



*Pedro Rubens Castro Simancas
Lcdo. en Derecho, Jefe del Servicio de Asesoramiento Técnico Jurídico
Viceconsejería de Educación y Universidades*

SUMARIO: La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las fases del procedimiento administrativo. Trámites y actuaciones administrativas. El documento administrativo.

TEMA 1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. SUS FASES

1. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

La actuación de las Administraciones públicas deberá encauzarse a través de un procedimiento administrativo, el cual viene a servir de garantía de los derechos de los ciudadanos y por otro lado el del propio interés público. De este modo, la existencia de un procedimiento administrativo como medio o cauce a través del cual se canaliza la expresión de la voluntad de la Administración viene a hacer efectivo, la eficacia administrativa y permite a los ciudadanos conocer y prever cual va a ser el procedimiento que van a seguir sus solicitudes hasta llegar a la Resolución.

El procedimiento administrativo es un **requisito esencial de validez** de los actos administrativos, ya que aquellos que fueran dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido serán nulos de pleno derecho y, carecer de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a indefensión de los interesados, es causa de anulabilidad (artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común recoge la concepción constitucional de distribución de competencias y regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto

de la actividad administrativa. Esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos para cada materia, que deberán respetar, en todo caso, estas garantías. La Constitución establece la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia pero además, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento sino sólo aquél que deba ser común y haya sido establecido como tal. La regulación de los procedimientos propios de las Comunidades Autónomas habrá de respetar siempre las reglas del procedimiento que, por ser competencia exclusiva del Estado, integra el concepto de procedimiento administrativo común.

Pues bien, las disposiciones generales sobre los Procedimientos Administrativos vienen reguladas en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de los artículos 68 al 101.

2. Las fases del procedimiento administrativo

La estructura del procedimiento administrativo es la siguiente:



- **Iniciación**
- ↓
- **Ordenación**
- ↓
- **Instrucción**
- ↓
- **Finalización**
- ↓
- **Ejecución**

- **Fase de iniciación del procedimiento:**

El procedimiento administrativo puede iniciarse:

1. **De oficio**
2. **A instancia de persona interesada**

1. De oficio (Art. 69 de la Ley 30/1992): Para la iniciación de oficio **se requiere un acuerdo** adoptado por el órgano competente, bien sea:

- Por iniciativa propia
- Como consecuencia de una orden superior
- A petición razonada de otros órganos
- Por denuncia



Un ejemplo típico de iniciación de oficio son los procedimientos sancionadores o el disciplinario.

Antes de acordarse el inicio, la Ley prevé la posibilidad de un período de **información previa** con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento (art. 69.2), se trata de un acto discrecional de la Administración y por tanto **deberá ser motivado**, al igual que debe ser motivado el inicio del expediente administrativo correspondiente, es decir; debe contar con una relación de hechos y fundamentos de derecho que justifique el porqué de la apertura del expediente o en su caso del periodo de información previa.

Respecto al **inicio por previa denuncia** hay que hacer las siguientes precisiones:

- El denunciante no se constituye como parte interesada en el procedimiento y no está legitimado para impugnar la Resolución, es un mero testigo cualificado.
- La denuncia por si sola no inicia el procedimiento sino requiere que el órgano competente acuerde su incoación.

El cómputo del plazo a los efectos del cumplimiento de la obligación de resolver que regula el artículo 42 de la Ley 30/1992, será desde la fecha del acuerdo de iniciación.

2. Por solicitud de los interesados (art. 70): También puede ponerse en marcha el procedimiento administrativo a petición de persona interesada. En base al **principio antiformalista** que inspira la tramitación de los procedimientos, se admite cualquier solicitud o instancia en la que el ciudadano presente una determinada solicitud, aunque el art. 70, exige que esa solicitud tenga un **contenido mínimo**, que es el siguiente:

- Nombre y apellidos del interesado y, en su caso de la persona que lo represente, así como el lugar a efectos de notificación
- La solicitud y razones que la motivan
- Lugar y fecha
- Firma del solicitante
- Órgano al que se dirige

Estos requisitos tienen carácter de básico y las distintas normas sectoriales, es decir otras Leyes o Reglamentos, pueden, para procedimientos concretos fijar nuevos requisitos que deben tener las solicitudes (ej. Subvenciones, responsabilidad patrimonial, interposición de recursos...).

