

TEMA 7

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CONCEPTO. PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. TÉRMINOS Y PLAZOS.

En este tema desarrollaremos el procedimiento administrativo como medio de producción de los actos administrativos. El procedimiento, se concibe como el cauce formal de la serie de actuaciones en que se concreta la actuación administrativa para alcanzar un fin. Ese fin adopta la forma de actos administrativos, estudiados en el tema anterior. Asimismo, es importante delimitar el concepto de interesado, es decir, de aquellas personas, físicas o jurídicas, que se consideran legitimados para interactuar con la Administración en ese proceso, al que llamamos procedimiento administrativo.

ALCANCE Y CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En un sentido técnico el procedimiento consiste fundamentalmente en una pluralidad de actos ligados o coordinados entre sí de manera que sin cada acto anterior, ninguno de los posteriores tiene validez y sin cada acto posterior, ninguno de los anteriores tiene eficacia.

Así- entendido el procedimiento, hay que hacer, sin embargo, las siguientes precisiones:

- El término procedimiento resulta más amplio que el de "proceso", pues éste se refiere a actuaciones judiciales, mientras que aquí se predica en general de las diversas funciones públicas;
- Por otro lado, el procedimiento no debe tampoco confundirse con el simple expediente administrativo, el cual sólo representa la materialización del procedimiento mismo.

Si aplicamos el concepto anterior de procedimiento a la actividad de la administración Pública obtendremos la noción del procedimiento administrativo. Según la propia Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo, éste es *"el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la consecución de un fin"*.

La importancia del procedimiento administrativo puede observarse a través de distintos aspectos:

- El procedimiento es un medio de producir actos administrativos;
- El procedimiento administrativo es un presupuesto procesal necesario para poder acudir ante los Tribunales deduciendo pretensiones frente a la administración;
- El procedimiento es, finalmente, una garantía para el administrado, pues su finalidad es contribuir a la legalidad, acierto y oportunidad del acto administrativo.

- **PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**
- **CARÁCTER CONTRADICTORIO: LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO**

La Administración no puede tomar decisiones que afecten a los ciudadanos sin la participación de estos. El carácter contradictorio del procedimiento implica la posibilidad de que toda persona interesada pueda defender sus intereses, aportando las pruebas que estime pertinentes y alegando lo que crea conveniente.

Por lo que se refiere al concepto de interesado, fue ampliado por la LRJPAC. Así-, el art. 31 considera

interesados en el procedimiento a:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

El mismo artículo reconoce, además, la legitimación de las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales

Por su parte, el art. 34 garantiza que, a los que sean identificados como titulares de derechos o intereses legítimos y directos, y que puedan resultar afectados por la resolución, les será comunicada la existencia del procedimiento para que, si lo desean, puedan incorporarse al mismo.

• TRANSPARENCIA

Está expresado en la propia Constitución, cuyo artículo 105 b) garantiza el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, derecho que se desarrolla en el artículo 37 de la LRJPAC.

Pero además, el artículo 35 contiene un catálogo de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, mucho de los cuales son expresión de esos principios de transparencia: el derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en que sean interesados y obtener copias de documentos contenidos en ellos, a identificar a las autoridades y al personal bajo cuya responsabilidad se tramiten aquellos, a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos de las actuaciones que se propongan realizar, etc.

• OFICIALIDAD

La LRJPAC establece en su artículo 74.1 que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites. La Administración está pues obligada a desarrollar la actividad necesaria para llegar a la decisión final sin necesidad de que los particulares lo tengan que solicitar en cada fase.

En este sentido, el artículo 41 de la LRJPAC establece la responsabilidad directa de los titulares de las unidades administrativas y del personal al servicio de las Administraciones Públicas que tengan a su cargo la resolución de asuntos, o la tramitación de los mismos, y señala la obligación de dicho personal de adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan dificultar o retrasen el pleno ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Además, faculta a los interesados para solicitar la exigencia de esa responsabilidad. En el mismo sentido, el artículo 42 impone a la Administración la obligación de resolver expresamente en el plazo máximo señalado en la norma y en su defecto en el de tres meses.

Siendo responsables directos de esta obligación los titulares de los órganos administrativos que tengan la competencia para resolver los procedimientos. El incumplimiento de esta obligación puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria y es causa de remoción del puesto de trabajo.

