

La omisión o defectuosa práctica del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo: estado de la cuestión*

ANA RODRÍGUEZ GARCÍA
*Letrada del Consejo Consultivo
del Principado de Asturias*

- 1. La buena administración y la revalorización del trámite de audiencia**
- 2. Marco normativo**
- 3. La omisión del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo**
 - 3.1. Procedimientos sancionadores
 - 3.2. Procedimientos no sancionadores
 - 3.2.1. *Especial mención de la indefensión como parámetro*
 - 3.2.2. *Doctrina consultiva*
- 4. Reflexiones finales a modo de conclusión**
- 5. Bibliografía**

Resumen

Este trabajo pretende destacar la importancia del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo dentro del ámbito de la buena administración como derecho fundamental, tal y como figura en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Incluye un análisis del marco normativo, de la jurisprudencia y de la doctrina constitucional y consultiva dictada al abordar la omisión de aquel trámite y sus consecuencias.

Palabras clave: trámite de audiencia; indefensión; procedimiento administrativo; buena administración; vicios de forma.

Artículo recibido el 22/09/2025; aceptado el 06/10/2025.

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del proyecto titulado "Del actual aislamiento hacia una necesaria cooperación entre Autoridades de supervisión y control en la aplicación de la legislación digital (CONNECTA)". Referencia: PID2024-158183OB-I00. Investigadores principales: Cristina Pauner Chulvi y Jorge Viguri Cordero.

The omission or improper conduct of the hearing in administrative proceedings: A review of doctrine and case law

Abstract

This article analyses the crucial role of the hearing procedure in administrative law, framed within the right to good administration as a fundamental right enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. It provides a comprehensive review of the regulatory framework, jurisprudence, and legal doctrine addressing the omission or improper execution of this procedure and its legal consequences.

Keywords: right to be heard; procedural defect; administrative procedure; right to good administration; defencelessness.

1

La buena administración y la revalorización del trámite de audiencia

El derecho a una buena administración se ha ido construyendo en el ámbito de la Unión Europea de la mano de los tribunales, hasta alcanzar su reflejo en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea inicialmente conceptualiza la idea, no como derecho, sino como un estándar de comportamiento exigible a la Administración¹, con expresa mención del respeto a las garantías establecidas en el seno del procedimiento administrativo. Cabe, además, admitir que, como principio, la buena administración integra el contenido mismo del artículo 9.3 de la Constitución Española (en adelante CE), en cuanto garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En suma, la idea de la buena administración no es nueva, tal y como nos recuerda Menéndez Sebastián al citar lo defendido por Maurice Hauriou en 1901 a propósito de una decisión del Conseil d'État: "El Consejo de Estado reanuda su verdadero papel, que no es el de un juez encargado únicamen-

1. Viñuales Ferreiro (2015: 328). Cita, entre otras, las sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 1987, asunto 417/85, de 31 de marzo de 1992, asunto C-255/90 P, y de 6 de marzo de 2003, asunto C-41/00 P.

te de asegurar la aplicación de las leyes, sino la de un juez encargado de asegurar la buena administración. Y eso no es lo mismo, porque la buena administración no se decreta por los textos de las leyes, ni siquiera los más cuidadosamente redactados"; autor que "conecta la buena administración con la potestad discrecional, que es inseparable de la administración activa, cuando habla del recurso por exceso de poder, precisamente como medio de buena administración"².

Entonces, ¿qué ha de suponer la incorporación del concepto de buena administración a la esfera del cuerpo de los derechos fundamentales? Como señala Rodríguez Arana, la inclusión en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea "trae consigo un replanteamiento del derecho administrativo en su conjunto"³, o, en todo caso, sobre el grado de cumplimiento de normas y exigencias establecidas en base a la consecución de uno o varios fines, reiteradamente aplazada.

Entre las que Menéndez Sebastián denomina "funcionalidades prácticas de la noción de buena administración"⁴ podemos situar una revalorización del trámite de audiencia, en base a su finalidad, en el seno del procedimiento administrativo no sancionador.

La Real Academia Española recoge en su *Diccionario de la lengua española*, como primera acepción del término subsanar: "Disculpar o excusar un desacierto o delito". Dejando al margen ciertas complejidades con que puede sorprendernos la casuística cuando la idea pasa del boletín oficial a la praxis, lo cierto es que la omisión del trámite de audiencia o la falta de notificación del acuerdo de su apertura en el seno del procedimiento administrativo no sancionador se tolera como mal menor sin encontrar sustento jurídico suficiente, más allá de evitar la retroacción de actuaciones, como en ocasiones lo hace la falta de (verdadera) toma en consideración de lo aducido en el trámite por la persona interesada. La falta de motivación de la decisión de elaborar una propuesta de resolución a pesar de aquella falta no encuentra tampoco una adecuada confrontación por parte de quienes, en último término, revisan, evalúan o analizan el procedimiento y su resultado.

Desde el entendimiento de que la subsanación a la carta, realizada bien por los órganos consultivos bien por los tribunales en el paso al proceso contencioso-administrativo, mediante una interpretación favorable al modo de la Administración debe ser sustituida por la exigencia de una adecuada práctica de los trámites garantistas y de la adecuada motivación en las de-

2. Menéndez Sebastián (2021: 18).

3. Rodríguez Arana (2013: 23).

4. Menéndez Sebastián (2021: 35 y ss.).

cisiones que configuran los distintos avances en el seno del procedimiento, puede defenderse que no cabe mayor demora en aquella revalorización del trámite de audiencia.

El término omisión se define como la abstención de hacer o decir, o la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado, pero también, según la tercera acepción del citado Diccionario, como flojedad o descuido de quien está encargado de un asunto. La buena administración es un asunto del que debe encargarse la Administración.

El Tribunal Supremo viene reiterando como doctrina la expuesta en la STS de 5 de diciembre de 2017 donde aclaraba lo siguiente: “A la Administración [...] le es exigible una conducta lo suficientemente diligente como para evitar posibles disfunciones derivadas de su actuación, por así exigirlo el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente. Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva”. Numerosas sentencias reproducen lo expuesto, incidiendo en la virtualidad de tales derechos que se reconocen a ciudadanas y ciudadanos, también en el seno del procedimiento administrativo.

“No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva”, de modo que “el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente. Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva”: así lo recoge, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2019⁵.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2023⁶ mantiene, en esta línea, que el principio de buena administración no es una fór-

5. ECLI:ES:TS:2019:4115.

6. ECLI:ES:TS:2023:3639.

mula vacía de contenido, y reclama la plena efectividad de las garantías y los derechos reconocidos al contribuyente legal y constitucionalmente.

2

Marco normativo

El procedimiento administrativo se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁷ (en adelante LPACAP), partiendo de las exigencias constitucionales contempladas en el artículo 103 de nuestra Norma Fundamental, donde, en el título IV y bajo la rúbrica “Del Gobierno y de la Administración”, establece en su primer apartado lo siguiente: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Como señala el propio preámbulo de la LPACAP, la materialización de los principios que recoge el artículo 103 CE se produce —debería producirse— en el procedimiento, “constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas”.

