



TEMA 25

**Fases del procedimiento administrativo:
iniciación, ordenación, instrucción y
terminación**

SUMARIO (I)

I. Introducción

II. Actuaciones previas

III. Iniciación del procedimiento

III.1. Iniciación de oficio

III.2. Iniciación a instancia de persona interesada

A) La solicitud

B) Subsanción y mejora de la solicitud

C) Admisión de la solicitud

III.3. Comunicación y declaración responsable

SUMARIO (II)

IV. Instrucción

IV.1. Principios que informan la instrucción

- A) Simplificación
- B) Celeridad
- C) Impulsión de oficio
- D) Igualdad
- E) Contradicción

IV.2. Términos y plazos

- A) Cómputo en horas
- B) Cómputo en días
- C) Cómputo en meses o años
- D) Cómputo de los plazos en registros electrónicos
- E) Ampliación y reducción de los plazos

IV.3. Informes

IV.4. Alegaciones y prueba

- A) Alegaciones
- B) Prueba

IV.5. Audiencia e información pública

IV.6. Propuesta de resolución

SUMARIO (III)

V. Terminación del procedimiento

V.1. La resolución

V.2. Formas anormales de terminación del procedimiento

A) Desistimiento

B) Renuncia

C) Caducidad

D) Terminación convencional

Concepto y fases del procedimiento administrativo

La LPACAP prevé un **conjunto de fases o trámites** que no necesariamente deben seguirse en todos los procedimientos: cada norma reguladora concreta señala cuáles resultan aplicables, si bien la LPACAP actúa como **norma común y básica** de la actividad administrativa.

El procedimiento puede **iniciarse a instancia de persona interesada** (mediante solicitud) o **de oficio** por la AAPP (mediante acuerdo de iniciación). Una vez iniciado, corresponde a la AAPP **impulsarlo** en todos sus trámites: es la fase de **instrucción**. Examinado el expediente, debe decidir sobre el fondo y dictar resolución.

El procedimiento puede **terminar** de forma **ordinaria** (**resolución** sobre el fondo) o de forma **anormal**: por **renuncia** o **desistimiento** de la persona interesada, por incumplimiento de un trámite esencial (**caducidad**), o por **terminación convencional**.

Art. 55 LPACAP

Información y actuaciones previas

Antes de iniciar el procedimiento, el órgano competente puede abrir un período de información o actuaciones previas a fin de evaluar la necesidad de iniciarlo; frecuente en procedimientos sancionadores o en otros iniciados de oficio, como la expropiación. Estas actuaciones deben realizarse por los órganos con funciones de averiguación, investigación o inspección en la materia, o por la persona u órgano que determine el órgano competente.

Art. 56 LPACAP***Medidas
provisionales (I):
concepto y
adopción***

Tienen por objeto asegurar que la **resolución** sea **eficaz** o **evitar daños de mayor entidad**. Pueden adoptarse **de oficio o a instancia de parte**, e incluso **antes de iniciarse el procedimiento** en caso de **urgencia inaplazable**, sin audiencia previa de las personas interesadas.

En el **plazo máximo de 15 días**, el órgano competente debe decidir, en el acuerdo de iniciación, si **confirma, modifica o extingue las medidas** adoptadas, tras oír a las partes. Si **no resuelve** o no se adopta el acuerdo de iniciación en ese plazo, **quedan sin efecto**.

Se rigen por el **principio de proporcionalidad** y **se prohíben** las que causen **perjuicios de difícil o imposible reparación o impliquen violación de derechos**. Pueden **modificarse o dejarse sin efecto** durante la tramitación, y se **extinguen** al dictarse la **resolución** final.

Art. 56 LPACAP

Medidas provisionales (II): tipología

Entre otras: **suspensión temporal de actividades**; **prestación de fianzas**; **retirada o intervención de bienes productivos** o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, o **cierre temporal del establecimiento**.