1.4. IMPARCIALIDAD

En el servicio de los intereses públicos, la Administración debe obrar con plena objetividad, que implica en

primer lugar un refuerzo del principio de subordinación de las Administraciones Públicas dependientes de los Poderes Ejecutivos que las dirigen. La objetividad en este plano se traduce en la neutralidad ideológica respecto de lo establecido en las normas o en las órdenes que debe cumplir. En otro plano la objetividad implica el deber de imparcialidad en la acción administrativa, que es una consecuencia del principio de igualdad ante la ley en el procedimiento.

La LRJ-PAC garantiza un máximo de imparcialidad exigible, en todo caso, a los agentes que actúan en nombre de la Administración, a través de las técnicas de abstención y recusación. Así- en el artículo 28 se añaden los motivos de abstención de las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones, entre los que se encuentran el tener interés personal en el asunto, tener parentesco con cualquiera de los interesados, o amistad íntima o enemistad manifiesta, o relación de servicio o cuestión litigiosa pendiente con algún interesado o haber intervenido como perito o testigo en el procedimiento de que se trate.

Por su parte, el artículo 29 prevé que podrá promoverse recusación, por los interesados, frente a las personas incursas en alguna de las circunstancias señaladas en el artículo anterior.

1.5 ECONOMÍA A PROCESAL

El principio de eficacia, que la Constitución consagra en su artículo 103, se refleja además entre otros preceptos de la LRJPAC, en los siguientes:

- el artículo 73, que admite la acumulación de expedientes que guarden identidad sustancial o íntima conexión;
- el artículo 74, que establece el principio de celeridad;
- el art. 75 que obliga a acordar en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza admitan una impulsión simultánea;

• *IN DUBIO PRO ACTIONE*

Este principio postula en favor de la mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción, es decir en el sentido de asegurar, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

Por ello, en caso de duda ésta debe resolverse en el sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su total conclusión. Algunos ejemplos en la LRJPAC son:

- 110.2, según el cual el error en la calificación del recurso no obsta a su tramitación;
- 92.1 que establece que la Administración advertirá al interesado que transcurridos tres meses se producirá la caducidad del procedimiento iniciado a su solicitud y paralizado por causa a él imputable;
- los artículos 71 y 76 que establece que el órgano administrativo debe requerir al interesado para que en el plazo de diez días subsane la falta cometida o acompañe los documentos preceptivos.

2. LOS INTERESADOS

2.1. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD DEL PROCEDIMIENTO

Uno de los principios clásicos del procedimiento administrativo ha sido el de imparcialidad por parte de

quienes, desde el lado de la Administración, intervienen en el mismo.

A estos efectos se han regulado las figuras de la abstención y de, en su caso, si no se lleva a efecto ésta existiendo motivos para ello, la recusación.

2.1.1. Abstención

Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el número siguiente de este artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

Son motivos de abstención los siguientes:

- Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquí; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
- Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
- Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.
- Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Los órganos superiores podrán ordenar a las personas en quienes se da alguna de las circunstancias señaladas que se abstengan de toda intervención en el expediente.

La no abstención en los casos en que proceda dará lugar a responsabilidad

Se tipifica como falta grave "intervenir en un procedimiento administrativo cuando se da alguna de las causas de abstención legalmente señaladas".

2.1.2. Recusación

En los casos anteriormente vistos, podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

La recusación se planteará por escrito en el que se expresa la causa o causas en que se funda.

En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, el superior podrá acordar su sustitución acto seguido.

Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabe recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la ineficacia al interponer el recurso que proceda contra el acto que termine el procedimiento.

2.2. LOS INTERESADOS

2.2.1. La relación jurídic-administrativa

Para CASTAN, la relación jurídica no es otra cosa que una relación de la vida práctica a la que el Derecho objetivo da significado jurídico, atribuyéndole determinados efectos, o, en otros términos, una relación de la vida real protegida y regulada, en todo o en parte, por el Derecho.

Por ejemplo, el matrimonio es una relación real entre dos personas que adquiere la condición de jurídica cuando se celebra con arreglo a la legislación vigente, civil o eclesiástica.

Para DE CASTRO, es la situación jurídica en la que se encuentran las personas, organizada unitariamente dentro del orden jurídico total por un especial principio jurídico.

Si trasladamos este esquema al ámbito administrativo, nos encontraremos con la relación jurídic-administrativa, en la que, de una parte, está la Administración, y, de otra, el administrado, como regla general.