El artículo 105 CE prevé que la ley regulará “c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, *cuando proceda*⁸, la audiencia del interesado”. Al trámite de audiencia se refiere el artículo 82 LPACAP:

“Artículo 82. Trámite de audiencia.

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 diciembre⁹. 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

7. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#:~:text=Ayuda-,Ley%2039%2F2015%2C%20de%201%20de%20octubre%2C%20del%20Procedimiento,%C2%ABBOE%C2%BB%20n%C3%BAm.>

8. La cursiva es de la autora.

9. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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.

5. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios”.

Encontramos, por tanto, que debe garantizarse la audiencia a la persona interesada, “cuando proceda”, lo que supone la aceptación de supuestos en que ello no es necesario, y la referencia en la ley de procedimiento a los casos en que se puede prescindir del trámite: 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.

Cuándo deba entenderse que se dan tales circunstancias abona el campo del análisis y exigencia de la necesaria motivación de la ulterior resolución.

La regla general es, por tanto, que el expediente debe ponerse de manifiesto a las personas interesadas (por sí o por medio de representante) para realizar el trámite de audiencia, que es considerado un trámite esencial, de manera que, en palabras de Sánchez Morón¹⁰, su ausencia o práctica defectuosa que comporte indefensión material determina la anulabilidad del acto definitivo o, en ocasiones, su nulidad de pleno derecho, por equipararse a los que prescinden totalmente del procedimiento establecido, particularmente en procedimientos sancionadores por conllevar la infracción del derecho fundamental del artículo 24.2 CE. En el procedimiento no sancionador, para que aquella falta produzca tal efecto invalidante debe concurrir indefensión material o efectiva, que también

10. Sánchez Morón (2024: 510).

puede apreciarse cuando la Administración no toma en consideración en modo alguno las alegaciones formuladas ni las pruebas presentadas en dicho trámite.

Acordada la apertura del trámite, son numerosas las ocasiones en que no hay audiencia por el malogro de su notificación. La LPACAP dedica a las notificaciones los artículos 40 a 46, en el capítulo II del Título III, al tratar de la eficacia de los actos administrativos.

Interesa ahora destacar que, frente a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, con la finalidad de que la persona interesada alcanzara el efectivo conocimiento de la notificación que se le dirigía, autorizaba su práctica “por cualquier medio” que permitiera tener constancia de su recepción, fecha, identidad de la persona receptora y del contenido del acto notificado, la normativa vigente prioriza la notificación electrónica.

Así, las notificaciones habrán de llevarse a cabo por medios electrónicos: siempre, cuando la persona interesada esté obligada a comunicarse de este modo con la Administración pública, y, en los demás casos, “preferentemente”; se excepcionan los supuestos en que algún elemento que deba acompañarse no admita formato electrónico, y los que contengan medios de pago tales como cheques. Los requisitos para la adecuada práctica de las notificaciones en papel se establecen en el artículo 42 LPACAP. En todo caso, la Administración enviará una comunicación electrónica a la persona interesada en el procedimiento, advirtiéndole de la puesta a su disposición de una notificación electrónica.

Para el caso en que la notificación resulte infructuosa, ya sea por desconocerse las personas interesadas en el procedimiento, ya sea porque, intentada, no se pudo llevar a término, deberá procederse a la publicación de un anuncio en el BOE, que puede ir precedido de otro en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia, admitiéndose que se pueda hacer uso de “otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión”.

Dicho lo anterior, resulta importante diferenciar entre la notificación y el acto que se notifica, por ser cosas distintas: aquella es la comunicación formal del acto administrativo, incidiendo, por tanto, únicamente en su eficacia, sin aparecer como un requisito de validez. Y de ello derivan los requisitos establecidos para su práctica, subjetivos, objetivos, materiales y, por último, formales, tendentes a la debida constancia de que efectivamente se ha llevado a cabo (o, no pudiendo culminarse, los motivos y circunstancias concurrentes).

Como se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2024¹¹, “la notificación tiene una suma relevancia para el ejercicio de los derechos y la defensa de los intereses que se quieran hacer valer frente a una determinada actuación administrativa”, indicando que su función principal “es precisamente dar a conocer al interesado el acto que incida en su esfera de derechos o intereses”. Aclara que “la regularidad formal de la notificación no será suficiente para su validez si el notificado no tuvo conocimiento real del acto que había de comunicársele; y, paralelamente, que los incumplimientos de las formalidades establecidas no serán obstáculo para admitir la validez de la notificación si ha quedado debidamente acreditado que su destinatario tuvo un real conocimiento del acto comunicado”.

Según lo señalado —y así lo hace la propia Sala—, cabe distinguir distintos supuestos. Las notificaciones que se hayan realizado cumpliendo los requisitos establecidos gozan de una presunción *iuris tantum* de que el acto ha sido conocido por la persona interesada. En el caso de notificaciones que adolezcan de defectos de carácter sustancial, la presunción lleva a entender que el acto “no llegó a conocimiento tempestivo del interesado y le causó indefensión; pero esta presunción admite prueba en contrario cuya carga recae sobre la Administración”. Frente a ello, cuando se incumplan “formalidades de carácter secundario: en las mismas habrá de partir de la presunción de que el acto ha llegado a conocimiento tempestivo del interesado”.

El Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen 384/2020, de 26 de noviembre, explicita que, “como advierte la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1993, ‘No cabe alegar la nulidad del acto porque la falta de notificación, aun cuando hubiera existido no afecta a la validez de la decisión no comunicada, sino exclusivamente a su eficacia respecto del concreto destinatario de la diligencia de notificación y ello a condición, por cierto, de que de la omisión o defectos formales al practicarla se hubiera seguido una efectiva indefensión para el mismo; como tampoco sería nulo el acto, conforme a aquel otro artículo invocado, cuando se prescinde en absoluto totalmente, del procedimiento establecido para adoptar la decisión; no para notificarla’. Así, la notificación constituye un requisito de eficacia de los actos administrativos y no de validez, por lo que carece de fundamento propugnar la invalidez de los actos administrativos por defectos de notificación de aquellos (Por todos, los Dictámenes de este Consejo Consultivo 429/2014, de 18 de septiembre, o 251/2018, de 11 de julio). En este sentido, aún en el caso de que existiera una notificación irregular de las citadas resoluciones, las mismas demorarían su eficacia hasta su correcta notificación, por lo que

11. ECLI:ES:TS:2024:1845.

no podría ser objeto de ejecución y quedaría expedita la vía del recurso administrativo o contencioso-administrativo hasta que se agotaran los plazos previstos legalmente para la interposición de tales recursos, computados desde la notificación regular de dicho acto administrativo, o desde que el interesado realizara actuaciones que supusieran el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de notificación, o interponga cualquier recurso que proceda”.

