

TEMA 7.

PARTE PRIMERA: EL ACTO ADMINISTRATIVO

I.- CONCEPTO

La noción de acto administrativo es clave en el Derecho Administrativo ya que es, ante todo, una conquista del Estado de Derecho, al presuponer una jerarquía de normas cuyos mandatos desembocan en realizaciones concretas, en actuaciones. Por ello, el acto administrativo se va gestando a través de una concatenación de normas jerárquicamente ordenadas, al término de las cuales surgen los actos que realizan, con trascendencia jurídica exterior, los órganos de la Administración. A partir de la aparición o surgimiento de un acto, la acción administrativa puede ser impugnada administrativa o jurisdiccionalmente, de ahí que ante todo el acto administrativo remite a la sujeción de la Administración al principio de legalidad y somete el actuar administrativo a la posible y última intervención jurisdiccional.

En suma, el acto administrativo presupone la existencia de un actuar por parte de la Administración; esta actuación o bien crea cargas y obligaciones a los administrados o bien les otorga beneficios y derechos, siendo que el acto puede definirse como:

"aquella declaración unilateral, no normativa de la Administración, sometida al Derecho Administrativo".

II.- CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En cierta manera los caracteres del acto administrativo se encierran en la definición anterior, por lo que vamos a detenernos en ella.

1. DECLARACIÓN

Los actos administrativos son declaraciones en cuanto que son manifestaciones con trascendencia externa, que pueden crear derechos (concesión de una licencia) o imponer obligaciones para los particulares (sanción, pago de una multa).

2. UNILATERAL

El acto administrativo encierra una actuación de carácter unilateral, distinguiéndose así los actos de los contratos, por ejemplo. Mientras que el acto es unilateral -existe sólo la voluntad de la Administración- el contrato necesita, por lo menos, dos voluntades -una persona que vende y otra que compra-.

3. NO NORMATIVIDAD

Los actos, si bien son una actuación de la Administración, son de naturaleza no normativa. Con esto se pretende distinguir entre los actos y las normas jurídicas procedentes de la Administración, los Reglamentos, pues mientras el Reglamento es Derecho, crea Derecho; el acto, suele ser la aplicación del Derecho, del Reglamento u otra norma. El Reglamento dura en tanto en cuanto no se derogue o modifique; el acto, por lo general, se agota con su cumplimiento.

4. ORIGEN ADMINISTRATIVO

Los actos administrativos emanan de órganos de la Administración, y si bien esto puede parecer una redundancia, se trae aquí por cuanto hay actos de órganos distintos de los estrictamente administrativos (judiciales, del poder legislativo) que no son administrativos pero a efectos de su control por los Tribunales se equiparan a aquéllos-

5. SOMETIMIENTO AL DERECHO ADMINISTRATIVO

Los actos administrativos están sometidos al Derecho Administrativo, lo que significa distinguir entre acto Administrativo y acto de la Administración, por cuanto hay determinadas actuaciones de la Administración no sometidas al Derecho administrativo, sino al Derecho privado (civil, laboral, etc.), ya que la Administración es una persona jurídica.

III.- CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

No hay que darle mucha importancia a las clasificaciones teóricas, que sólo sirven a dichos efectos, pero sí es necesario saber algunas de ellas, las más importantes.

1. EN CUANTO A SUS EFECTOS PARA LOS PARTICULARES

Podemos distinguir entre:

A) Actos favorables

Son todos aquellos que amplían las posibilidades jurídicas de los administrados, siendo entre otros: **admisiones** (otorgan un cierto "status", por ejemplo, alumno de la EOT, con sus consiguientes derechos y obligaciones); **autorizaciones** (cuando remueven límites para el ejercicio de un derecho preexistente, siendo el caso más claro el de las licencias, por ejemplo, para abrir un bar, una cafetería o un restaurante, etc.)