La Ley permite que las Administraciones Públicas emitan **modelos normalizados** de solicitudes que se pondrán a disposición de los ciudadanos.

A diferencia del inicio de oficio, el **cómputo del plazo** se iniciará desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación (Ej. Registro General de la Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad).

Una vez presentada la solicitud por los interesados el ciudadano puede exigir que se le emita un recibo que acredite la fecha de la presentación de la solicitud, admitiéndose una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina.

Cuando la solicitud de los interesados **no cumpla con los requisitos** del artículo 70 o de los previstos en la norma aplicable, **la Administración deberá requerir al** interesado para que en un plazo de 10 días (posible ampliar 5 días más) subsane la deficiencia **advirtiéndole** que en caso de que así no se hiciera se le tendrá por desistido de su petición. De este modo ante un defecto de una solicitud no podrá archivarse automáticamente la solicitud sino que primero se le requiere y en caso de incumplimiento deberá resolverse expresamente y notificar el desistimiento.

Distinto de la subsanación de la solicitud es **la mejora** de la misma, en cuyo caso sí cuenta con los requisitos mínimos aunque se ofrece la posibilidad de

mejorarla, en este caso la no atención de la mejora por el interesado no basta para considerarla como desistido.

El **lugar de presentación** de los escritos y solicitudes, en aplicación del artículo 38 de la Ley podrá ser:

- En los registros de los órganos administrativos a que vayan dirigidos.
- En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, Administración Autonómica, o Entidad Local en el caso de que haya suscrito el Convenio de “ventanilla única”.
- En las oficinas de correos.
- En las oficinas diplomáticas o consulares de España en el extranjero.

Como **efectos del inicio de los procedimientos administrativos** destacamos:



- El inicio del cómputo del plazo para resolver y notificar.
 - La obligación de la Administración para resolver.
- El orden de tramitación de los expedientes: orden riguroso de tramitación salvo orden motivada en contra.
 - Interrupción de los plazos de prescripción.
 - Impulso de oficio.
 - Posible adopción de medidas cautelares.
 - Posibilidad de acumulación con otros expedientes que guarden identidad sustancial o íntima conexión.

- **La ordenación del procedimiento:**

Realmente la ordenación más que un fase del procedimiento administrativo es un **conjunto de normas o criterios** que ordenan las actividades procedimentales y que viene regulado en los artículos 74 al 77 de la Ley 30/1992.

A) Impulso oficial: El procedimiento sometido al criterio de celeridad se impulsará de oficio en todos sus trámites. Esto implica que una vez iniciado el procedimiento administrativo serán los órganos administrativos los que realicen las actuaciones para continuar y tramitar el procedimiento, sin que sea necesario que los interesados estén requiriendo al órgano correspondiente la ejecución del trámite siguiente. En caso de incumplimiento, la Ley prevé la posibilidad de exigir responsabilidad disciplinaria al funcionario o autoridad encargado de su tramitación.

B) Impulsión simultánea: La Administración podrá acordar en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza, sean susceptibles de impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento de modo sucesivo.

C) Cumplimiento de trámites por el interesado: Cuando en cualquier momento la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no contiene los requisitos necesarios, la Administración deberá ponerlo en su conocimiento, dando **un plazo de 10 días** para cumplimentarlo, en el caso de incumplimiento se le tendrá por decaído en su derecho al trámite correspondiente (art. 76).

D) Despacho de los procedimientos según su riguroso orden de incoación: Se refiere a aquellos asuntos de naturaleza homogénea, salvo que el titular de la unidad administrativa de orden motivada en contrario, de la que quede constancia.