También: **embargo preventivo** de bienes, rentas y cosas fungibles; **depósito, retención o inmovilización** de bienes muebles; **intervención y depósito de ingresos** de actividad ilícita; **consignación** de cantidades reclamadas; **retención de ingresos a cuenta**; y cualquier otra que prevean las leyes o se estime necesaria para asegurar la efectividad de la resolución.

III.1. Iniciación de oficio

Significa que es **la propia AAPP** la que **decide iniciar el procedimiento**, por entender necesaria su intervención para ejercer potestades legalmente establecidas (p. ej., procedimientos sancionadores, expropiación forzosa).

- **Propia iniciativa:** el propio órgano competente tiene conocimiento directo o indirecto de los hechos.
- **Orden de un superior jerárquico:** en procedimientos sancionadores debe expresar la persona presuntamente responsable, los hechos y su tipificación, lugar y fecha.
- **Petición razonada de otro órgano** sin competencia para iniciarlo; no vincula al órgano competente, que puede no iniciarlo motivando su decisión.
- **Denuncia:** pone en conocimiento un hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio. **No confiere, por sí sola, la condición de interesado** a quien la presenta.

Art. 66 LPACAP***La solicitud***

Debe contener: **nombre y apellidos** del solicitante; **domicilio** a efectos de notificaciones; **hechos, órgano y AAPP** a la que se dirige; **objeto y fundamento jurídico** de la petición; y **lugar, fecha y firma**.

Las AAPP deben establecer **modelos y sistemas de presentación masiva** que permitan presentar varias solicitudes simultáneamente. Cuando exista **modelo específico**, su **uso** es **obligatorio** para las personas interesadas.

La persona interesada tiene **derecho a exigir** el **recibo** que acredite la fecha y hora de **presentación**. Si el mismo escrito lo suscriben **varias personas con idéntico contenido** sustancial, se presentará una **única solicitud**, salvo excepciones.

Art. 68 LPACAP***Subsanación y
mejora de la
solicitud***

Si la solicitud **no reúne los requisitos** exigidos, se concederá un plazo de **diez días** para subsanar la falta o acompañar los documentos preceptivos, con indicación de que, si no lo hace, se le tendrá por **desistido** del procedimiento.

Ese plazo puede **ampliarse hasta cinco días más**, de oficio o a instancia de parte, cuando los documentos exigidos presenten especiales dificultades, **salvo** en **procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva**.

El **órgano** competente **puede** además **instar a mejorar voluntariamente** la solicitud, levantándose **acta sucinta** que se incorpora al procedimiento.

III. INICIACIÓN A INSTANCIA DE PARTE

Admisión de la solicitud

Si la solicitud **no** adolece de **defecto** alguno, el órgano competente dicta el **acuerdo de iniciación**, que debe indicar: el **día** en que se considera **presentada**, el **plazo máximo** para notificar la resolución, y el **sentido del silencio** administrativo aplicable ([art. 21.4 LPACAP](#)). Cabe **inadmitir** la solicitud cuando pretenda reconocer **derechos no previstos** en el ordenamiento jurídico, **o resulte manifiestamente carente de fundamento** ([art. 88.5 LPACAP](#)). Admitida la solicitud y notificado el acuerdo de iniciación, comienza la instrucción.

Art. 69 LPACAP***Comunicación y
declaración
responsable***

A diferencia de la solicitud, la **declaración responsable** o la **comunicación** hacen constar que una persona ejerce una actividad o un derecho, comprometiéndose al cumplimiento del ordenamiento; permiten **actuar de inmediato**, sin esperar **resolución**.

Si se presentan **datos falsos, inexactos u se omiten** los esenciales, **o no se aportan** los **documentos** requeridos, la actividad debe **cesar o extinguirse** mediante **resolución**, que puede además obligar a **restituir la situación jurídica anterior y prohibir** solicitar la misma actividad durante un tiempo determinado por la ley.

Art. 70 LPACAP***El expediente
administrativo***

La **instrucción** tiene por objeto **recabar datos e impulsar trámites** que contribuyan al esclarecimiento de los hechos, sirviendo de fundamento a la resolución. Se tramita por el **órgano instructor**, que puede o no coincidir con el órgano competente para resolver.