3

La omisión del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo

La relevancia de las notificaciones de los actos administrativos ha sido proclamada de manera uniforme por la jurisprudencia, como nos recuerda recientemente la Sentencia de 24 de julio de 2025¹², donde se justifica en cuanto “condicionan el ejercicio de los derechos y la defensa de los intereses que se quieran hacer valer frente a una determinada actuación administrativa”, destacando como su función principal “dar a conocer al interesado un acto que incide en su esfera de derechos e intereses (por todas, sentencia de 17 de diciembre de 2024 -recurso de casación 3605/2023- y las que cita), de ahí las garantías de que se las rodea”.

De manera sobresaliente condiciona el ejercicio de derechos y la posibilidad de defensa de los intereses que se pretendan hacer valer en el seno de un procedimiento administrativo la notificación, esto es, la puesta en conocimiento de la persona interesada, de la apertura del trámite de audiencia en los términos exigidos en el artículo 82 LPACAP.

Aparece entonces la notificación como el presupuesto de la eficacia del trámite de audiencia, si bien no debe desconocerse, como se ha adelantado, que también queda condicionada a que la Administración valore las alegaciones y pruebas que, en su caso, se formulen en dicho trámite. En todo caso, la mera omisión de un trámite no constituye, *per se*, un vicio de nulidad de pleno derecho.

Conviene diferenciar no únicamente las consecuencias de los defectos que analizamos, determinados casuísticamente en el grueso de los asuntos conocidos en sede consultiva y judicial, sino también, y con carácter previo, entre los procedimientos sancionadores y no sancionadores.

12. ECLI:ES:TS:2025:3783.

3.1 Procedimientos sancionadores

Aquello que se enmarca en el poder punitivo del Estado y que conforma el derecho sancionador se dota de unas garantías reforzadas en el seno del Estado (social y) democrático de derecho diseñado en nuestra Constitución. Según el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, el derecho administrativo sancionador es el “sistema represivo o de castigo que el ordenamiento jurídico encomienda a la Administración y que forma parte, junto al derecho penal, del *ius puniendi* del Estado”, o la “parte del derecho administrativo que prevé y regula la potestad de imponer castigos por parte de la Administración pública”, ligándose con las garantías constitucionales de carácter material previstas en el artículo 25 CE y formales del artículo 24.2 CE, en los términos admitidos por el Tribunal Constitucional.

Así, desde el inicio de sus funciones, el Tribunal Constitucional nos recuerda que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado”, incidiendo en que un mismo bien jurídico “puede ser protegido por técnicas administrativas o penales”, con los límites correspondientes en cada caso; y nos advierte que “la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, [...], sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional” (Sentencia 18/1981, de 8 de junio)¹³.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 197/1995, de 21 de diciembre¹⁴, abunda en la idea de que el traslado al ámbito administrativo de las garantías procedimentales previstas en el artículo 24.2 CE debe hacerse con cautela, pues solamente es posible “en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto constitucional y resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador (SSTC 18/1981¹⁵, fundamento jurídico 2º; 29/1989¹⁶, fundamento

13. Publicada en el BOE núm. 143, de 16 de junio de 1981.

14. Publicada en el BOE núm. 21, de 24 de enero de 1996.

15. Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 18/1981.

16. Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 29/1989.

jurídico 6º; 22/1990¹⁷, fundamento jurídico 4º; 246/1991¹⁸, fundamento jurídico 2º, entre otras)”.

Acercando tales tesis a la cuestión objeto de análisis, y partiendo de la conexión del trámite de audiencia con el derecho de defensa, debemos partir del común acuerdo existente acerca de que en el ámbito del procedimiento sancionador la omisión del trámite de audiencia posee relevancia constitucional. Así lo admite sin reparos el Tribunal Supremo. En la sentencia de 27 de noviembre de 2023, la Sala de lo Contencioso, al resolver un recurso de casación en materia de “impuesto sobre sociedades y acuerdo de imposición de sanción”, explica lo que sigue:

“En la sentencia de 18 de mayo de 2020, 5732/2017 afirmamos que en el procedimiento sancionador la omisión del trámite de audiencia posee relevancia constitucional y su omisión determina la nulidad de lo actuado al lesionar manifiestamente un derecho fundamental, arts. 24 y 25 de la CE. Es más, declaramos, aunque en puridad no haya omisión del trámite, cuando el contribuyente hizo las alegaciones dentro del plazo al efecto pero estas no se tienen en cuenta, equivale materialmente a la propia omisión, pues se prescinde de las garantías básicas de contradicción y defensa, resolviendo de espalda al contribuyente, lo que determina sin más la nulidad radical del acto sancionador, y siendo este nulo de pleno derecho no cabe subsanación a posteriori dentro del mismo procedimiento de este trámite esencial una vez dictada la resolución sancionadora”.

A lo que añade que aquella omisión afecta a la garantía de los “derechos de defensa del interesado y, por tanto, no resulta admisible”.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/1989, de 16 de marzo¹⁹, se indica, en respuesta a la alegación de indefensión sufrida, lo siguiente: “Este Tribunal, efectivamente, ha señalado que las garantías previstas en el artículo 24.2 de la Constitución son aplicables, además de en el proceso penal, en los procedimientos administrativos sancionadores, con las modulaciones que resulten de su diferente naturaleza. Ahora bien, también este Tribunal ha señalado que no toda infracción de naturaleza procesal o procedimental adquiere relieve constitucional, sino únicamente en el supuesto de que hayan redundado en la efectiva infracción de las garantías procesales constitucionalmente previstas, causando indefensión o privando de otra manera al afectado de tales garantías”.

17. Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 22/1990.

18. Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 246/1991.

19. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1989-8873.

Hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional opta por atender a la llamada por Amoedo-Souto²⁰ adaptación casuística del alcance de aquellas garantías en el ámbito del derecho administrativo sancionador, de manera que se pretenden salvaguardar del mismo modo y paralelamente otros valores constitucionales, como la eficacia del artículo 103. Resulta de interés, como destaca este autor, detenerse en que esta “modulación o matización jurisprudencial de la traslación de las garantías penales (no sólo procedimentales, sino también sustantivas) al ámbito sancionador administrativo” ha llevado a un sector de la doctrina a oponerse a la teoría de la unidad del *ius puniendi*, por entender que ya no resulta aplicable por la evolución del derecho administrativo, resultando, además, innecesario, dado que esta rama dispone ya de suficientes recursos garantistas²¹.

En todo caso, y en lo que a la ausencia (o defectuosa realización que se asemeje a la misma) del trámite de audiencia se refiere, tratándose de un procedimiento administrativo sancionador, lesiona derechos fundamentales, afectando al derecho a la defensa. Es el trámite de audiencia, en estos casos, un requisito esencial ineludible. La consecuencia será que, por sí misma, su falta llevará anudada la nulidad de pleno derecho de la resolución correspondiente.