B) Actos de gravamen

Restringen las posibilidades de actuación de los particulares; imponen a veces conductas no queridas, obligaciones. Dentro de ellos están: las sanciones, las expropiaciones de bienes y derechos (una casa para construir una carretera), las órdenes preceptivas y las prohibiciones

2. EN CUANTO A LOS SUJETOS

Otra clasificación de los actos puede partir de los sujetos administrativos de que proceden, o de los sujetos a los que se dirigen. De quién proceden, existirán actos de la Administración General del Estado, autonómica, local, institucional; en cuanto a los sujetos receptores o destinatarios, los administrados, podemos distinguir entre actos dirigidos a los ciudadanos en cuanto tales, no sometidos a una relación especial de sujeción; y actos dirigidos a grupos de ciudadanos que están en una especial relación de sujeción con la Administración (funcionarios, alumnos universitarios, etc.).

3. EN CUANTO A LA REVISIÓN JUDICIAL

Aquí podemos señalar los *actos no excluidos* y *actos excluidos* de la Jurisdicción Contenciosa, es decir, esta clasificación se hace en función de si pueden ser recurribles ante los Tribunales.

Dentro de los **actos no excluidos** hay que distinguir *los actos de trámite de los actos definitivos*. Los actos de trámite son preparatorios de los actos definitivos (por ejemplo aportar una documentación, denegación de práctica de pruebas, denegación de tramitaciones de urgencia, etc.), y al carecer de sustantividad propia, al tener su sentido sólo para preparar los actos definitivos, se les excluye -salvo excepciones- de la vía revisora. La impugnabilidad, por ello, es en principio sobre los **actos definitivos**, aquellos que ponen fin al procedimiento.

Sin embargo, no todos los actos definitivos son directamente atacables ante los tribunales. Hay actos definitivos dentro de un procedimiento, pero que no agotan lo que se denomina vía administrativa, es decir, son susceptibles de modificación por la autoridad superior a través del recurso de alzada (por ejemplo, el acto de un Director General puede modificarlo, normalmente, el Secretario de Estado), o por la misma autoridad y se trata de un recurso de reposición.

Los *actos agotan la vía administrativa* cuando lo especifica el ordenamiento (art. 109 LPC). Estos sí son los actos de los que conoce la Jurisdicción Contenciosa: de los actos definitivos que agotan la vía administrativa, si bien deben tratarse de actos no firmes, es decir, que no hayan sido consentidos por los particulares y se hayan recurrido administrativamente dentro del plazo

4. ACTOS REGLADOS Y ACTOS DISCRECIONALES

Esta distinción versa sobre el margen de libertad que en su decisión, en la producción del acto, le corresponde a la Administración. Actos reglados son aquellos que tienen predeterminados sus elementos, prejuzgándose por el legislador la decisión a adoptar por la Administración (así, por ejemplo, si se establece taxativamente que el aparcamiento en lugar prohibido debe ser sancionado con 250 pesetas, eso es un acto reglado. Actos reglados son también las licencias de apertura de bares, restaurantes, etc., si el particular cumple con todos los requisitos, así como las licencias urbanísticas).

Por contra en los actos discrecionales existe un mayor o menor ámbito de posibilidades de decisión autónoma por parte de la Administración (puede elegir entre varias opciones todas ellas legítimas); aunque la discrecionalidad debe anticiparse que no supone arbitrariedad (la arbitrariedad, que la prohíbe el artículo 9.3 CE, es el mero capricho, el "porque sí"). Así, por ejemplo, discrecionalmente, la Administración puede conceder un premio a la empresa más competitiva con cierta libertad, pero no puede otorgar éste caprichosamente, pues incluso los actos discrecionales deben ser legítimos, actos legales, pero ello no impide que quede un margen de apreciación por parte de la Administración para la adopción del acto en cuestión. Una forma de control de estos actos es la necesaria **motivación** que exige la LRJ-PAC en su art. 54.1.f.), es decir, motivar no es más que razonar, fundamentar una resolución, "referir los hechos y fundamentos de derecho" en los que la Administración se apoya para dictar el acto.

IV.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos del acto administrativo son los requisitos que debe reunir éste para ser válido y producir sus efectos normales. Podemos distinguir los siguientes.