A) Características

Esta relación jurídic-administrativa, para que sea tal ha de reunir los siguientes caracteres:

- Presencia en ella de la Administración, como sujeto de la relación, normalmente en el lado activo de la misma, junto al Administrado, que suele situarse en el lado pasivo,
- La Administración ha de intervenir en tal relación como tal, y no como persona de Derecho Privado. La Administración actúa normalmente como parte activa de la relación, es decir, ejerce en ella las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico le reconoce para el cumplimiento de sus fines.
- Esto no obsta a que, en determinadas relaciones, sea el sujeto pasivo, por ejercer el particular un derecho subjetivo frente a ella, por ser objeto, por ejemplo, de una reclamación de responsabilidad por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.
- Está regulada por el Derecho Administrativo.

B) Elementos:

- El elemento subjetivo, que es doble: un sujeto activo y un sujeto pasivo. Por lo general, como se ha dicho, el lado activo es desempeñado por la Administración Pública, y el Pasivo por el Administrado, lo que no impide en ocasiones que se entable una relación jurídic-administrativa entre dos sujetos con carácter público, dando lugar a las denominadas relaciones interadministrativas, e, igualmente, que en una relación jurídic-administrativa resulte sujeto activo el administrado y pasivo la Administración (pensemos en la acción de responsabilidad interpuesta por aquél contra ésta a que aludimos).
- El objeto, constituido por los actos humanos (desempeño de su cargo por el Funcionario, por ejemplo) o las cosas (el dominio público). en cuanto integran partes del bien jurídico tutelado por la norma.
- El contenido, que se descompone en una serie de derechos y obligaciones que recaen sobre el objeto de la relación (derecho al uso privativo del dominio público, etc.) y corresponden a los sujetos que en ella intervienen.
- La causa, la relación social que sirve de soporte a la relación jurídic-administrativa adquiere

esta naturaleza en cuanto es regulada por el Derecho Administrativo. Pero el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la relación a la concurrencia de ciertos hechos que, por ello, son calificados de jurídicos y que pueden considerarse su causa (la relación de servicios nace por el hecho jurídico del acto de nombramiento y posterior toma de posesión por el funcionario).

C) Nacimiento, modificación y extinción

En cuanto a su nacimiento, toda relación jurídico-administrativa tiene su punto de arranque en una disposición legal (en sentido amplio), un negocio jurídico (por ejemplo, un contrato administrativo), un hecho o un acto (esencialmente, administrativo).

Su modificación puede afectar a los sujetos (por ejemplo, el cambio de un particular en la titularidad de una Licencia de Apertura de un Establecimiento), al objeto o al contenido de la relación, es decir, a los derechos y deberes de los sujetos en la misma (que puede producirse, por ejemplo, cuando la Administración hace uso del "ius variandi" en la contratación administrativa, modificando unilateralmente los términos del contrato de que se trate).

Finalmente, respecto a la extinción, puede deberse a la propia Ley, que determine cuándo se extingue la relación. Asimismo, las relaciones personales, por ejemplo la que mantiene un funcionario con la Administración, se extinguen por la muerte del primero, aunque se generen otras relaciones a resultas de la misma, como el devengo de pensión en favor del cónyuge e hijos.

2.2.2. El Administrado o interesado

De todo lo ya expuesto, se deduce que el Administrado es uno de los sujetos de la relación jurídico-administrativa, normalmente el pasivo, al ser el destinatario de las prerrogativas o potestades del otro sujeto (la Administración) en el seno de dicha relación.

En definitiva, el hombre cuando entra en relación con la Administración, adquiere la condición de Administrado.

A) Clases de Administrados

Administrado puede ser toda persona física o jurídica que entre en relación con la Administración, por lo que puede hacerse una tipología del mismo en función de lo que realmente sea (individuo, persona jurídica, etc.).

En la Doctrina científica ha sido tradicional la distinción entre:

- **Administrado simple:** Es aquel que se encuentra respecto de la Administración en un estado de sujeción general y que es tratado por la norma de una forma impersonal, siendo ésta la posición normal. Así, Administrado simple es cualquier ciudadano que comparece por una vía pública, cuyo uso no tiene limitado sino por directrices de carácter general. El que hace un uso común general del dominio público.
- **Administrado cualificado:** Es aquel que se encuentra respecto de la Administración en un estado de sujeción especial, es decir, especialmente vinculado a ella, lo que puede derivar, por ejemplo, de la relación funcional, del uso común especial o del uso privativo del dominio público, de la realización de una prestación personal (como el propio servicio militar), etc.