La finalidad es evitar que se anticipen unos expedientes y se retrasen otros ya que la Administración deberá servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 de la Constitución Española). En caso de incumplimiento se podrá exigir responsabilidad disciplinaria.

E) Cuestiones incidentales: Salvo la recusación (art. 29 de la Ley 30/1992), el resto de cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento **no suspenderán** la tramitación del mismo, ya que las mismas se tramitan por separado.

- **Fase de instrucción del Procedimiento:**

Se trata de una fase intermedia entre la iniciación y la finalización del procedimiento que tiene como **finalidad instruir al órgano que va a resolver** sobre las cuestiones de fondo. El artículo 78 de la Ley lo define como “los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”.

Siguiendo la estructura de la Ley 30/1992, podemos distinguir dentro de la instrucción del procedimiento:

A) Alegaciones (art. 79):

Este trámite viene a dar cumplimiento al principio de que todo interesado en el procedimiento debe ser oído y se trata de un **trámite esencial**. De este modo, los interesados podrán, en cualquier momento **anterior al trámite de audiencia** aducir alegaciones o aportar documentos o elementos de juicio, los cuales deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

También podrán advertirse por los ciudadanos los defectos procedimentales, especialmente:

- Los que supongan paralización
- Infracción de los plazos
- Omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto

En el caso de que existan razones para ello, podrá dar lugar a responsabilidad disciplinaria.

B) Prueba (art. 80 y 81):

*objeto: sobre hechos **relevantes** para la decisión del procedimiento.

*carga y proposición: en base al principio de oficialidad, la Administración estará obligada a la apertura de un periodo probatorio cuando no tenga por cierto los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija. Sin perjuicio, de que el propio interesado pueda proponerlas, en cuyo caso, el instructor **sólo podrá rechazarlas cuando**

sean **manifiestamente improcedentes o innecesarias**, mediante resolución motivada.

***medios**: cualquier medio de prueba admisible en Derecho. Los medios probatorios **admisibles en la Ley de Enjuiciamiento Civil** son trasladables al procedimiento administrativo: interrogatorio de las partes o de testigos, documentos públicos o privados, dictamen de peritos o el reconocimiento judicial.

***práctica**: Deberán respetarse las siguientes reglas:

- Comunicación a los interesados con antelación suficiente a su inicio
- Comunicación del lugar, fecha y hora de la práctica, con la advertencia de que podrán nombrar técnicos para que les asistan
- Posibilidad de exigir anticipo de gastos si se trata de pruebas a petición de interesados que no deba soportar la Administración.

***Valoración**: A falta de regulación expresa en la Ley la jurisprudencia se ha decantado por las reglas de la **sana crítica**, así como el criterio de la **valoración conjunta** que haga el instructor.

La sana crítica es el método de apreciación de la prueba, donde el juez o el funcionario tramitador la valorará de acuerdo a la lógica, las máximas de la experiencia y los conocimientos científicamente afianzados. El principio exige que el juez o funcionario motive y argumente sus decisiones.

C) Informes (art. 82 y 83):

Se trata de una declaración de juicio, técnico o jurídico, **emitido por órgano distinto** al que le corresponde iniciar, instruir o decidir el procedimiento y que sirve para aportar nuevos datos al expediente o comprobar los existentes.

***solicitud**: **Como regla general es facultativa** (esto es, no obligatoria) siendo preceptivo (obligatorio) cuando lo exija una disposición legal expresamente.

La solicitud de informe deberá precisar: el precepto que lo exija o la necesidad de su emisión, en caso de ser facultativa, los extremos acerca de los cuales se solicita el informe, así como el plazo para su emisión.

***plazo**: **la regla general es de 10 días**, salvo que otra disposición o el cumplimiento del resto de los plazos exija o permita otro mayor o menor. De no emitirse el informe en plazo se continuará con la tramitación de las

actuaciones salvo que se trate de informes preceptivos determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá suspender el procedimiento, en los términos del art. 42.5.c) de la Ley.