1. ELEMENTOS SUBJETIVOS

En primer lugar en relación con el acto administrativo es obvio la existencia de un **sujeto productor**. Este sujeto debe ser un órgano de la Administración, y un órgano competente para producir el acto so pena de que éste aparezca viciado -no legal- inicialmente por falta de competencia. Ahora bien, teniendo en cuenta que los órganos son servidos por personas físicas, es necesario que sus titulares reúnan determinadas circunstancias personales de imparcialidad para adoptar legítimamente los actos en concreto de que se trate. De ahí que la LRJPAC, en los artículos 28 y 29, prevea ciertas cautelas cuando las autoridades o los funcionarios tengan interés personal en el asunto y ordena, en tales caso, que el funcionario debe abstenerse de intervenir, comunicándolo a las autoridades y órganos superiores. Si no lo hace voluntariamente, éstos pueden ordenarle que se inhiba -deje de conocer- del asunto, y si no surge de la Administración esta iniciativa, los particulares pueden recusar al funcionario.

2. ELEMENTOS OBJETIVOS

2.1. Contenido

Entre los elementos objetivos del acto administrativo podemos destacar primeramente su contenido, que es la declaración que el propio acto incorpora y realiza, lo que se declara, lo que la Administración decide efectuar a través del mismo. El contenido debe ser ajustado a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico (art. 53.2 LRJPAC), y debe ser lícito, esto es, conforme a la legalidad; razonable y posible.

2.2. Presupuestos de hecho

Es un elemento que ni siquiera sería necesario citar, ya que no son más que los condicionantes fácticos para dictar el acto, que lo justifican. Esto es, aquellas circunstancias exteriores que determinan la producción del acto, sus efectos, alcance y sentido (así, por ejemplo, en la imposición de una multa por mal aparcamiento es presupuesto de hecho el que el vehículo esté efectivamente mal aparcado; son circunstancias externas, pero de trascendencia jurídica, que determinan la producción de los efectos del acto administrativo).

3. ELEMENTOS FORMALES

Los elementos formales son los que trascienden a la forma de integración de la voluntad expresada en el acto, a la declaración de esta voluntad y a su ulterior comunicación. Efectivamente, para que un acto surja a la vida del Derecho Administrativo se necesita cumplir con determinadas formalidades (las del procedimiento administrativo). Y es a lo largo del procedimiento administrativo, de creación del acto, donde deben seguirse ciertos pasos para que la actuación de la Administración sea válida.

A) Integración de voluntad

Para que la actuación sea válida, debe producirse según unas reglas. Por ejemplo, en supuestos en que el órgano que emite el acto es un órgano colegiado, es decir, un órgano integrado por varias personas físicas, la Ley señala los cauces y requisitos para llegar a la fusión de las distintas voluntades de los participantes que todos hemos oído: convocatoria, orden del día, forma de adopción de acuerdos por mayoría, etc.).

B) Declaración

Normalmente los actos administrativos se exteriorizarán expresamente, es decir, consistirán en una declaración adoptada consecuentemente y expresamente manifestada por escrito. Existen sin embargo, actos presuntos, en donde la Administración no se pronuncia pero de su pasividad, de su inactividad, el ordenamiento jurídico deduce unas determinadas consecuencias: a esto le llamaremos silencio administrativo.

La mayoría, sin embargo, de los actos tienen *carácter expreso* y en tales casos, la forma de declaración es la *escrita*. Por último interesa señalar que la declaración de voluntad de los actos administrativos tiene que ser motivada -razonada, justificada- en los supuestos expresamente determinados por la Ley. Así, el artículo 54 de la LRJ-PAC señala que será necesaria la motivación, con referencia a los hechos y los fundamentos de derechos, entre otros, los actos que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos (por ejemplo no conceder una licencia); los que resuelvan recursos o los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales y los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria. Pero una cosa es que la Administración motive, razone por qué actúa de una determinada manera; y otra que el particular esté de acuerdo o no con esa motivación. No obstante el sentido de la motivación es precisamente ese, que se nos expliquen las razones de por qué se actúa así y no de otra manera, y todo ello a efectos de que si no estamos de acuerdo podamos impugnar el acto: primero y por lo general mediante un recurso administrativo y, en último extremo, o directamente acudiendo a los Tribunales para que estos decidan o no sobre la legalidad de la actuación administrativa.