-B) El administrado o interesado en el procedimiento administrativo

En cuanto a la actuación dentro de los procedimientos administrativos, se considera como interesados:

- Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

En este contexto, cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado.

Finalmente, si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad en forma legal, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento.

2.2.3. CAPACIDAD Y REPRESENTACIÓN

A) Capacidad

El primer aspecto a destacar dentro del procedimiento ordinario es el relativo a las partes interesadas, es decir a los administrados en cuanto intervienen o pueden intervenir en el procedimiento administrativo. La capacidad de obrar o de actuar en el procedimiento administrativo resulta ampliada, con relación a la existente en el ámbito del Derecho privado, de modo que no sólo se reconocerá en los mismos casos que en éste, sino también a los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de menores incapacitados cuando la extensión de la incapacitación, afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate.

Así como en el Derecho Privado existe una teoría general de la capacidad de las personas, en virtud de la cual quien ostente la capacidad jurídica (desde el nacimiento, prácticamente) y de obrar (desde que, como regla general, se alcanza la mayoría de edad) puede entablar todo tipo de relaciones jurídicas con otros (por ejemplo, adquirir o vender bienes), en el Derecho Administrativo no se ha elaborado esta teoría a respecto del Administrado, dado que la relación jurídico-administrativa suele establecerse intuitu personae (en consideración a la persona); en consecuencia, el ordenamiento jurídico exige diversos requisitos de capacidad según el tipo de relación de que se trate (así, por ejemplo, para el acceso a la Función Pública, se suelen especificar todos los requisitos que ha de reunir la persona que pretenda servir a la Administración: mayoría de edad, titulación específica para la plaza a que se opta, etc.)

Por eso, habrá que estar a la norma en concreto que regule la relación de que se trate para saber qué capacidad es exigible al Administrado, sin perjuicio de que el propio Derecho Administrativo se base en las reglas de la capacidad de Derecho Privado, o de que, en ocasiones (por ejemplo, para plantear un recurso económico-administrativo) permita a los menores de edad (incapaces de obrar en el Derecho Privado) actuar en defensa de sus intereses.

En cuanto a las circunstancias modificativas de la capacidad, igual remisión debe hacerse a la doctrina civilista, sin perjuicio de algunas especialidades propias del Derecho Administrativo, como la mencionada en el párrafo anterior respecto a los menores de edad.

Hay que tener en cuenta, que según la Ley tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o

curatela.

Se excepta el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

B) Representación

Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

Cualquier persona con capacidad de obrar podrá actuar en representación de otra ante las Administraciones Públicas.

Para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado (es lo que, en la práctica administrativa, se ha llamado el poder apud acta, el apoderamiento otorgado por el interesado en favor de otra persona, efectuado ante el funcionario responsable del expediente de que se trate, que debe extender una diligencia para hacer constar el mismo que se insertará en el expediente, dándose copia al interesado). Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran (con esta previsión, se pretende cumplir el principio de celeridad que rige la ordenación del procedimiento).

Por tanto, la actuación en el procedimiento administrativo se puede realizar directamente por el interesado, sin necesidad de Procurador, a diferencia de lo que ocurre en el proceso judicial. Ahora bien, imprescindible, tampoco se excluye, de modo que, caso de existir, además de actuar por sí mismo, el interesado con capacidad de obrar puede actuar por medio de representante, que podrá serlo cualquier persona, entendiéndose, entonces, con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

Por lo demás, cuando tal representación exista, no se exigen en principio formalidades especiales para acreditarla; sin embargo, para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado.

Para los actos de gestión de mero trámite se presumirá aquella representación. La falta o insuficiencia de acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

C) Legitimación

Es, sin duda, la legitimación lo que convierte al administrado en "interesado", entendiéndose por legitimación la posibilidad jurídica de realizar un determinado acto jurídico en virtud de una especial relación entre sujeto y objeto.

Ahora bien, es preciso distinguir dos tipos de interesados:

- Interesados propiamente dichos se consideran:
 - ◆ Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos
 - ◆ Quienes, sin haber iniciado el procedimiento, ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte. Más aún, para estos últimos la tramitación del expediente deberá serles comunicada si no hubieran comparecido todavía en el procedimiento.
- Interesados por persona:
 - ◆ Se trata en este caso de aquellas personas que sólo pueden considerarse interesadas si se personan o comparecen expresamente en el procedimiento.
 - ◆ La Ley considera también interesados a aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución, siempre que se personen en el procedimiento antes de que haya recaído resolución definitiva.
 - ◆ Además, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca, las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales.
 - ◆ Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

2.2.4. DERECHOS DEL ADMINISTRADO

Al tratar de los derechos del Administrado, debe partirse de los derechos reconocidos en la Constitución, que puede hacer valer ante la Administración.