El **expediente** es el **conjunto ordenado de documentos y actuaciones** que sirven de antecedente y fundamento a la resolución, así como las diligencias para ejecutarla. Tiene **formato electrónico**, se forma por agregación ordenada de cuantos documentos deban integrarlo, con un **índice numerado**, y debe incluir **copia electrónica certificada** de la resolución adoptada.

**Arts. [71](#), [72](#) y [73](#)
LPACAP***Impulsión de
oficio,
simplificación y
celeridad*

Impulsión de oficio ([art. 71 LPACAP](#)): el procedimiento se impulsa de oficio en todos sus trámites y por medios electrónicos, respetando la transparencia y publicidad; su incumplimiento genera **responsabilidad disciplinaria**.

Simplificación ([art. 72 LPACAP](#)): deben acordarse **en un solo acto** todos los trámites que, **por su naturaleza**, admitan impulso simultáneo y no exijan cumplimiento sucesivo.

Celeridad ([art. 73 LPACAP](#)): los interesados deben cumplir los trámites en **diez días** desde la notificación; si no lo hacen, **decaen en su derecho** al trámite, salvo que actúen antes de que se les notifique tal circunstancia.

Arts. [71.2](#), [75](#),
[76](#) y [77](#) LPACAP

*Igualdad y
contradicción*

Igualdad: los asuntos se despachan por riguroso [orden de incoación](#) en asuntos de homogénea naturaleza (*[prior in tempore potior in iure](#)*), salvo resolución motivada del titular del órgano que dé preferencia a otros; su [inobservancia](#) puede acarrear [responsabilidad disciplinaria](#).

Contradicción ([STC 116/2007, de 21 de mayo](#)): garantiza a las personas interesadas mecanismos para refutar en igualdad de condiciones los argumentos de la AAPP, mediante [alegaciones y medios de prueba](#), fundamentalmente en actuaciones desfavorables (sanciones, órdenes). El órgano instructor debe velar por el [pleno respeto](#) a estos dos principios ([art. 75 LPACAP](#)).

Art. 30 LPACAP***Cómputo en horas
y en días***

El *dies a quo* (momento a partir del cual se computa) es, con carácter general, el **día siguiente** a aquel en que se produjo la **notificación**, **publicación**, o en que el **silencio** administrativo produce efectos.

Cómputo en horas: se entienden hábiles todas las horas de un día hábil; se cuentan de hora en hora y minuto a minuto, sin poder exceder de **24 horas** (en ese caso se expresarán en días).

Cómputo en días: se entienden **hábiles** (se **excluyen sábados, domingos y festivos**), **salvo** que la **norma** indique **días naturales**. Si el **día de vencimiento** es **inhábil**, el plazo se prorroga al **primer día hábil siguiente**. Cuando el día sea inhábil en la sede del órgano y hábil donde resida la persona interesada, o a la inversa, **se considera inhábil en todo caso**.

**Arts. [30](#) y [31](#)
LPACAP**

*Cómputo en
meses o años y en
registros
electrónicos*

El plazo por [meses o años](#) concluye el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio, en el mes o año de vencimiento. Si no existe día equivalente, el plazo [expira el último día del mes](#); si ese día es inhábil, se prolonga al siguiente hábil.

En los [registros electrónicos](#) ([art. 31 LPACAP](#)): puede presentarse documentación [todos los días del año, las 24 horas](#); lo presentado en [día inhábil](#) se entiende hecho en la [primera hora del primer día hábil siguiente](#), salvo que la norma permita expresamente la recepción en día inhábil. El calendario de días inhábiles aplicable es el de la [sede electrónica de cada AAPP](#) u organismo, con independencia del que rija en el domicilio de la persona interesada.