C) Notificación

Aquí nos referimos a la forma en que la Administración debe comunicar sus decisiones a los particulares. Esto hay que destacarlo por cuanto no basta con que el acto administrativo refleje una voluntad, un deseo, una constancia de la Administración. Es necesario que esa voluntad se exteriorice, llegue a ser conocida por los particulares para que produzca sus efectos, por lo que el particular afectado por el mismo debe tener conocimiento de él.

La notificación de los actos administrativos es muy importante, por cuanto para los particulares a los que no se notifica el acto, y no se enteran de éste, no vienen obligados por su contenido, por lo que nos dice el artículo 58 LRJPAC: "se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses".

Pero la Ley da tanta importancia a la notificación que regula varios aspectos de la misma. En primer lugar, en cuanto al **contenido** de la notificación, debe incluir el texto íntegro del acto con indicación de si es o no definitivo en vía administrativa (de si puede recurrirse) y, en su caso, con expresión de los recursos que proceden, órgano ante el que hubieren de presentarse y plazo para interponerlos (la Administración debe, pues, dar orientaciones y pautas fehacientes, suministrando incluso las armas con las que el administrado pueda atacarla en su caso).

En segundo lugar, en cuanto a **la práctica** de la notificación, la LRJ-PAC en el artículo 59 prevé que las notificaciones puedan realizarse por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado (no basta, desde el punto de vista de la Administración, con remitir un simple oficio, por

ejemplo una carta, sino que es preciso que le conste que ese oficio ha sido recibido y en qué fecha por el particular). Por ello, la recepción de un escrito por correo ordinario no obliga a darse por enterado al particular si ello le perjudica, y de aquí que normalmente las notificaciones se haga mediante una diligencia o recibo que suscribe y devuelve quien lo recibe, constando así su recepción -a esto se llama acuse de recibo-.

De igual modo, en cuanto al **lugar** en dónde debe practicarse la notificación, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, a instancia de parte, debe ser el señalado por el propio interesado que normalmente suele ser su domicilio. Si se practica en el domicilio, de no hallarse presente el interesado en el momento de entregarse, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en él y haga constar su identidad. No puede negarse validez a la notificación cuando el interesado o su representante lo rechacen, ya que en este caso, la Administración hará constar en el expediente las circunstancias del intento frustrado y se tendrá por evacuado el trámite con las consecuencias que de ello deriven.

Señalar por último que la **fecha** de la notificación es fundamental para todas las relaciones posteriores entre la Administración y el administrado a partir de la producción del acto. Los plazos de los recursos se cuentan no desde la fecha del acto administrativo, sino desde la fecha en que se notifica; a partir de ese momento puede empezar a defenderse el ciudadano.

V.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

El silencio administrativo se explica desde la teoría de los actos presuntos, es decir, ante la inactividad de la Administración y para evitar mayores perjuicios a los administrados la Ley interpreta el silencio en un determinado sentido: positivo o negativo, estimatorio o desestimatorio. Al margen de que haya un obligación expresa de resolver cuantos escritos o instancias administrativas se presenten a la Administración (art. 42 Ley 30/1992) hay veces en que esto no se hace. En estos caso lo que ocurre es que la Ley sustituye directamente la voluntad de la Administración al objeto de no impedir, por ejemplo, el ejercicio de algún derecho a los particulares (por ejemplo abrir un bar) o de no ponerles trabas para el ejercicio de otros (por ejemplo, acudir a los Tribunales).

Por tanto, aunque la Administración no actúe, no conteste (aún estando obligada a hacerlo) ese silencio puede ser entendido como **positivo**, esto es, como que la Administración consiente lo que se le pide (licencia para construir una casa); mientras que en otros casos, el silencio debe ser entendido como **negativo**, esto es, que se nos deniega lo pedido o solicitado (resolución de un recurso ordinario).

Después de la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se generaliza el silencio positivo, que sólo puede excluirse por una Ley o por una norma del Derecho comunitario, si bien hay casos en donde directamente la LPC dice que el silencio es negativo (art. 115.2 LRJPAC).

VI.- DINÁMICA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. EFECTOS Y MANIFESTACIÓN

Los **efectos** de los actos administrativos se producen por regla general desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa, si bien determinados casos, los efectos quedan en

suspensio o se extienden a momentos anteriores, estando las excepciones consignadas en el artículo 57 de la LRJ-PAC.