Trámite de Audiencia (art. 84):

Se trata de una forma de participación de los interesados en la instrucción del procedimiento y es expresión de la garantía del derecho de defensa de los interesados.

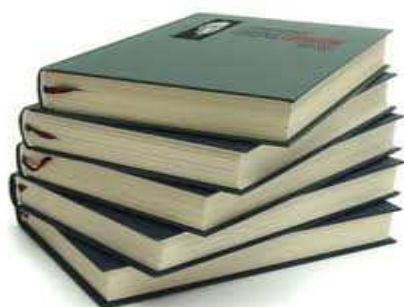
Se pondrá de manifiesto el expediente administrativo, **con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución**, para que en el plazo no inferior a 10 días ni superior a 15 los interesados puedan alegar lo que a su derecho convenga y presentar los documentos o justificaciones que estimen oportunos.

Los supuestos en los que **se exceptiona** el trámite de audiencia son los siguientes:

- Cuando los propios interesados antes del vencimiento del plazo expresen su decisión de no efectuar alegaciones ni presentar otros documentos.
- Cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni alegaciones que las aducidas por los interesados.

D) Información Pública (art. 86):

Le corresponderá acordar el periodo de información pública al órgano a quién le corresponda la resolución del expediente, mediante el anuncio en los boletines oficiales en el que deberá figurar el lugar para su exhibición y la determinación del plazo para efectuar alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a 20 días.



Información Pública

- **Fase de terminación del procedimiento:**

Podemos distinguir formas de terminación normal o anormal del procedimiento:

1. Terminación Normal (art. 89)

Mediante la Resolución, la Administración pone fin al procedimiento **y decide sobre todas las cuestiones planteadas** por los interesados a lo largo del expediente y aquellas otras derivadas del mismo. Supone por tanto, hacer efectivo el deber de resolver de la Administración, que **en ningún caso puede abstenerse de resolver** so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de preceptos legales. En caso de ausencia de Resolución expresa trascurrido el plazo máximo para resolver y notificar, opera la institución del silencio administrativo, que se estudiará en la sesión correspondiente.

Como requisitos de la Resolución tenemos los siguientes:

- Congruencia
- En los procedimientos iniciados a solicitud de interesados, no se podrá agravar su situación inicial
- Adecuación al ordenamiento jurídico
- Pie de recurso.

¿Y si la Administración no resuelve nada? (es decir, da la callada por respuesta). Cuando un procedimiento concluye y la Administración no resuelve sobre el mismo, pasado un tiempo, se dice que aplica el **“silencio administrativo”**. Para evitar que dicho silencio pueda ser lesivo para los derechos de los ciudadanos, la Ley 30/1992, señala sobre cómo debe interpretarse dicho silencio y cómo debe actuarse si se produce.

En estos casos, se dice que el procedimiento ha concluido con una “resolución tácita”, es decir, que se ha resuelto, interpretando su silencio como concediendo o denegando lo que el interesado pidió en su solicitud. Esto es lo que se llama **“acto presunto”**.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar aunque sea fuera de plazo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo (principio general de silencio positivo), excepto en los supuestos en los que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

Como excepción, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público (por ejemplo, por pedir un permiso de uso sobre una instalación deportiva de un colegio o solicitar la autorización de apertura de un colegio privado), así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones (recursos de alzada y de reposición). No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.

2. Terminación anormal

A) Desistimiento y Renuncia (art. 90y 91):

Supone la terminación del procedimiento por decisión unilateral de los interesados, al expresar su voluntad de desistir a su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando no esté expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico. Por tanto, entre las dos figuras la diferencia es que en el desistimiento se abandona el procedimiento concreto (dejando los derechos intactos), y con la renuncia se hace dejación expresa de un derecho, sin que se pueda ya éste ejercitar en el futuro.