3.2

Procedimientos no sancionadores

En síntesis, exceptuados los procedimientos sancionadores y fuera del ámbito de aplicación del apartado 4 del artículo 82 LPACAP, el trámite de audiencia resulta esencial, sin que ni la doctrina consultiva ni la jurisprudencia vengan admitiendo que su simple falta permita aplicar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho. Considerando la diversidad de casos a los que debe darse respuesta, la regla general viene siendo que la ausencia de este trámite no constituye una causa de nulidad de pleno derecho, sino que, cuando produce indefensión real y efectiva, se erige como causa de anulabilidad y, en caso contrario, es tratada como una mera irregularidad no invalidante. Desarrollaremos estas ideas advirtiendo que la evolución parece dirigirse a un mayor reproche de la conducta de la Administración ante tan relevante omisión, evocando el principio de buena administración en línea con lo antes expuesto.

20. Amoedo-Souto (2025).

21. Véase, en esta línea, Nieto García (2012).

Si nos alejamos del trámite de audiencia y acudimos a la más general relevancia de las notificaciones de actos administrativos, la antes citada Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2025²² afirma que “lo más importante para decidir sobre la validez de una notificación es verificar si, a través de ella, el destinatario ha tenido un conocimiento real de la actuación administrativa (entre muchas, sentencia de 7 de octubre de 2015 -recurso de casación 680/2014-)”.

Centrándonos en el trámite de audiencia, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2021²³ sienta doctrina sobre su omisión en el caso de procedimientos en que se adoptan actos restrictivos de derechos. El caso concreto que se aborda es el de un Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Rota “que acordaba la suspensión de la actividad vaqueriza ejercida sin licencia por el recurrente así como la incoación de expediente sancionador, y por tanto el desalojo de la instalación”, constando la falta de trámite de audiencia al interesado.

Se analiza si tal omisión le causó una indefensión material por parte del Juzgado en la sentencia frente a la que se interpone recurso de apelación, desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. El fallo desestimatorio razona que “la invalidez del acto administrativo depende de la relación existente entre el vicio de forma y la decisión de fondo adoptada por el acto recurrido ponderando, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo impugnado en caso de observarse el trámite omitido. Se afirma en la STS de 20 julio 1992 que: ‘La teoría de la nulidad de los actos administrativos ha de aplicarse con parsimonia, siendo necesario ponderar siempre el efecto que produjo la causa determinante de la invalidez y las consecuencias distintas que se hubieran seguido del correcto procedimiento rector de las actuaciones que se declararon nulas y, por supuesto, de la retroacción de éstas para que se subsanen las irregularidades detectadas’, lo que comporta la necesidad de comprobar si la indefensión se produjo, adverando si, retrotrayendo el procedimiento al momento en que el defecto se produjo a fin de reproducir adecuadamente el trámite omitido o irregularmente efectuado, el resultado de ello no sería distinto del que se produjo cuando en la causa de anulabilidad del acto la Administración creadora de éste había incurrido. En el caso que nos ocupa no hay ninguna alegación de la parte recurrente en su escrito de apelación que conduzca a la conclusión de que el acto hubiera sido de distinto signo de haberse observado el previo trámite de audiencia”.

22. ECLI:ES:TS:2025:3783.

23. ECLI:ES:TS:2021:2430.

El Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que admite el recurso de casación acuerda “Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: si, en los supuestos en los que la Administración acuerda un acto restrictivo de derechos, resulta indispensable el previo trámite de audiencia del interesado, o si la Administración puede dictar el acto sin intervención del mismo, estableciendo, en su caso, las consecuencias jurídicas de tal omisión”, e “Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso: los artículos 47.1.e) y 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

El Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación afirmando que, incluso cuando se trate de “procedimientos en que se adoptan acuerdos restrictivos de derechos, la omisión del trámite de audiencia al interesado, constitutiva, cierto es, de un vicio procedimental, carece, sin embargo, de efecto invalidante cuando tal omisión no produjo indefensión real, material”.

Esta sentencia viene a recoger un criterio que ya venía manteniéndose por la Sala Tercera. Bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Tribunal Supremo ya apreciaba que la omisión del trámite de audiencia (en el caso de procedimientos no sancionadores) no encajaba entre las causas de nulidad de pleno derecho. Así, por ejemplo, la STS de 12 de diciembre del 2008²⁴ explicita que “ha de recordarse ante todo que la omisión del trámite de audiencia en procedimientos no sancionadores no constituye en sí misma o por sí sola ninguna de las dos causas de nulidad de pleno derecho previstas en las letras a) y e) del número 1 del artículo 62 de la Ley 30/1992, sino que queda regida por la previsión del número 2 del artículo 63 de la misma Ley, de suerte que sólo determinará la anulabilidad del acto dictado en el procedimiento en que se omitió si dio lugar a una indefensión real y efectiva del interesado. En este sentido, y por todas, puede verse la sentencia de 16 de noviembre de 2006, dictada en el recurso de casación número 1860 de 2004, en la que, con cita de otras, se recuerda también que para afirmar si se produjo o no esa situación de indefensión real y efectiva han de valorarse las circunstancias singulares de cada caso en concreto,

24. ECLI:ES:TS:2008:6845.

incluidas las posibilidades de defensa que haya podido proporcionar el propio procedimiento administrativo en que se omitió aquel trámite, el recurso administrativo, si lo hubiere, y el mismo recurso jurisdiccional”.

En efecto, admitida la mera omisión del trámite de audiencia como causa de anulabilidad ligada a la apreciación de la efectiva indefensión sufrida por la persona interesada, la jurisprudencia analiza las circunstancias concurrentes en cada caso, atendiendo con especial interés a si aquella pudo o no hacer valer sus derechos. Esta es también la línea mantenida por la doctrina consultiva.

3.2.1

Especial mención de la indefensión como parámetro

La valoración de la existencia y, en su caso, incidencia de indefensión en el seno del procedimiento debe hacerse tomando en consideración lo preceptuado en la LPACAP. El artículo 53 de dicho cuerpo legal establece que las personas interesadas en el procedimiento tienen derecho “A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución”.

En la regulación de los actos administrativos, trata de la anulabilidad el artículo 48 LPACAP: el defecto de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados (48.2). Resulta imprescindible el análisis o determinación de qué deba entenderse por indefensión cuando se trata de analizar si se ha producido a consecuencia de la omisión del trámite de audiencia en un procedimiento administrativo (no sancionador, por engarzarse el ámbito del *ius puniendi* con los derechos fundamentales y, por tanto, con las causas de la nulidad de pleno derecho del artículo 47 LPACAP).

El *Diccionario panhispánico del español jurídico* define la indefensión como la “Situación en que se coloca a quien se impide o se limita indebidamente la defensa de su derecho en un procedimiento administrativo o judicial, anulando o restringiendo, total o parcialmente, sus oportunidades de defensa. Puede causarse por irregularidades procesales de suficiente entidad en las que no intervenga culpa o negligencia de quien alegue indefensión. Da lugar a la nulidad de lo actuado y es motivo para recurrir las resoluciones judiciales y también las administrativas”.