En cuanto a las **manifestaciones de la eficacia del acto**, hay que advertir que la eficacia del acto no es otra cosa que la posibilidad de producción de los efectos previstos y aun frente a eventuales resistencias de los administrados. Las principales manifestaciones de esa eficacia no son más que la ejecutividad que se predica del propio acto y la posibilidad de su realización de oficio por la Administración.

A) Ejecutividad

No es más que la virtualidad, la potencia obligatoria del acto, su imposición de conductas frente a terceros; la posibilidad de exigir desde ya el cumplimiento de lo previsto en el mismo, de la producción de efectos jurídicos: ello se basa en la presunción de que el acto es legítimo (art. 57 de la LRJ-PAC).

B) Acción de oficio

La ejecutividad abre la vía al segundo efecto importante del acto administrativo: a la materialización real de su contenido, a su trascendencia exterior, a la posible exigencia de su cumplimiento por vía coactiva, es decir, ante la resistencia del particular. Por ello, por acción de oficio se entiende la posibilidad por parte de la Administración de imponer materialmente las conductas que se derivan del contenido del acto, para lo cual la Administración dispone de una serie de instrumentos, de un catálogo de medidas que se recogen también en la propia LRJPAC (arts. 96 a 100). Son los siguientes:

- **Apremio sobre el patrimonio.** Este es el supuesto normal de ejecución de aquellos actos que implican para el destinatario la adopción de conductas de contenido patrimonial, de deudas u obligaciones pecuniarias.

- **Ejecución subsidiaria.** Es la realización por la Administración, bien por si misma, bien a través de determinadas personas y a costa del obligado, del contenido del acto (por ejemplo demoler una obra ilegal).

- **Multa coercitiva.** Estas multas se basan únicamente en el incumplimiento del acto, por lo que a diferencia, por ejemplo, de una multa de tráfico que castiga un infracción directamente, las multas coercitivas tratan de reprimir una conducta del particular contraria al contenido del acto. Tienen que estar autorizadas en una Ley.

- **Compulsión sobre las personas.** Los actos administrativos que impongan a los administrados una obligación personalísima de no hacer o de soportar podrán ser efectuados mediante compulsión directa sobre las personas en los casos que la Ley lo autorice expresamente, siempre dentro del respeto debido a la dignidad de la persona humana.

2. LA SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La suspensión implica una transitoria paralización de la eficacia de un acto y, como regla general, es potestativa por parte de la Administración, facultativa. Así, los actos administrativos

producen sus efectos con independencia de que se recurra contra ellos, y las excepciones más importantes a la ejecutividad del acto pueden venir precisamente en vía de recurso, cuando la ejecución del acto pueda causar perjuicios de imposible o muy difícil reparación (art. 111 de la LRJPAC).

3. LOS VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Aun cuando la Administración debe actuar con arreglo a Derecho, los actos administrativos pueden incurrir en algún tipo de ilegalidad, de infracción al ordenamiento jurídico, en algún vicio. En este caso la posibilidad de producción de efectos del acto o bien queda en entredicho o bien no se produce. De ahí que los vicios de los actos administrativos son objeto de un cierto escalonamiento con consecuencias distintas. En primer lugar están los supuestos tasados de **nulidad de pleno derecho de los actos administrativos**, que engloba los vicios más importantes que pueden afectar a un acto administrativo y que viene recogidos en el artículo 62 de la LRJPAC; y la **anulabilidad**, que se refiere a actos que adolecen de vicios menos importantes, como señala el art. 63 LRJPAC. Detrás de estos pueden existir incluso irregularidades no invalidantes de la actuación administrativa.

PARTE SEGUNDA: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Todos podemos intuir más o menos qué significa hablar de procedimiento. No obstante, procedimiento propiamente dicho es aquel que fija preestablecidamente los cauces de ciertas actuaciones que contribuyen a un objetivo, a un fin. Tratándose del procedimiento administrativo esos cauces son jurídicos, y la importancia de que estén fijados la recoge incluso la Constitución (art. 105). Pues bien, por procedimiento administrativo podemos entender *"el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin"*.