Los ciudadanos tienen los siguientes derechos:

a) Derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

- Cada Administración Pública determinará reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados.
- Las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que estos siempre que exista constancia de que sean auténticas.
- Las copias de documentos privados tendrán validez y eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas, siempre que su autenticidad haya sido comprobada.
- Tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas.

b) Derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) Derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales así como a la devolución de éstos salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.

Se prescribe que "de las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, podrá exigirse el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina".

d) Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo

previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico.

Sobre la lengua de los procedimientos se dispone que:

- La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los Órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar la lengua que sea cooficial en ella.
- En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.
- En los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.
- En cualquier caso, deberán traducirse al castellano los documentos que deban surtir efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente.
- Los expedientes o las partes de los mismos redactados en una lengua cooficial distinta del castellano cuando vayan a surtir efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, deberán ser traducidos al castellano por la Administración Pública instructora.

e) Derecho a formular alegaciones y 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 similares términos se establece que "en todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

f) Derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.

g) Derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

h) Derecho de acceso a los Registros y Archivos de las Administraciones públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.

- Se establece que la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

i) Derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

- Téngase en cuenta que en la tipificación de faltas muy graves, graves y leves, la actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (falta muy grave), la grave falta de consideración con los administrados (falta grave) y la incorrección con el

público, superiores, comp eros o subor-dinados (falta leve).

j.) Derecho a exigir las responsabi-lidades de las Administraciones públicas.

k) Cualesquiera otros derechos que les reconozcan la Constitución y las Leyes.

- Existen otros derechos, como, por ejemplo, el de no comparecer obligatoriamente ante las oficinas públicas salvo que est  previsto en una norma con rango legal y con las garantías reconocidas en la instrucción del procedimiento (asistencia de asesor etc.) y los reconocidos en el pro-cedimiento sancionador.

3. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. CLASES DE PROCEDIMIENTOS

Podemos distinguir las siguientes clases de procedimientos administrativos:

- Procedimiento ordinario: es el procedimiento general que tiene carácter de legislación básica, común y, por tanto, supletoria en defecto de norma especial.
- Procedimientos especiales:
 - ◆ Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.
 - ◆ Procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
 - ◆ Procedimiento de Recaudación.

3.2. FASES

3.2.1. Iniciación

El procedimiento administrativo puede así- iniciarse tanto de oficio como a solicitud de persona interesada.

A) Iniciación de oficio.

El procedimiento se iniciará de oficio cuando así- lo acuerde el órgano competente; y este acuerdo de iniciación de oficio podr  adoptarlo el órgano competente:

- Por propia iniciativa
- Por orden del órgano superior
- Por petición razonada de órganos inferiores
- Por denuncia de particulares

B) Iniciación a solicitud del interesado.

Es distinta de la simple denuncia (que, como acabamos de ver, determina la iniciación de oficio), es la instancia de persona interesada.

Las simples peticiones no obligan a la Administración a resolverlas, sino tan sólo a acusar el recibo de las mismas: No obstante, en caso de peticiones dirigidas a las Cámaras Legislativas, que el Gobierno está obligado a explicarse sobre el contenido de tales peticiones cuando las Cámaras así- lo exijan.

C) La forma de la solicitud.

Las solicitudes deberán contener:

- Nombre y apellidos del interesado, medio preferente o lugar que se ã±ale a efectos de notificaciã³n asã- con el de la persona que actã°e como representante
- ã³rgano, centro o unidad administrativa al que se dirige
- Hechos, razones y peticiã³n, en que se concrete con toda claridad la solicitud
- Lugar y fecha
- Firma del solicitante o acreditaciã³n de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio

Tanto del escrito de iniciaciã³n, como de los demã;s que presenten los interesados, podrã;n exigir el correspondiente recibo, admitiã©ndose como tal una copia simple del escrito o documento en la que figure la fecha de presentaciã³n anotada por la oficina.

D) Subsanaciã³n y mejora de la solicitud.