Según la misma fuente, la indefensión material consistiría, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, en la situación de indefensión real o efectiva y no meramente formal que es condición indispensable para darle relevancia, invalidante de la sanción, al vicio de procedimiento que haya lesionado el derecho del artículo 24.2 CE. Frente a ella, la formal sería aquella situación causada por un vicio procedimental que “no tiene trascendencia para ocasionar una indefensión real y efectiva”.

Como se advierte en la Sentencia del Tribunal Constitucional 210/1999, de 29 de noviembre²⁵, este órgano viene reiterando que “la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, en general, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa, eliminando o limitando su potestad, bien de alegar derechos e intereses para que le sean reconocidos, o bien de replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del principio de contradicción (por todas SSTC 89/1986, fundamento jurídico 2.º o 145/1990, fundamento jurídico 3.º)”. Se exige, por otra parte, que la indefensión sea material, efectiva, y no meramente formal, “lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa (SSTC 90/1988, fundamento jurídico 2.º y 26/1999, fundamento jurídico 3.º)”.

Al abordar el derecho de defensa en relación con la indefensión, la Sentencia del Tribunal Constitucional 144/1996, de 16 de septiembre²⁶, destaca que “lo constitucionalmente decisivo desde las coordenadas procesales esenciales que exige el art. 24 C.E., es si el sujeto ha podido alegar y probar lo que estimase por conveniente en relación con todos los aspectos esenciales del conflicto en el que se halla inmerso y que van a ser objeto de pronunciamiento judicial. Ello sucederá claramente en relación con los aspectos expresa y formalmente suscitados por las partes y con los lógicos o legalmente anudados a ellos (SSTC 237/1993, 307/1993). También, sin embargo, podrá suceder con pretensiones implícitas de tal naturaleza que hagan ‘razonablemente previsible’ su inclusión en el contenido del fallo. Esto fue lo que acaeció en el asunto resuelto por nuestra STC 358/1993”, entre otras.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/1989, de 16 de marzo²⁷, se recoge que “el no conocimiento por parte del recurrente de la prueba realizada por el otro expedientado (y después no sancionado) no resulta en forma alguna en indefensión de ningún tipo, pues el desconocer lo manifes-

25. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1999-24551.

26. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1996-23116.

27. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1989-8873.

tado por un tercero en otro expediente, no supone colocarle al hoy recurrente en una situación de indefensión, si tuvo oportunidades de alegar lo que estimó oportuno en el expediente que a él se refería”.

Las menciones doctrinales y jurisprudenciales de la indefensión en el seno del procedimiento administrativo no sancionador replican, en esencia, lo expuesto, atendiendo a las particularidades de cada caso. Así, para que opere un efecto invalidante de la omisión del trámite de audiencia se requiere que la persona interesada haya visto efectivamente mermada su capacidad de comunicarse con la Administración, aportando alegaciones y pruebas que deben ser valoradas adecuadamente antes de la adopción de la propuesta de resolución; se exige que ello tenga o pueda tener incidencia en dicha propuesta. Esto ocurrirá, por ejemplo, ante la falta de puesta a disposición de la persona interesada de informes y datos relevantes.

Ahora bien, téngase en cuenta que la falta de información y la limitación de las posibilidades de presentar alegaciones no pueden ser provocadas por la propia conducta de la persona interesada, pues en tal caso no existirá indefensión jurídicamente relevante. La antes citada Sentencia del Tribunal Constitucional 210/1999, de 29 de noviembre²⁸, explicita, aplicado a otro campo, que “la situación de indefensión debe ser imputable al órgano jurisdiccional, no produciéndose tal consecuencia cuando fue fruto del desinterés, pasividad, malicia o falta de diligencia de quien la denuncia (SSTC 50/1991, fundamento jurídico 5.º y 334/1993, fundamento jurídico 2.º)”.

Corresponderá a la Administración garantizar el cumplimiento de los trámites procedimentales atendiendo a su finalidad. Así, el trámite de audiencia, en cuanto desvela la necesidad de que la persona afectada pueda defender su posición frente a aquella, con conocimiento de lo actuado y de aquellos elementos clave en la adopción de una decisión, tiene aquella consideración de esencial, no bastando la simple simulación formal para dar por cumplido el trámite. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2023²⁹ afirma lo siguiente: “La finalidad e importancia que reviste la efectividad del trámite de audiencia y alegaciones deriva sin ambages de su propia dimensión constitucional y de su concepción, genuina, de garantía del procedimiento para la defensa de los intereses de los administrados”, con cita de la de 22 de septiembre de 1990³⁰, al reseñar que “el trámite de audiencia no es de mera solemnidad, ni rito formalista y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo, como es el de posibi-

28. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1999-24551.

29. ECLI:ES:TS:2023:3639.

30. ECLI:ES:TS:1990:6463.

litar a los afectados en el expediente el ejercicio de cuantos medios puedan disponer en la defensa de su derecho, quedando así supeditada la nulidad de actuaciones a que su omisión pueda dar lugar a que con ella se haya producido indefensión para la parte”.

La finalidad aclara qué ha de entenderse en el contexto que aquí interesa por indefensión. Al margen del ámbito judicial podemos afirmar que la buena administración exige que la persona pueda hacer valer sus argumentos y los medios en que los sustenta de manera plena, sin limitaciones fruto de inercias burocráticas o por valoraciones *ex ante* de su supuesta relevancia o incidencia en la resolución del procedimiento.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 219/1999, de 29 de noviembre, declara que “la posible negligencia, descuido o impericia imputables a la parte, o el conocimiento extraprocesal de la causa judicial tramitada supuestamente sin conocimiento del interesado, que vaciaría de contenido constitucional su queja, no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido es, justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega”.

Naturalmente, la indefensión sufrida por la persona interesada en el procedimiento no sancionador no tiene el alcance constitucional que se da en campos en que interviene el *ius puniendi*, tal y como ya hemos indicado, sin que ello obste a la búsqueda de la garantía de los derechos involucrados, que constituye una obligación de la Administración más allá del cumplimiento escrupuloso de las normas procedimentales según la finalidad perseguida por estas. Y ello es algo que se debe valorar caso por caso, una vez que se plantea que la persona ha visto mermada su capacidad de alegar lo que a su derecho convenga, que creemos debe extenderse a la exigencia de la debida motivación de los actos administrativos que debe facilitarse a quienes ostentan la condición de persona interesada.

Como ya señalara Tomás Ramón Fernández³¹, el “concepto de indefensión es un concepto relativo, cuya valoración exige colocarse en una perspectiva dinámica o funcional, es decir, en una perspectiva que permita contemplar el procedimiento en su conjunto y el acto final como resultado de la integración de trámites y actuaciones de distinta clase y procedencia en los que el particular va teniendo oportunidades sucesivas de poner de relieve ante la Administración sus puntos de vista”, señalando que la naturaleza del vicio de forma “es estrictamente instrumental, sólo adquiere relieve propio cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva, real y

31. Fernández Rodríguez (1969).

trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando, eventualmente, su sentido en perjuicio del administrado y de la propia Administración”.