Como requisitos podemos enumerar los siguientes:

- Declaración expresa y clara de su voluntad de desistir o renunciar
- Sea concreta
- Que no se trate de renuncia de derechos irrenunciable
- Que sea antes de la terminación normal del procedimiento
- Que se manifieste por cualquier medio que permita su constancia.
- Que se dirija al órgano manifiestamente competente

B) La Caducidad (art. 92):

Se trata de una forma de terminación anormal del procedimiento por causa imputable a los interesados, debido a la inactividad de los mismos a lo largo del tiempo.

* En los procedimientos **iniciados a solicitud del interesado**, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que transcurrido 3 meses, se producirá la caducidad del mismo.

Trascurridos los 3 meses sin que el administrado actúe, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado.

La caducidad se producirá por la inactividad en la cumplimentación de aquellos trámites que sean indispensables para dictar resolución.

* Respecto a los procedimientos **iniciados de oficio**, el art. 44 prevé que en aquellos procedimientos en los que la Administración **ejercite potestades sancionadoras** o en general, susceptibles de producir **efectos desfavorables** o de gravamen, se producirá ante la falta de resolución expresa, la caducidad con el archivo de las actuaciones.

C) Imposibilidad material:

La imposibilidad material de continuar el procedimiento es otra de las formas de terminación anormal, exigiendo que la resolución que se dicte expresamente sobre tal imposibilidad se halle debidamente motivada.

D) Terminación convencional (art. 88):

Supone la terminación del procedimiento, a través de la celebración de pactos o acuerdos entre la Administración y los interesados.

Límites:

- Que el pacto o acuerdo no sea contrario al ordenamiento jurídico
- Que se trate de materias susceptibles de transacción
- Que tenga por objeto la satisfacción de un interés general
- Autorización expresa del Consejo de Ministros cuando se trate de materias competencia de este órgano
- Que no alteren el régimen de responsabilidades

Contenido mínimo:

- Identificación de las partes intervinientes
- Ámbito personal, territorial y funcional
- Plazo de vigencia
- Destinatarios

Ejecución del acto: La ejecución exige que el órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa. El particular interesado puede hacer valer la ejecución del acto. Ahora bien, las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en

cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la ley exijan la intervención de los Tribunales.

Si no se procede a ejecutar el acto voluntariamente, la ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

A) Apremio sobre el patrimonio: Es el procedimiento de cobro de la Administración de las cantidades líquidas adeudadas a la misma y que no han sido abonadas voluntariamente. Se trata de una situación que se aplica especialmente, aunque no exclusivamente, en materia tributaria (cobros de tasas e impuestos). Requiere que se expida el certificado de descubierto, el embargo de los bienes del deudor y la subasta pública de los mismos.

B) Ejecución subsidiaria: Es la realización por la Administración, o a través de personas que se determinen por la misma, de actos que imponen obligaciones de hacer y que no sean personalísimos, ante el incumplimiento del sujeto obligado. Este procedimiento, concretamente se prevé para el restablecimiento de la legalidad urbanística, con la ejecución de una obra por parte de la Administración o de empresa contratada. Los costes resultan a cargo del obligado, pudiendo seguirse para ello el apremio sobre el patrimonio.

C) Multa coercitiva: Que es la imposición de multas reiteradas en lapsos de tiempo para obligar a cumplir lo ordenado. Esta imposición de multas esta reservada a los actos personalísimos en que no quepa la compulsión directa, o no sea conveniente o cuya ejecución el obligado pudiera encargar a un tercero. Las multas son compatibles con las sanciones administrativas.

D) Compulsión sobre las personas: Es en los casos en los que se obliga a la realización física de un acto. Dado que roza los derechos constitucionales, la Ley impone que se respeten los mismos y que la compulsión esté autorizada por Ley. La obligación ha de ser personalísima de hacer o no hacer (Ej. Desalojo policial de ocupantes de un recinto público). Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

1.

Procedimiento
Administrativo

Trámites y actuaciones administrativas

Todo procedimiento administrativo se estructura en fases, según hemos visto, y cada fase se organiza mediante una sucesión de trámites administrativos (Ej. Acto de notificación de una resolución), que a su vez, se desglosan en actuaciones materiales (por Ej. Práctica de la notificación).