En el ámbito turístico, lo anterior es igualmente válido, por cuanto el ejercicio de las actividades turísticas (alojamientos, restauración, agencias de viajes, etc.), requieren de la oportuna autorización previa por el órgano u órganos competentes.

Dando cumplimiento al mandato constitucional del artículo 149.1.18 se aprueba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (abreviadamente, LPC o LRJ-PAC), que es no sólo la norma que regula el procedimiento administrativo, sino otras cuestiones de especial importancia para el Derecho Administrativo. Efectivamente, la LPC, integrada con la reforma de 1999, procede a regular tres materias nucleares del ordenamiento administrativo, que hasta ahora estaban dispersas en distintas normas:

- Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- El procedimiento administrativo común.
- El sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

II.- SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento es ante todo un mecanismo concebido con un claro propósito finalístico, esto es, como una serie de pasos que debe seguir la Administración para actuar. No obstante, en el mismo pueden ser partes o intervenir tanto la Administración como los administrados. La **Administración**, aparece siempre como sujeto necesario del procedimiento. **Los particulares interesados** -ya sea personas físicas o jurídicas-para ser parte en el procedimiento deben tener la condición de interesados, que se adquiere por la suma de las siguientes circunstancias:

- a) Capacidad jurídica
- b) Capacidad de obrar
- c) Legitimación

Las dos primeras son similares a las que se conocen en el Derecho privado (no obstante en el Derecho Administrativo la capacidad de obrar es más amplia, se reconoce en ciertos casos a los menores de edad), pero se necesita una calificación personal y objetiva para intervenir en el procedimiento administrativo que es a lo que se llama ser interesado: tener un derecho o interés. Por otra parte, no es necesario que en el procedimiento administrativo se actúe por medio de abogado, procurador o representante. En último extremo los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas tienen una serie de derechos, como son todos los señalados en el art. 35 de la LRJPAC.

III.- DESENVOLVIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO

1. REQUISITOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD

A) Lugar

El espacio más importante a efectos de procedimientos -sin perjuicio de la sede en concreto en la que se desarrolla físicamente el procedimiento- es el Registro General, que es aquel centro en el que normalmente se personan los interesados, en el que se presentan los escritos y se anotan las comunicaciones y certificados. La regla general es que los particulares se comuniquen con la Administración a través de los Registros Generales, sin embargo, la LRJ PAC (art. 38.4) facilita estos contactos admitiendo que la presentación física de los documentos se efectúe no sólo en los Registros de los órganos administrativos a los que se dirijan, sino también en los Registros de cualquier órgano de la Administración General del Estado o de cualquier Comunidad Autónoma, e incluso de las Entidades Locales si en este último caso hubiere Convenio con la Administración de destino.

B) Tiempo

La actividad administrativa viene estrechamente enmarcada por condicionantes temporales, ya que los actos administrativos deben producirse en unos tiempos predeterminados y los plazos administrativos son muy fugaces. De ahí la importancia de saber cómo se computa el tiempo, los plazos en el Derecho Administrativo.

En primer lugar, para contar el tiempo se debe tener siempre en cuenta que cuando vienen marcados en **días**, no entran en los cómputos los días inhábiles. Son días inhábiles aquellos que figuran

como festivos en los calendarios que oficialmente se publican al efecto. Estos días, además de los domingos, son los que celebran fiestas civiles o religiosas con carácter nacional, regional o local reconocidas como tales. Así, los plazos expresados en días se cuentan siempre a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto, y siempre que no se diga otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende, como hemos adelantado ya, que éstos son **hábiles**. Si se habla de días naturales, se cuentan todos, domingos y festivos.

Los plazos expresados en días se cuentan a partir del día siguiente al que se produzca la notificación o publicación del acto.

Si el plazo se fija en **meses** se computará de fecha a fecha a partir del día siguiente al de la notificación o publicación; es decir si una notificación se hace el día 20 de febrero y se fija el plazo de un mes para realizar lo que se trate, el plazo se cuenta desde el 21 de febrero y finalizaría el 21 de marzo, de fecha a fecha.