Encontramos un asunto de interés en el ámbito local en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de julio de 2025³². Una persona participó en un proceso selectivo de movilidad interna que finalizó con su nombramiento como jefa de servicio mediante resolución, frente a la cual se interpuso un recurso de alzada sobre la base de que no cumplía los requisitos exigidos en materia de antigüedad en el puesto de trabajo que venía desempeñando, llevando a dejar sin efecto el nombramiento. En la tramitación del recurso de alzada, que había sido interpuesto por otra aspirante, se omitió el trámite de audiencia de la inicialmente nombrada. El TSJ entiende que “siendo cierto como alega el Ayuntamiento la falta de previsión normativa expresa, así como la dificultad para en los procesos multitudinarios de concurrencia competitiva efectuar tal trámite, ha de valorarse caso a caso ponderando las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido. En determinadas circunstancias, cuando un examen detenido del expediente permita excluir que la omisión del trámite de audiencia haya causado indefensión a los interesados, tal omisión puede no dar lugar a un vicio de nulidad de pleno Derecho. El Tribunal Constitucional y la jurisprudencia viene afirmando que en el seno de un procedimiento administrativo lo verdaderamente decisivo es que el interesado haya podido alegar y efectuar oferta probatoria de lo que estime para sus intereses”. Insiste en que “es necesario que la indefensión sea material y no meramente formal; es decir que exista un perjuicio real y efectivo para el interesado, en este caso aspirante en un proceso selectivo, en sus posibilidades de defensa y, además, también lo es que la indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia de aquel”. Cita a continuación el artículo 118.1 LPACAP³³, para incidir en lo siguiente: “Realmente no es un hecho nuevo en sentido estricto la circunstancia de si la recurrente Guadalupe cuenta con la antigüedad necesaria para poder participar en el proceso selectivo, ni se ampara en documentos que no constarán en expediente administrativo, pero lo que resulta definitivo es

32. ECLI:ES:TSJCAT:2025:4534.

33. El artículo 118.1 LPACAP dice: “Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes”.

que la estimación del recurso de alzada de otra aspirante ha supuesto su exclusión sin haber sido oída, pese a la facilidad para cumplir con el principio de buena administración. Los documentos sobre su antigüedad sí han sido valorados de nuevo (desfavorablemente para los intereses de la recurrente) sin cumplimentar el trámite de audiencia. Es un ejemplo paradigmático de causar perjuicios a intereses legítimos por decisión administrativa que corrige otra previa; en definitiva, una rectificación de una apreciación anterior sobre el cumplimiento del requisito de la aspirante, sin haber sido oída. Por existir efectiva indefensión ha de confirmarse la sentencia del Juzgado que la aprecia y desestimar el recurso de apelación”.

3.2.2 Doctrina consultiva

El Consejo de Estado viene defendiendo, en línea con lo expuesto y mantenido por el Tribunal Supremo, que la mera omisión de un trámite en el procedimiento administrativo, aun siendo preceptivo, no constituye *per se* un vicio de nulidad radical. En relación con la omisión del trámite de audiencia, igualmente viene sosteniendo que, si del expediente administrativo se infiere que la persona interesada no ha padecido indefensión, aquella no será considerada como una causa de nulidad de pleno derecho.

En el Dictamen 612/2001, el Consejo de Estado aborda un expediente relativo a una solicitud de revisión de oficio de una resolución del director general de la Oficina Española de Patentes y Marcas de 10 de junio de 1999. Aclara el Consejo de Estado que dicha solicitud se funda en vicios no contemplados en los artículos 47 y 48 de la entonces vigente Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas, sino en un vicio de procedimiento: “la omisión del trámite de audiencia a la interesada en la tramitación del recurso ordinario”, constando en el expediente que “la interesada tuvo conocimiento del hecho del recurso y presentó un escrito de alegaciones, aunque no se le dio traslado del escrito de recurso, como resultaba preceptivo y había solicitado expresamente”.

En el cuerpo del dictamen se explica que “la doctrina del Consejo de Estado (dictámenes números 3.742/97, de 31 de julio de 1997 y 6.175/97, de 19 de febrero de 1998) viene proclamando la necesidad de administrar con prudencia y moderación la teoría de las nulidades. Ello guarda relación con la inexistencia de plazo para la revisión de oficio de los actos nulos, así como con la imposibilidad de convalidar tales actos, subsanando los vicios de nu-

lidad de pleno derecho de que adolezcan. En este sentido, el Consejo de Estado ha venido observando en diversos dictámenes (véase, por todos, el número 1.494/97) que los vicios de nulidad radical [...] deben ser objeto de una interpretación estricta”.

En línea con lo mantenido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, se afirma que “la mera omisión de un trámite, aunque fuera preceptivo, no constituye necesariamente por sí sola un vicio de nulidad de pleno derecho”, con referencia a lo previsto en la Ley 30/1992 pero aplicable al amparo de la norma hoy en vigor, aclarando que “ni siquiera la simple omisión del trámite de audiencia da lugar, ‘siempre y de forma automática’, a la nulidad por esta causa (dictamen número 3.035/95, de 25 de abril de 1995)”: debe atenderse entonces a la debida consideración de las consecuencias provocadas por aquella omisión y el efecto de haberse llevado a cabo el trámite en el sentido del acto administrativo.

Se resuelve afirmando que no procede la revisión de oficio pretendida, en base a que “en el expediente sometido a consulta, a diferencia del examinado en el dictamen número 1.736/99, de 22 de julio de 1999, y a semejanza en cambio del expediente correspondiente al dictamen número 1.949/2000, entiende el Consejo de Estado que la omisión del trámite de audiencia en la tramitación del recurso ordinario no supuso prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y no causó indefensión”, lo que “se debe al contenido del escrito de interposición del recurso, que nada sustancial añadía a lo anteriormente alegado en documentos anteriores”, y a que “la resolución estimatoria del recurso no tuvo en cuenta hechos ni documentos que no hubieran sido aducidos en el expediente en el trámite de oposición”, y respecto a los cuales la interesada formuló las oportunas alegaciones en su momento.

En el Dictamen 1949/2000, el Consejo de Estado aborda un recurso extraordinario de revisión. Además de lo antes expuesto, destaca lo que sigue: “Para que concurra la causa de nulidad contemplada en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad (dictámenes números 542/96, de 7 de marzo de 1996; 926/97, de 3 de abril de 1997; 4.894/97, de 23 de octubre de 1997 y 6.175/97, de 19 de febrero de 1998). En otros dictámenes (véase el número 2.301/98, de 10 de septiembre de 1998) se dice que para ello es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro [...] debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación”.