En cuanto a la forma, los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.

2.

Procedimiento
Administrativo

El documento administrativo

Los documentos administrativos se definen como el soporte en el que se materializan los actos que emanan de la Administración Pública. Todo documento administrativo contiene, pues, una declaración pública de voluntad, de deseo, de acreditación, etc.

Son la forma externa de dichos actos.

Constituyen una unidad identificada y estructurada que contiene texto, gráficos, sonidos, imágenes o cualquier otra clase de información que puede ser almacenada, editada, extraída e intercambiada entre sistemas de tratamiento de la información o usuarios como una unidad diferenciada (art. 3.d) del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado).

Son dos las funciones primordiales de los documentos administrativos:

1.^a La función de constancia. El documento ha de servir para asegurar la pervivencia de las actuaciones administrativas, garantizar la conservación de los datos y la posibilidad de demostrar su existencia, sus efectos y sus posibles errores o vicios. Al plasmarse la declaración en un soporte físico o lógico, se garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder al mismo, en los términos legalmente establecidos.

2.^a La función de comunicación. Los documentos sirven como medio de comunicación, tanto externa como interna, de los actos de la Administración.

1.



TIPOLOGÍA DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS:

Siguiendo la clasificación propuesta por el Ministerio de Administraciones Públicas, en la obra *Manual de Documentos Administrativos*, los documentos administrativos se clasifican en:

- **DOCUMENTOS DE DECISIÓN:** Resoluciones y acuerdos.
- **DOCUMENTOS DE TRANSMISIÓN:** Comunicaciones, notificaciones y publicaciones.
- **DOCUMENTOS DE CONSTANCIA:** Actas, certificados y certificaciones de acto presunto.
- **DOCUMENTOS DE JUICIO:** Informes.
- **DOCUMENTOS DE LOS CIUDADANOS:** solicitudes, denuncias, alegaciones y recursos.

2.



LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS DE DECISIÓN:

2.1. Concepto

Los documentos administrativos de decisión son aquellos que contienen una declaración de voluntad unilateral, emanada de un órgano administrativo, en materia de su competencia.

2. 2. Clases

Se distinguen dos clases esenciales: el acuerdo y la resolución.

A pesar de que ambos contienen una declaración de voluntad, conviene distinguir ambos tipos documentales, por cuanto su función en el procedimiento administrativo y los efectos jurídicos que de ellos emanan son diferentes, como se expondrá a continuación.

2. 2. 1. El acuerdo

Concepto

El acuerdo puede definirse como el documento administrativo que sirve de soporte a las decisiones que adopta el órgano administrativo sobre la iniciación del procedimiento y sobre otras cuestiones (tanto incidentales como de fondo) que surjan durante su tramitación, antes de dictar la resolución final.

Como recoge siempre una declaración de voluntad unilateral, su alcance es distinto de otros documentos que contienen declaraciones bilaterales de voluntad, como el acuerdo de terminación convencional (art. 88).

Clases de acuerdo

- Acuerdo de iniciación de un procedimiento (art. 69.1).
- Acuerdos sobre cuestiones de procedimiento: acumulación de procedimientos (art. 73), práctica simultánea de trámites (art. 75.1), apertura de período probatorio (art. 80.2), ampliación de plazos (art. 42.2 y 49), tramitación de urgencia (art. 50).
- Acuerdos sobre cuestiones sustantivas o de fondo: adopción de medidas provisionales (art. 72), admisión o rechazo de pruebas (art. 80.3), solicitud de informes (art. 82), información pública (art. 86.1), caducidad del procedimiento (art. 43.4 y 92).

2. 2. 2. La resolución

Concepto

Es el documento administrativo que contiene la decisión emanada del órgano administrativo sobre la cuestión o cuestiones planteadas, en el seno del procedimiento de que se trate, por el interesado, así como

cualesquiera otras derivadas del mismo. Si es de carácter definitivo, pone fin al procedimiento tramitado.