Si el escrito de iniciaciã³n del procedimiento no reuniera los datos que se ã±ala el artã-culo 70, se requerirã; al que hubiera firmado para que, en un plazo de 10 dã-as, subsane la falta o acompaã±e los documentos preceptivos, con indicaciã³n de que, de no hacerlo asã-, se archivarã; la instancia sin mã;s trã;mite.

Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrã; ser ampliado prudencialmente, hasta cinco dã-as, a peticiã³n del interesado o iniciativa del ã³rgano, cuando la aportaciã³n de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el ã³rgano competente podrã; recabar del solicitante la modificaciã³n o mejora voluntarias de los tã©rminos de aquã©lla. De ellos se levantarã; acta sucinta, que se incorporarã; al procedimiento.

E) Lugar de presentaciã³n

Las solicitudes y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los ã³rganos de las Administraciones Pã³blicas podrã;n presentarse:

- En los registros de los ã³rganos administrativos a que se dirijan.
- En los registros de cualquier ã³rgano administrativo que pertenezca a la Administraciã³n General del Estado, a la de cualquier Administraciã³n de las Comunidades Autã³nomas, a la alguna de las Entidades que integran la Administraciã³n Local si, en este ãºltimo caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio.
- En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- En representaciones diplomã;ticas u oficinas consulares de Espaã±a en el extranjero.
- En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes .

Mediante convenio de colaboraciã³n suscrito entre las Administraciones Pã³blicas, se establecerã;n sistemas de intercomunicaciã³n y coordinaciã³n de registros que garanticen su compatibilidad informã;tica y la transmisiã³n telemã;tica de los asientos.

Cada Administraciã³n establecerã; los dã-as y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentaciã³n de documentos.

Se podrã;n crear registros telemã;ticos para la recepciã³n o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemã;ticos.

Los registros telemã;ticos sã³lo estarã;n habilitados para la recepciã³n o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trã;mites de la competencia del ã³rgano o entidad que creã³ el registro y que se especifiquen en la norma de creaciã³n de ã©ste, asã- como que cumplan con los criterios

de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información que se se±alen.

Los registros telemáticos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas. A efectos de cómputo de plazos, la recepción en un día inhábil para el órgano o entidad se entenderá efectuada en el primer día hábil siguiente.

F) Efectos.

Aparte de la obligación de resolverla, la solicitud puede producir una serie de efectos iniciales, que se cifran en los dos aspectos siguientes:

- **Adopción de medidas provisionales**

Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficiente para ello.

Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

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

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

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

En todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

- **Acumulación de expedientes**

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano administrativo que inicie o tramite podrá disponer, por propia iniciativa o a solicitud de los mismos interesados, la acumulación del expediente a otros con los que guarde íntima conexión; contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.

3.2.2. Ordenación

A) Concepto

Los actos de ordenación del procedimiento tienen por objeto procurar el desenvolvimiento del mismo hasta llegar al momento final. De ahí que la ordenación no, constituya propiamente una fase del procedimiento ya que, por su propia naturaleza, tiene lugar desde el momento mismo en que se inicia el procedimiento hasta que termina. No es una fase que cronológicamente siga a la anterior sino que se trata de un conjunto de

reglas que impregnan toda la vida del procedimiento.

B) Principios

De la ordenación del procedimiento se ocupan los artículos 74 a 77 de la Ley 30/92, los principios que inspiran la ordenación son los siguientes:

- **Oficialidad:** el procedimiento se impulsa; de oficio en todos sus trámites; normalmente no se necesita; la petición de los administrados en tal sentido (art.74.1).
- **Igualdad ante la Ley:** en el despacho de los expedientes se guarda; el riguroso orden de incoación en asuntos de homogenea naturaleza, salvo que por el Titular de la unidad administrativa se dé orden motivada y escrita en sentido contrario (art. 74.2).
- **Economía, celeridad y eficacia:** este principio se traduce en las siguientes consecuencias:
 - ◆ Que se acuerden en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan impulsión simultánea
 - ◆ Que al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberán consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto
 - ◆ Que los trámites que deban ser cumplidos por los interesados deberán realizarse en el plazo de 10 días a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo normas que especifiquen otro plazo
 - ◆ Cuando se considere que alguno de los actos de los interesados no reúnen los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de 10 días para cumplimentarlo
 - ◆ Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieren a la nulidad de las actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación

3.2.3. Instrucción

A) Concepto

La instrucción se encuentra recogida en los artículos 78 a 86 de la Ley 30/92 y se rige por el principio de oficialidad dado que, si en principio la iniciación se realiza; de oficio o a solicitud del interesado, en todo caso se deberá efectuar de oficio los actos de instrucción cuando el contenido de la resolución tenga relevancia inmediata para el interés público.