Añade que para calificar la gravedad o esencialidad el Consejo de Estado exige que “no existan los engarces formales necesarios en el iter administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final (dictamen número 2.756/96, de 25 de julio de 1996). Tales ‘engarces formales’ se reducen al ‘núcleo mínimo e irreductible de trámites procedimentales que deben desarrollarse para estudiar, preparar y’ adoptar una resolución (dictamen número 520/92, de 4 de junio de 1992), cuya omisión determinaría ‘una irregular e impropia formación de la voluntad administrativa que constituye el sustrato material de dicho acto aprobatorio’ (dictamen número 43.816, de 19 de noviembre de 1981)”.

En el Dictamen 1224/2001, el Consejo de Estado resuelve la procedencia de la declaración de nulidad de una resolución de la Oficina Española de Patentes y Marcas, afirmando que “en determinadas circunstancias, cuando un examen detenido del expediente permita excluir que la omisión del trámite de audiencia haya causado indefensión a los interesados, tal omisión puede no dar lugar a un vicio de nulidad de pleno derecho (véase el dictamen número 612/2001 del Consejo de Estado). En este supuesto, en cambio, como en el contemplado en el dictamen del Consejo de Estado número 1.736/99, de 22 de julio de 1999, la omisión del trámite de audiencia causó una clara indefensión a un interesado. En ambos supuestos resultaron determinantes para la resolución informes técnicos y alegaciones de los que no se dio traslado a los interesados que resultaron perjudicados. En particular, en este expediente, la resolución del recurso se fundó en las nuevas alegaciones” que habían sido corroboradas por un informe técnico “evacuado por la propia Administración en vía de recurso”. Resulta en este caso que aparecen cuestiones fácticas nuevas sobre las que la interesada pudo tener conocimiento: “Ni el escrito de interposición del recurso ni el informe técnico mencionados fueron puestos de manifiesto a esta interesada, lo que le causó indefensión”.

En relación con la indefensión, el Consejo Consultivo de Castilla y León exige que esta sea material y no meramente formal, lo que implica que se “haya causado un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa (Sentencias del Tribunal Constitucional 43/1989, 101/1990, 6/1992 y 105/1995, entre otras), y, además, es necesario que la indefensión padecida no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia del demandado” (dictámenes 393/2019, de 30 de octubre; 191/2019, de 16 de mayo; 81/2016, de 7 de abril, o 622/2007, de 30 de agosto).

El Dictamen 5/2019 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid se refiere a una revisión de oficio de la providencia de apremio y

la diligencia de embargo por el impuesto de vehículos de tracción mecánica, expedidas a la interesada. Se acude en este caso a lo previsto en la Ley General Tributaria³⁴, si bien, a los efectos que estamos analizando, resulta de interés. El artículo 217.4 de esta norma, referido a la declaración de nulidad de pleno derecho en el procedimiento de revisión, exige en él que se dé audiencia a la persona interesada. En este caso, se traslada a esta lo que denominan propuesta de resolución, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento, sin previa apertura del trámite de audiencia (ni previo requerimiento del preceptivo dictamen del órgano consultivo competente, lo que determina que aquella resulte viciada de nulidad).

La Comisión Jurídica Asesora afirma lo siguiente: “Con el traslado de esta propuesta a la interesada no puede considerarse que se haya cumplido el trámite de audiencia puesto que se ha dictado sin darle oportunidad de pronunciarse sobre lo actuado en el procedimiento, la propuesta no ha podido valorar sus eventuales alegaciones y se ha dado traslado a esta Comisión para la emisión de dictamen sin mención del resultado de ese trámite”, para resolver la procedencia de la retroacción de actuaciones: “Por ello, y considerando la resolución de 26 de septiembre de 2018, del Pleno del Ayuntamiento, como la propuesta de resolución de este procedimiento, procede la retroacción del mismo al objeto de conferir trámite de audiencia a la interesada y, a sus results, se dicte una nueva propuesta de resolución en la que se valore sus eventuales alegaciones, y posteriormente se solicite nuevo dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora”.

En este mismo sentido se ha pronunciado recientemente el Consejo Consultivo del Principado de Asturias en el Dictamen núm. 123/2025.

Se aborda un caso de responsabilidad patrimonial de la Administración. En el ámbito de la Administración local las reclamaciones de esta índole son muy numerosas y obedecen en un gran porcentaje a casos de accidentes ocurridos en la vía pública que se achacan, por quien los sufre, a un mal estado de la vía pública o, más en general, a la deficiente o inadecuada prestación de un servicio público.

En el referido Dictamen núm. 123/2025, el órgano consultivo analiza un procedimiento de responsabilidad patrimonial que se inicia a solicitud del interesado, quien formula una reclamación frente a un ayuntamiento porque mientras corría, como práctica deportiva, sufrió una caída al tropezar tras pisar sobre un desnivel o sobre el desperfecto existente en la acera, lo que le provocó una fractura ósea y, pasado el tiempo, diversas secuelas.

34. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo, e indica “que procede retrotraer el procedimiento a los efectos de que, en atención a la notificación infructuosa del trámite de audiencia al interesado se cumpla con el artículo 44 de la LPAC y la Administración municipal proceda a realizar la notificación por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado y, transcurrido el plazo, y en su caso, analizadas las alegaciones que pueda presentar el interesado, formule nueva propuesta de resolución y recabe de este Consejo el preceptivo dictamen”.

Concurren aquí circunstancias frecuentes: la Administración remite por vía postal la notificación de la apertura del trámite de audiencia, y a pesar de los intentos exigibles la recepción no se produce, frustrándose la puesta en conocimiento de lo que aquí interesa. El incumplimiento en el que se incurre afecta a las consecuencias de esa falta de notificación postal: consta que se realizan dos intentos de entrega domiciliaria con dos días de diferencia y en franjas horarias distintas, tras cuyo fracaso se deja aviso de recogida en la Oficina de Correos, sin que esta se lleve a cabo. Resultando preceptivo el cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 LPACAP, el Ayuntamiento formula propuesta de resolución sin previo anuncio en el BOE y sin acudir a los otros medios facultativos que se indican.

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias recopila sintéticamente las tesis imperantes sobre los efectos jurídicos de la omisión del trámite de audiencia en los procedimientos administrativos no sancionadores, coincidiendo con lo ya expuesto en anteriores dictámenes, como el Dictamen núm. 167/2024. Incorpora además, y como novedad destacable, una consideración adicional, “toda vez que el trámite de audiencia se conecta directamente con el principio de buena administración (artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) de modo que, la eficacia invalidante de un defecto de forma, como es la omisión del trámite de audiencia al interesado en un procedimiento de responsabilidad patrimonial, debe apreciarse siempre que haya una pérdida real y efectiva de la posibilidad de defensa, pero sin necesidad de que la indefensión sea absoluta, es decir, será suficiente para invalidar el acto que el interesado haya padecido una merma en su posibilidad de hacer valer sus intereses frente a la Administración”, con cita de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de enero de 2019, asunto C-265/17 P³⁵.