C) Forma

Forma del procedimiento administrativo son las características que deben reunir las actuaciones a realizar dentro del mismo, para ser tomadas legalmente en cuenta. La Ley pretende dar las máximas facilidades para que el procedimiento se desenvuelva sin excesiva rigidez, y consagra la llamada **libertad de forma**. Así, cuando los interesados en algún caso omitan determinados requisitos, no por ello el procedimiento se invalida, sino que la Administración debe ponerlo en conocimiento de aquellos, concediendo un plazo adicional de 10 días para la subsanación.

La forma de dirigirse a la Administración tampoco está sujeta a fórmulas estereotipadas, que si suelen existir, si bien el artículo 70 LRJPAC dispone el contenido mínimo de las solicitudes de iniciación de un procedimiento.

El **idioma** de tramitación del procedimiento será el castellano en el ámbito de la Administración General del Estado, pero ante ésta, cabe utilizar otra lengua cooficial si se dirigen las solicitudes a órganos radicados en el territorio de una Comunidad Autónoma plurilingüe. La cuestión del idioma se recoge en el artículo 36 de la LRJ-PAC.

2. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Las fases del procedimiento son fundamentalmente las siguientes: fase de iniciación, fase de desarrollo, fase de terminación y por último, aunque no es propiamente una fase, la ejecución.

A) Iniciación

La iniciación puede realizarse bien de oficio, es decir, por iniciativa de la propia Administración o bien a instancia del particular (art. 68 a 70 LRJ-PAC). La denuncia del particular, por su parte, no obliga a la Administración a actuar, sino que, a la vista de los hechos denunciados, la Administración decide sobre la iniciación del expediente.

Cuando la iniciación se realiza a instancias del interesado tiene la virtud de impulsar a la Administración a desarrollar un procedimiento. Esto será así si el escrito del interesado es una solicitud o un recurso administrativo, que es lo normal, pero si se trata de una **petición política**, que es la

ejercida en base a un pretendido derecho encaminado a solicitar la adopción de actos discrecionales o a la promulgación de disposiciones generales por la Administración (lo que viene recogido en el art. 29 de la Constitución, el derecho de petición, y desarrollado por la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición) el único derecho que asiste al particular es el de pedir, pero no el de que se conceda lo que se pide, a diferencia de lo que sucede con otro tipo de instancias administrativas.

B) Desarrollo

Para desenvolver el procedimiento son necesarias una serie de actividades que en él confuyen, realizadas por la Administración y por los interesados, que es a lo que llamamos ordenación: actos de impulso, actos resolutorios, actos de comunicación, actos de intimación, actos de documentación, solicitudes de responsabilidad, etc. En cambio, en la fase de desarrollo propiamente dicha se encuentra **la instrucción**, que tiene por objeto determinar los hechos relevantes para el procedimiento, conocer e incorporar los datos de trascendencia para él y todas las circunstancias que puedan influir en su resolución. La instrucción del procedimiento se opera de oficio y dentro de la misma se pueden dar los siguientes pasos o fases:

- **Informes.** Son los pareceres de otros órganos administrativos que pueden ser necesarios en el procedimiento.

- **Pruebas.** Tienen por objeto acreditar hechos relevantes para la decisión sometida a procedimiento y vale cualquiera admitida en Derecho.

- **Alegaciones.** Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento y siempre con anterioridad al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos que serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución. Alegaciones, pues, no son sino manifestaciones que realizan los particulares sobre circunstancias de hecho o de Derecho relevantes para ellos y que pueden influir en el desarrollo del procedimiento.

- **Audiencia al interesado.** En el procedimiento existe un trámite importante en el que el particular puede defenderse totalmente ante la Administración. Este trámite se desarrolla en dos momentos; el primero supone la previa puesta a disposición de los interesados del expediente para que lo examinen, lo que se denomina *vista*, y para que después de un plazo no inferior a diez días ni superior a quince se *alegue* o argumente lo que proceda, presentándose los documentos que se estimen pertinentes.

- **Información pública.** Cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera, podrá acordarse un período de información pública, a través de anuncio en el Boletín o Diario Oficial correspondiente de la respectiva Administración, para que quienes tengan interés puedan examinar el expediente que se acuerde exponer y realizar en plazo las alegaciones que estimen (esto se requiere cuando se trata de conceder autorización para la apertura de un bar, restaurante o cafetería).