En este sentido, los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramita el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legales o reglamentariamente establecidos.

Los actos de instrucción, siguiendo el mismo orden de la Ley 30/1.992, son los relativos a las alegaciones de los interesados, prueba, informes, y participación de los interesados (audiencia del interesado e información pública).

B) Alegaciones

Los interesados podrán aducir las alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio que estimen oportunos en cualquier momento del procedimiento, pero siempre con anterioridad al trámite de audiencia.

Unas y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiera razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

C) Prueba

Con la antelación suficiente se comunicará a los interesados la existencia del período probatorio, anunciando debidamente el lugar, día y hora en que tendrá lugar la práctica de la prueba para que el interesado pueda acudir, nombrando, en su caso, técnicos que le asistan. Por lo demás, los datos más importantes del período probatorio se refieren a los siguientes extremos:

El instructor del expediente acordará la apertura de un período de prueba en los siguientes casos:

- Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados;
- Cuando la naturaleza del procedimiento lo exija.

Plazo

En los casos de apertura de un período de prueba, tendrá una duración no inferior a 10 días ni superior a 30, para que puedan practicarse las que se consideren oportunas.

Medios

Los hechos relevantes para la resolución del procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

D) Informes

Concepto

Los informes no son sino las opiniones o pareceres que emiten órganos distintos de aquellos a quienes corresponde dictar la resolución. Como observa VILLAR, los informes, as - considerados, pueden servir tanto para aportar datos al expediente como para comprobar los que ya figuren en él.

Clases

Los informes pueden ser preceptivos o facultativos, vinculantes o no vinculantes:

- Preceptivos son aquellos informes que el órgano decisorio est  obligado a solicitar por exigirlo así- un precepto legal.
- Facultativos, en cambio, son aquellos informes que son solicitados voluntariamente por el órgano decisorio, sin estar obligado a ello. Por razones de celeridad, se establece que sólo se soliciten informes cuando sea absolutamente necesario. Por lo demás, los informes se presumen facultativos, salvo que expresamente se establezca lo contrario.
- Vinculantes serán los informes cuando haya obligación de resolver conforme al dictamen emitido, sea éste preceptivo o no.

- No vinculantes, por último, serán los informes cuando no haya tal obligación de resolver conforme al contenido del informe. Como regla, también los informes serán no vinculantes, salvo disposición en contrario.

Plazo

Los informes se emitirán en el plazo de 10 días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor. Si no se facilita el dictamen en el plazo previsto, podrá proseguirse el proceso sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario causante de la demora, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

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

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

E) Participación de los interesados: Audiencia al interesado e Información Pública.

Audiencia de los Interesados

Una vez instruido el expediente e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá a aquél de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15 días, puedan alegar lo que estimen pertinente.

El Tribunal Supremo tiene declarado con reiteración que la omisión del trámite de audiencia al interesado determina la nulidad de todas las actuaciones posteriores. Hay que tener en cuenta que para que haya lugar a la anulabilidad es preciso no sólo que se haya omitido el trámite de audiencia, sino también que tal omisión haya dado lugar a la indefensión del interesado.

Por esa razón, el artículo 84 Ley 30/92 señala que se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado porque entonces no habrá tal indefensión, que es precisamente lo que el trámite de audiencia pretende evitar. En el ámbito constitucional se recoge este principio en el artículo 105,c).

Información Pública

El órgano a quien corresponda la decisión del procedimiento cuando la naturaleza de éste lo requiera podrá acordar un período de información pública.

A tal efecto, se anunciará en el B.O.E., de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a 20 días.

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

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

obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

Conforme a lo dispuesto a las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de disposiciones y actos administrativos.

3.2.4. Terminación

Causas

Se encuentra regulada en los artículos 87 a 101 de la Ley 30/1992.

Según el artículo 87 que pondrá fin al procedimiento:

- Resolución
- Desistimiento
- Renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento Jurídico
- La declaración de caducidad

Pero no sólo estas producen la terminación del procedimiento sino que también la producirá la imposibilidad material de terminarlo por causas sobrevenidas o la terminación convencional por acuerdo.