**Arts. [32](#) y [33](#)
LPACAP*****Ampliación y
reducción de los
plazos***

La [AAPP puede ampliar los plazos](#), de oficio o a petición de la persona interesada, salvo precepto en contrario, [motivando](#) las circunstancias; la ampliación [no puede exceder de la mitad](#) del plazo original, y debe acordarse [antes de su vencimiento](#). Contra ese acuerdo [no cabe recurso autónomo](#).

Si una [incidencia técnica](#) impide el funcionamiento del sistema, la AAPP puede [ampliar los plazos](#) no vencidos, publicando en la sede electrónica tanto la incidencia como la ampliación.

La AAPP puede también [reducir los plazos](#) hasta la mitad por [razones de interés público](#), mediante [tramitación de urgencia](#) ([art. 33 LPACAP](#)), salvo los relativos a presentación de solicitudes y recursos; [tampoco cabe recurso autónomo](#) contra ese acuerdo.

**Arts. [79](#) y [80](#)
LPACAP*****Petición y emisión
de informes***

A efectos de la resolución, se solicitarán los **informes preceptivos** por **disposición legal** y los que se juzguen **necesarios**, concretando el **extremo** sobre el que se solicitan ([art. 79 LPACAP](#)).

Salvo disposición en contrario, los **informes** son **facultativos y no vinculantes**. Deben emitirse por **medios electrónicos** en **diez días**, salvo plazo distinto. Si no se emiten a tiempo, se puede **continuar el procedimiento**, **salvo** que sean **preceptivos**, en cuyo caso **se suspende el plazo máximo** para resolver, sin exceder de **tres meses** [[art. 80 LPACAP](#) y [art. 22.1.d\) LPACAP](#)].

Art. 76 LPACAP*Alegaciones*

En cualquier momento **anterior al trámite de audiencia**, las personas interesadas pueden aducir **alegaciones y aportar documentos** u otros elementos de juicio, que el órgano competente **debe examinar y tomar en consideración** al redactar la propuesta de resolución. Cabe alegar, en particular, **defectos de tramitación**: paralización, infracción de plazos u omisión de trámites subsanables antes de la resolución definitiva.

Arts. [77](#) y [78](#)
LPACAP

Prueba

Los [medios de prueba](#) son los admitidos en Derecho: [documental](#), [testifical](#), [pericial](#), [de presunciones](#), [confesión o inspección ocular](#). El trámite tiene [dos fases](#): la [admisión](#) de los medios propuestos (el instructor solo puede [rechazar](#) los [manifiestamente improcedentes o innecesarios](#), por resolución motivada) y su [práctica](#).

La AAPP comunicará a las personas interesadas la [fecha, hora y lugar](#) de la [práctica de las pruebas](#) admitidas. Si conllevan [gastos](#) que la [AAPP](#) no deba soportar, puede [exigir](#) su [anticipo](#) a quien las propuso, a reserva de liquidación definitiva.

**Arts. [82](#) y [83](#)
LPACAP*****Trámite de
audiencia e
información
pública***

Instruido el procedimiento, e inmediatamente [antes de redactar la propuesta de resolución](#), se pone de manifiesto el expediente a las personas interesadas, que disponen de un [plazo no inferior a diez días ni superior a quince](#) para [alegar y presentar documentos](#). Puede [prescindirse](#) de este trámite cuando solo figuren en el procedimiento datos aportados por la propia persona interesada, o todas decidan prescindir de él.

La [información pública no es obligatoria salvo que lo exija la norma](#) reguladora: consiste en publicar un anuncio en el BO correspondiente para que [cualquier persona](#) pueda [examinar el expediente y alegar](#), en un [plazo no inferior a veinte días](#). Comparecer en ella [no otorga](#), por sí sola, la condición de interesado.

IV.6. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Arts. 88.7 y 89
LPACAP

El **instructor** debe remitir al órgano competente para resolver una **propuesta de resolución**, en la que precisa los **hechos probados** y su **calificación jurídica**.

El **órgano** competente **no está vinculado** por esa propuesta, pudiendo acordar **actuaciones complementarias** o realizar una **interpretación jurídica distinta** antes de resolver.