De tratarse de procedimientos instruidos 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.

Clases de resoluciones

En atención a la pretensión ejercida, las resoluciones pueden ser estimatorias o desestimatorias de la solicitud presentada por el ciudadano o de la iniciativa del órgano administrativo.

Cuando se trate de solicitudes de reconocimientos de derechos no previstos en el Ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, pueden dictarse resoluciones de inadmisión, caracterizadas por la desestimación de la pretensión sin examen del fondo (art. 89.4).

En atención a su contenido, las resoluciones pueden ser ampliatorias de las facultades de los ciudadanos, restrictivas de las facultades de los ciudadanos o modificativas de otras anteriores.

3.



LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS DE TRANSMISIÓN

3.1. Concepto

Los documentos administrativos de transmisión se definen como aquellos que comunican la existencia de hechos o actos a otras personas, órganos o entidades.

3.2. Clases

En atención a la relación existente entre el emisor y el receptor de la información que contiene el documento, los documentos administrativos de transmisión se clasifican en:

- Documentos de transmisión internos, cuando el emisor y el receptor son órganos o unidades pertenecientes a la misma organización administrativa (por Ej., Notas de Régimen Interior).

- Documentos de transmisión externos, cuando el receptor es un ciudadano, una entidad privada o un órgano o unidad perteneciente a una Administración Pública diferente de aquella en la que está integrado el emisor (por Ej., los oficios).

En función del destinatario del documento administrativo, se puede efectuar la siguiente clasificación:

- Documentos que tienen por destinatario los ciudadanos o las entidades privadas: la notificación y la publicación.
- Documentos que tienen por destinatario órganos o unidades administrativas —bien sea de la propia Administración Pública autora o de otras Administraciones Públicas—: las comunicaciones, que pueden ser internas o externas.

4.



LA NOTIFICACIÓN Y LA PUBLICACIÓN:

4. 1. La notificación

4. 2. Concepto

La notificación consiste en la comunicación formal que el órgano competente efectúa al interesado o interesados del acuerdo o de la resolución que le afecta, de la que se hace depender su eficacia.

Constituye una garantía tanto, para los ciudadanos, por cuanto les permite conocer el contenido del acto que les afecta y poder reaccionar, en su caso, contra el mismo (mediante la interposición del correspondiente recurso), como para la Administración por cuanto de la notificación depende la eficacia y también la firmeza del acto si no es recurrido en tiempo y forma.

4. 3. Fases

La notificación consta de dos fases: la ordenación de la práctica de la notificación y la práctica propiamente dicha.

4. 3. 1. Ordenación de la notificación

Se recoge en el mismo documento que contiene el acuerdo o la resolución, para evitar repetir el texto completo, cursar la notificación en el plazo de diez días exigido en el artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y enervar la posibilidad de errores de transcripción.

4. 3. 1. 1, Práctica de la notificación

La notificación puede realizarse bien por una persona (agente notificador, empleado del servicio de correos, mensajero), bien por un medio automatizado (fax, correo electrónico), es decir, por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción de dicha notificación (fecha, identidad y contenido del acto notificado).

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará en el lugar que éste haya señalado a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio de los previstos anteriormente (art. 59.2).

4. 4. La publicación

4. 4. 1. Concepto

Consiste en la inserción del acto administrativo en un tablón de anuncios, en la Sede Electrónica del Departamento u órgano, en boletines o diarios oficiales o en medios de comunicación, para conocimiento de los interesados.

4. 4. 2. Clases

4. 2. 1. 1. Publicación sustitutiva de la notificación. La publicación sustituirá a la notificación en los siguientes casos (art. 59.5)

- Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos;
- Cuando se ignore el lugar de la notificación o el medio de notificación, y
- Cuando, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar.

Procederá, asimismo, cuando el acto tenga por destinatarios una pluralidad indeterminada de personas (art. 59.6.a) o se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo (art. 59.6.b) (por ej. Oposiciones a los cuerpos de funcionarios docentes).

