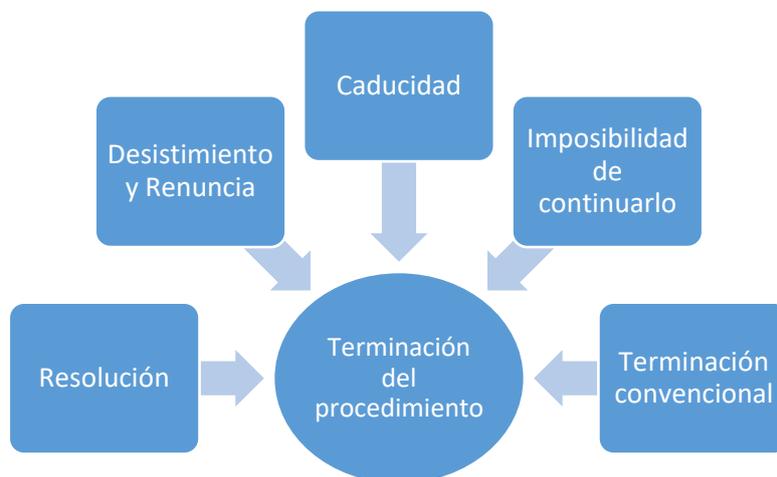
La doctrina suele distinguir entre una forma normal de finalización del procedimiento, como es la resolución, y una forma anormal que comprende los demás modos de finalización del mismo.

Dispone el artículo 84 LPAC que:

*“1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad.*

*2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.”*

A estos supuestos clásicos de terminación del procedimiento, hay que añadir el de la terminación convencional.



### 5.1. La resolución.

La Resolución es, como se ha señalado, el modo normal de terminación del procedimiento. Dispone el artículo 88.1 LPAC que:

*“1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.*

*“Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.”*

Con esta norma se trata de garantizar el derecho audiencia y defensa de los interesados respecto de aquellas cuestiones nuevas que puedan surgir durante la tramitación del procedimiento.

Por otro lado, establece el artículo 88.2 LPAC que:

*“2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.”*

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones de éste sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial.

Esta exigencia de congruencia supone la prohibición de la *reformatio in pejus*, es decir, que la resolución no puede agravar la situación inicial del solicitante, ya que ello es contrario al derecho de tutela judicial efectiva garantizado en el artículo 24 CE.

En cuanto al contenido de la resolución, dispone el artículo 88.3 LPAC que:

*“3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.”*

Por lo que se refiere a la forma de la resolución, como novedad, establece el artículo 88.4 LPAC que:

*“4. Sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones, la resolución del procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad*

*del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley.”*

Debe destacarse el artículo 88.5 LPAC que, como complemento de la obligación que tiene la Administración de dictar y notificar resolución expresa en todos los procedimientos (artículo 21.1 LPAC), dispone que:

*“5. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución”.*

## **5.2. El desistimiento y la renuncia.**

Tienen en común el consistir en una declaración del interesado que lo inició en la que expresa su voluntad de apartarse del procedimiento. Sin embargo, se diferencian en que, mientras que el desistimiento afecta sólo a la solicitud, de forma que lo que se abandona es sólo la petición

Mientras que el desistimiento afecta sólo a la solicitud, la renuncia afecta al derecho mismo en que la misma se basa.

concreta formulada en el procedimiento de que se trate pero no el derecho en que la misma se basa (por lo que en un futuro podría volver a formularse, siempre que no haya caducado el ejercicio del derecho), en cambio la renuncia lo es al derecho mismo en que se funda la solicitud, por lo que ésta ya no podrá volver a realizarse en el futuro.

En cuanto a su ejercicio, establece el artículo 94 LPAC, apartados 1 a 3, que:

*“1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.*

*2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.*

*3. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.”*

En cuanto a sus efectos, disponen los apartados 4 y 5 del citado artículo que:

*“4. La Administración aceptará de plano [sin más trámites] el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en*

*el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.*

*5. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento”.*

El artículo 93 LPAC ha introducido la novedad de que: *“En los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes”.*

### **5.3. La caducidad.**

Dentro de la caducidad, como forma de terminación del procedimiento, hay que distinguir entre procedimientos iniciados de oficio y a solicitud del interesado.

En el primer supuesto, conforme al artículo 25 LPAC, la caducidad se produce en caso de vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa. Sólo tiene lugar en *“los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen”* y siempre que el procedimiento no se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, ya que en este caso, se interrumpirá el cómputo del plazo para dictar y notificar resolución expresa.

En cuanto al segundo supuesto, dispone el artículo 95 LPAC que:

*“1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.*

*2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.*

*3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.*

*En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.*

*4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento”.*

#### **5.4. La terminación convencional.**

Se regula en su artículo 86 LPAC. Como advierte García de Enterría, dicha regulación pretende sólo establecer un marco general para dar una cobertura legal genérica a este tipo de fórmulas. Como ámbitos característicos de este modo de terminación cabe citar, los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial así como de urbanismo (convenios urbanísticos).

Dispone el citado precepto, en sus apartados 1 a 4, que:

*“1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.*

*2. Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.*

*3. Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.*

*4. Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios, relativas al funcionamiento de los servicios públicos”.*

A continuación, como novedad, la LPAC incorpora un nuevo Capítulo, relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, que, conforme a su artículo 96, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, *“cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen”.*

La LPAC incorpora, como novedad, la regulación de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo, cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento lo aconsejen.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ENTRENA CUESTA, Rafael: “*Curso de Derecho Administrativo*”, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: “*Curso de Derecho Administrativo*”, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, 1999.
- GARRIDO FALLA, Fernando: “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1987.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: “*Manual de Procedimiento Administrativo*”, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, 2000.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: “*Principios de Derecho Administrativo General*”, Iustel, Portal Derecho S.A., Madrid, 2009.

## **LEGISLACIÓN ESTATAL**

1. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015, núm. 236, páginas 89343 a 89410.
  - Cita en texto: (LPAC).
2. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de enero de 2000, núm. 7, páginas 575 a 728.
3. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 2013, núm. 295, páginas 97922 a 97952.
4. Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de marzo de 2021, núm. 77, páginas 36487 a 36545.

## **LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.**

### **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.**

1. Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, 30 de diciembre de 2004, núm. 301, Suplemento núm. 11, páginas 3 a 20.
2. Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la comunidad Autónoma de la Región de Murcia. *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, 30 de diciembre de 2004, núm. 301, Suplemento núm. 11, páginas 20 a 36.