Art. 87 LPACAP

***La resolución (I):
contenido,
motivación y
actuaciones
complementarias***

Antes de dictar resolución, el órgano competente puede acordar, **motivadamente**, la realización de **actuaciones complementarias indispensables**, notificándolo a las personas interesadas y concediéndoles un **plazo de siete días para alegar**. Deben **practicarse** en un **plazo máximo de quince días**, quedando **suspendido** mientras tanto el **plazo máximo para resolver**.

La **resolución** es el acto por el que la AAPP **reconoce, constituye, modifica o extingue** una **situación jurídica**; contiene la **decisión motivada** y debe indicar los **recursos** procedentes, el órgano ante el que presentarlos y el plazo.

La resolución (II): congruencia y prohibición de *reformatio in peius*

Por el [principio de congruencia](#), la AAPP debe decidir todas las cuestiones planteadas por las personas interesadas y las derivadas del procedimiento, limitándose a lo tratado en él ([art. 88.2 LPACAP](#)). Si aparecen [cuestiones conexas no planteadas](#), puede resolver sobre ellas concediendo antes un [trámite de audiencia](#).

Se **prohíbe** la [reformatio in peius](#): la resolución de un [recurso no puede agravar](#) la situación inicial de quien recurre. La AAPP está [obligada a resolver siempre](#), sin poder alegar silencio, oscuridad o insuficiencia de las normas, salvo la inadmisión de solicitudes que pretendan derechos no previstos en el ordenamiento ([art. 88.5 LPACAP](#)).

Art. 93 LPACAP***Desistimiento***

En procedimientos **iniciados de oficio**, la **AAPP** puede **desistir motivadamente**.

En procedimientos **a instancia de parte**, la **persona interesada** puede **desistir** de su solicitud **en cualquier momento**; el desistimiento **no implica pérdida de derecho alguno**, solo la voluntad de no continuar esa tramitación concreta. Si existen **terceros interesados** personados que instan la continuación en el **plazo de diez días**, o si el asunto entraña **interés general**, la AAPP puede limitar sus efectos y proseguir el procedimiento.

Art. 94 LPACAP***Renuncia***

A diferencia del desistimiento, mediante la **renuncia** la persona interesada **pierde el derecho** que se deriva del procedimiento (p. ej., renunciar a una subvención convocada en concurrencia competitiva supone perder la posibilidad de obtenerla **en esa convocatoria**). Cabe **siempre que no esté prohibida** por el ordenamiento jurídico. Puede formularse por **cualquier medio** que permita su constancia. La existencia de **perjuicios a terceros** o de **interés público** puede llevar a la AAPP a **limitar sus efectos y continuar el procedimiento**.

Art. 95 LPACAP***Caducidad***

En procedimientos **iniciados a instancia de parte**, si se paraliza por causa imputable a la persona interesada, se le advertirá que, **transcurridos tres meses**, se producirá la **caducidad**; consumido el plazo, **se archivan las actuaciones**. La caducidad **no afecta al derecho** a presentar la solicitud en otro momento.

En procedimientos **iniciados de oficio** susceptibles de producir efectos **desfavorables (sancionadores)**, la caducidad se produce **por incumplir el plazo máximo para resolver y notificar**; el procedimiento caducado **no interrumpe la prescripción** de la infracción. En ambos casos, si el asunto afecta al **interés general**, **no procede** declarar la **caducidad**.

Art. 86 LPACAP*Terminación
convencional*

Las **AAPP** pueden celebrar **acuerdos, pactos, convenios o contratos** con personas de Derecho público o 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**.

Deben identificar a las **partes intervinientes**, el **ámbito personal, funcional y territorial** y el **plazo de vigencia**. Cuando versen sobre **materias de competencia** directa del **Consejo de Ministros u órgano equivalente autonómico**, requieren su **aprobación expresa**; no pueden alterar las competencias de los órganos administrativos ni las responsabilidades de las autoridades y funcionarios.