4. 2. 1. 2. Publicación complementaria a la notificación

Será adicional a la notificación la publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente. También, cuando la Administración considere que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación de todos (art. 60.1 y art. 59.6.a).

4. 4. 3. Indicación de notificaciones y publicaciones

Cuando el órgano competente aprecie que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento (art. 61).

5.



LAS COMUNICACIONES: EL OFICIO Y LA NOTA INTERIOR

5.1. Concepto

Cuando el emisor y el receptor del documento administrativo tienen la condición de órgano o unidad administrativa, los documentos administrativos de transmisión se denominan comunicaciones.

5.2. Clases

En las comunicaciones se distinguen dos tipos de documentos, en función de las relaciones entre los órganos o unidades que actúan como emisor y receptor de la información: la comunicación interna o nota de régimen interior y la comunicación externa u oficio.

5. 3. La comunicación interna o nota de régimen interior

Es el documento que se utiliza para la comunicación entre los sujetos pertenecientes a una misma organización administrativa; así, pueden utilizarse para estos casos:

- Entre órganos y unidades administrativas de un mismo departamento.
- Entre dependencias y oficinas de la misma Administración Pública.

5. 4. La comunicación externa u oficio

Es el documento que se utiliza para la comunicación entre órganos, unidades administrativas u organismos públicos pertenecientes a diferentes Administraciones Públicas. Asimismo, revestirán la forma de comunicación aquellos documentos que, teniendo por destinatarios los ciudadanos o entidades privadas, sirvan para notificarles las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses.

5. 5. Estructura de las comunicaciones

Las comunicaciones se caracterizan por una redacción estrictamente administrativa y oficial. El tono ha de ser neutro, objetivo e impersonal, y su contenido, relacionado con la acción administrativa.

Su estructura debe ser estándar, para diferenciarlo de una carta o escrito de cortesía. Para ello, se seguirá el siguiente patrón en la ordenación de los datos:

- *Encabezamiento*. Identificará la referencia del procedimiento o destino del escrito, según proceda, así como la síntesis del objeto concreto de la comunicación en el apartado asunto.
- *Cuerpo*. Comprenderá la exposición, de forma clara y breve, de todo lo que se desee comunicar.
- *Data*. Se consignará el lugar y la fecha de emisión de la comunicación.
- *Antefirma y firma*.

En la comunicación externa u oficio, cierra el documento la identificación del cargo y el nombre y apellidos de la persona que lo envía.

En la comunicación interna o nota interior, los datos identificativos con el nombre, apellidos y cargo de la persona que envía la nota, y el nombre, apellidos y cargo de la persona a la que va dirigida, figurarán entre el encabezamiento y el cuerpo.

Las comunicaciones externas, así como las comunicaciones internas que tengan por destinatarios órganos superiores de otros departamentos u organismos públicos dependientes de éstos, habrán de estar firmadas, inexcusablemente, por el titular del órgano superior del que emanen. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan sus competencias de forma verbal, la comunicación será firmada por el titular del órgano superior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la misma la autoridad de la que procede.

Todas las comunicaciones han de ser objeto de asiento registral a través de la aplicación informática que sirva de soporte al Registro de Salida.

Cuando la comunicación es de carácter personal y su contenido no se relaciona directamente con la gestión ordinaria o con la tramitación de un procedimiento administrativo, se utilizará la **carta**. En este caso, el formato es libre y no es objeto de asiento registral.

Bibliografía recomendada:

- *Leyes Administrativas*. AAVV. Ed. Aranzadi. 2005, Navarra.
- *Manual de práctica forense administrativa*, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Ed. Cívitas, Madrid, 6ª edición, 2001.
- *Memento Práctico Administrativo*. AAVV. Ed. Francis Lefebvre. 2011, Madrid.

Webs de interés:

Información administrativa: <http://www.060.es/>

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1992.html