Concluye que, aplicada la interpretación que se viene exponiendo al caso y acreditada la falta del trámite de audiencia por lo expuesto, tomando en consideración que el interesado no tuvo oportunidad de conocer

35. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62017CJ0265&qid=1758496037855> (ECLI: ECLI:EU:C:2019:23).

el contenido del informe técnico preceptivo emitido por el servicio municipal de infraestructuras, que incorpora criterios técnicos determinantes para la resolución del procedimiento, la Administración está ocasionando una indefensión material al reclamante, que ve así mermadas sus posibilidades de contrastar la tesis de la Administración.

4

Reflexiones finales a modo de conclusión

Las menciones de la buena administración van encontrando eco en el tratamiento de la omisión del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo no sancionador tanto a nivel jurisprudencial como consultivo. No puede ser de otro modo si atendemos al reconocimiento de la buena administración como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El trámite de audiencia se configura como esencial. En la práctica, sin embargo, podemos aún hoy diferenciar distintos efectos derivados de su omisión: tratándose de procedimientos sancionadores, es causa de nulidad de pleno derecho; en los procedimientos no sancionadores, en cambio, puede ser causa de anulabilidad cuando genera indefensión material, o una mera irregularidad no invalidante en caso contrario.

Lo que se plantea al apelar a la buena administración como principio de actuación de la Administración y como derecho fundamental es que debe exigirse a esta el adecuado cumplimiento del trámite de audiencia dada su finalidad, lo que obligaría, salvo contadas ocasiones, a alejarse de la consideración de su omisión como una mera irregularidad, a veces justificada mediante la correspondiente argumentación por parte de quien analiza el procedimiento y debe pronunciarse sobre su validez, en sede consultiva o judicial.

En el avance hacia una buena administración debe igualmente, y por lo anterior, elevarse la exigencia en cuanto a la motivación exigible: corresponde a la Administración que dicta una propuesta de resolución en casos de omisión del trámite de audiencia aportar la explicación pertinente en aras de proteger los derechos de la persona interesada y los de la propia Administración.

Así, por ejemplo, cuando la Administración entienda aplicable el supuesto del apartado 4 del artículo 82 LPACAP³⁶, deberá dejar reflejo en el expedien-

36. Como se reflejó anteriormente, este apartado señala: "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".

te administrativo de cómo se alcanza tal convicción, independientemente del fondo del asunto, cuestión que no debe ser suplida por interpretaciones posteriores a la misma resolución que pone fin al procedimiento, o previas, antes de dictarse la misma y después de la propuesta de resolución.

Cabe mencionar en este punto cómo, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2023³⁷ refleja una nueva mirada sobre el propio actuar que debe exigirse a la Administración, al decir que, “como resaltó la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2012, rec. 6335/2008: ECLI:ES:TS:2012:1742 ‘(e)s verdad que el trámite de audiencia es propio de una Administración dialogante, participativa y respetuosa con los ciudadanos. Pero esas cualidades sólo se producen cuando se cumplen los aspectos formales y materiales que dicho trámite exige”; aclarando que para que este trámite se entienda cumplido se requiere que se produzca “diálogo”, “participación” y “respeto”. Añade oportunamente la Sala: “Como se infiere de lo expuesto, una primera conclusión emerge con claridad, la relativa a que cuando la ley prevea los trámites de audiencia y de alegaciones, su efectividad viene exigida sobre la base de la impronta constitucional de su reconocimiento”. Es, sin embargo, en decisiones más recientes cuando podemos apreciar una nueva valoración sobre el alcance de tales consideraciones.

El término omisión se define como la abstención de hacer o decir, o la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado; pero también, según la tercera acepción del citado Diccionario, como flojedad o descuido de quien está encargado de un asunto. La buena administración es un asunto del que debe encargarse la Administración, y en ese camino debe situarse la revalorización del trámite de audiencia como garantía de los derechos de las personas interesadas en el procedimiento administrativo, limitando la tendencia relativizadora descrita y sin olvidar la funcionalidad del trámite de audiencia.

5 Bibliografía

- Almonacid Lamelas, V. (2024). Las notificaciones electrónicas en la reciente doctrina jurisprudencial: cuestiones resueltas y problemáticas abiertas. *Revista de Derecho Local*.
- Amoedo-Souto, C. A. (2025). Actividad sancionadora. En F. Velasco Caballero y M. M. Darnaculleta Gardella (dirs.). *Manual de Derecho Administrativo* (pp. 685-708). Marcial Pons.

37. ECLI:ES:TS:2023:3639.

- Angulo Garzaro, N., Tejero Yustos, J. I. y Vicuña Sanabria, A. (2019). La audiencia en el procedimiento administrativo común: el efecto del rechazo de la notificación electrónica del trámite de audiencia. *Actualidad Administrativa*, 5.
- Cano Campos, T. (2018). *Sanciones Administrativas*. Madrid: Lefevre.
- Cierco Seira, C. (2006). La subsanación de la indefensión administrativa en vía de recurso. Reflexiones a la luz de las últimas aportaciones jurisprudenciales. *Revista de Administración Pública*, 170, 142-189.
- Fernández Rodríguez, T. R. (1969). Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 58, 49-126.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2019). El derecho a una buena administración en la Sentencia del TJUE de 16 de enero de 2019. *Revista de Administración Pública*, 209, 247-257.
- Izu Belloso, M. J. (2014). El “pie de los recursos” y la notificación de los actos administrativos. *Revista de Administración Pública*, 193, 197-235.
- Jiménez Plaza, M.^a I. (2004). *El tratamiento jurisprudencial del trámite de audiencia*. Barcelona: Atelier.
- Menéndez Sebastián, E. M.^a (2017). *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico. Luces y sombras de las nuevas Leyes 39 y 40/2015*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Menéndez Sebastián, E. M.^a (2021). *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Marcial Pons.
- Nieto García, A. (2012). *Derecho Administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Misión Jurídica*, 6, 23-56.
- Sánchez Morón, M. (2024). *Derecho Administrativo, parte general*. Madrid: Tecnos.
- Sanz Clavijo, A. (2010). El trámite de audiencia previa (y otras garantías de contradicción) en los procedimientos tributarios: las consecuencias jurídicas de su omisión. *Revista Técnica Tributaria*, 89, 95-158.
- Serrano Guirado, E. (1951). El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo. *Revista de Administración Pública*, 4, 129-190.

- Tardío Pato, J. A. (2006). El principio constitucional de audiencia previa del interesado y el trámite del artículo 84 de la Ley 30/1992. *Revista de Administración Pública*, 170, 93-142.
- Velasco Rico, C. I. (2022). La actividad informal de la Administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 5, 37-71.
- Viñuales Ferreiro, S. (2015). La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea: ¿nuevas garantías para la protección de los derechos en el procedimiento administrativo? *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 28, 321-340.