C) Terminación del procedimiento

La terminación del procedimiento puede ser **normal**, lo que ocurre con el acto definitivo que pone fin al procedimiento y determina, pues, el surgimiento de la resolución o decisión procedente de la

Administración: a esto le llamamos resolución. Este acto puede ser motivado no motivado y la resolución puede ser expresa o presunta.

Por contra, puede hablarse de una terminación **anormal** del procedimiento que puede producirse por múltiples causas: el desistimiento, la renuncia o la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, con lo que, en estos casos, el procedimiento acaba sin que se haya producido el acto final esperado.

PARTE TERCERA: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I.- CUESTIONES GENERALES

1. CONCEPTO

Los recursos administrativos no son más que actos de los interesados en los que se solicita la modificación o revocación de un acto o Reglamento por entenderse que la conducta administrativa es ilegítima. Es por ello una revisión a instancia de parte, solicitada por el particular.

La existencia de recursos o remedios utilizables por los administrados se basa en el lógico ofrecimiento a éstos de posibilidades defensivas ante eventuales violaciones de sus derechos o atentados a sus intereses por parte de la Administración pero igualmente supone una posibilidad para que si la Administración ha actuado ilegalmente revise su actuación. Por ello, los recursos pueden basarse –normalmente en cualquier infracción del ordenamiento jurídico.

2. FORMALIDADES

El artículo 110 de la LRJ-PAC nos determina cuáles son los pormenores que debe contener el escrito de interposición del recurso, y son:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación del medio y, en su caso del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.
- e) Las demás particularidades exigidas en su caso por las disposiciones específicas.

4. PLAZOS

Es importante tener en cuenta el cumplimiento de los plazos, ya que de no interponerse en los períodos previstos -que la propia Administración debe indicar al notificar el acto- decae el derecho a recurrir, convirtiéndose el acto en consentido y no pudiendo ser atacado ni en instancias administrativas posteriores ni llegar a los tribunales.

5. EFECTOS

La interposición de los recursos no suspende la ejecución del acto recurrido salvo disposición expresa en contrario o que esa suspensión sea acordada por la administración (vid. art. 111 LRJPAC).

II.- CLASES.

Según el art. 107 de la LRJPAC, contra las resoluciones administrativas se pueden interponer los recursos de alzada y potestativo de reposición, que son los más importantes si bien, existen otros.

1.- EL RECURSO DE ALZADA

A) Concepto

El recurso de alzada es aquel interpuesto ante el órgano superior jerárquico del que dictó el acto recurrido, solicitando su eliminación o modificación. Es por esto un recurso sólo utilizable para aquellos actos que no ponen fin a la vía administrativa, es decir, en los que quepa la posibilidad de intervención de una autoridad situada en un escalón superior a aquella de la que procede el acto. Pueden ser objeto, por tanto, de recurso ordinario los actos emanados de aquellas autoridades que tienen superior jerárquico, ya que el fundamento del recurso ordinario no es más que la distribución jerárquica de los órganos de la Administración, la jerarquía administrativa.

B) Plazo y presentación

El recurso de alzada ordinario habrá de ser interpuesto en el plazo de un mes si el acto fuera expreso o de tres meses. Se entenderá desestimado transcurridos tres meses desde su interposición sin que se notifique su resolución, esto es, juega el silencio administrativo negativo.

En cuanto a la **presentación**, puede hacerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el superior que deba decidirlo, pero es el superior jerárquico el que resuelve. La presentación o interposición del recurso ordinario tiene como efecto agotar la vía administrativa, dejando expedita la vía jurisdiccional, esto es, la posibilidad de ir a los Tribunales.

2.- EL RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN

La reforma de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre operada en 1999 recuperó el recurso potestativo de reposición.

A) Concepto

Según el art. 116 LRJPAC, los actos que agotan la vía administrativa pueden ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los dictó o ser impugnados directamente ante el orden judicial.

B) Plazo y presentación

Es de un mes si el acto fue expreso o de tres meses si el acto fue presunto. Si pasado un mes no se ha resuelto y notificado se entiende desestimado. Lo debe resolver el mismo órgano que dictó el acto.