A) Terminación convencional

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

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

Requerirán, en todo caso, la aprobación expresa del Consejo de Ministros los acuerdos que versen sobre materia de la competencia directa de dicho Órgano.

Los acuerdos que suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los Órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

B) Resolución

La resolución es la forma normal de terminación del procedimiento administrativo.

El acto resolutorio, o resolución, pone fin a la tramitación del procedimiento decidiendo sobre el objeto del mismo.

El acto administrativo en que la resolución consiste podrá ser expreso, tácito o presunto, según la doctrina general de los actos administrativos.

La Ley de refiere específicamente a las resoluciones expresas señalando:

- Que la resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados, así como aquellas otras que se deriven del expediente.
- Cuando se traten de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el Órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo de manifiesto en aquellos por un plazo no superior a 15 días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.
- Que en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste sin que en ningún caso, pueda agravar su situación inicial, y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.
- Que la resolución contendrá solamente la decisión, no siendo motivada más que en los casos que recoge el art. 54 Ley 30/92. Expresará, además, los recursos que contra la misma procedan, Órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que consideren oportuno.
- Que si la resolución se adopta por delegación, se hará constar esta circunstancia y se considerará como si la hubiere dictado la autoridad delegante.
- En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver con pretexto de silencio o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto en el art. 29 de la Constitución.
- La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorpore al texto de la misma.

C) Desistimiento y renuncia

Tanto el desistimiento como la renuncia determinan la terminación del procedimiento por causa imputable al interesado. La diferencia entre uno y otras se deduce de su distinto objeto:

- El desistimiento se refiere sólo a la instancia administrativa que se hubiere iniciado, renunciando a ésta, pero no al derecho que motivó la pretensión, de modo que, al no haber renunciado al derecho material, se podrá reproducir la instancia en otro momento.
- En la renuncia se abdica no sólo la instancia, sino también al derecho material a que se refiere de manera que, al haber renunciado al derecho o pretensión de fondo, no se podrá reproducir la instancia ante la Administración.

Todo interesado podrá desistir o renunciar a su derecho, tanto oralmente como por escrito. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia.

El desistimiento de la instancia o la renuncia del derecho determinan la conclusión del procedimiento. Sin embargo existen las siguientes excepciones:

- Que la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, en cuyo caso la Administración puede exigir la continuación del mismo hasta dictarse la correspondiente resolución.
- Que, habiéndose personado en el procedimiento terceros interesados instasen éstos su continuación en el plazo de 10 días desde que fueron notificados del desistimiento.

Si el escrito de iniciaci3n del procedimiento se hubiere realizado por dos o m3s interesados el desistimiento o renuncia solo afectar3 a quienes lo haya formulado.

D) Caducidad

La caducidad se produce por la paralizaci3n del procedimiento por un plazo superior a 3 meses por causa imputable al interesado, siempre que la Administraci3n le hubiere hecho el oportuno requerimiento y advertencia.

Es decir, cuando se produzca la paralizaci3n de un procedimiento iniciado a solicitud de interesado por causas imputables al mismo la Administraci3n le advertir3 que transcurridos tres meses, se producir3 la caducidad del mismo, y, si transcurrieran esos tres meses sin actuaci3n alguna por parte del interesado, la Administraci3n acordar3 el archivo de las actuaciones, notific3ndoselo al interesado, que podr3 interponer los recursos que procedan contra dicho acuerdo.

La caducidad surge como consecuencia del incumplimiento por los interesados de su deber de efectuar determinadas actuaciones sin las cuales el procedimiento materialmente no puede continuar. Dado el principio de oficialidad que existe en el procedimiento administrativo solo ser3 de aplicaci3n este supuesto cuando se den las siguientes circunstancias:

- Que la paralizaci3n sea imputable al interesado.
- Que tal inactividad del interesado cause la imposibilidad de continuar el procedimiento.
- Que la Administraci3n deber3 advertir al interesado inmediatamente que se produzca la paralizaci3n del procedimiento que transcurridos tres meses se producir3 la caducidad del mismo con archivo de las actuaciones.

No podr3 acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en el cumplimiento de tr3mites, siempre que no sean indispensables para dictar resoluci3n. Dicha inactividad no tendr3 otro efecto que la p3rdida de su derecho al referido tr3mite.

La caducidad no producir3 por si sola la prescripci3n de las acciones del particular o de la Administraci3n pero los procedimientos caducados no interrumpir3n el plazo de prescripci3n.

No podr3 ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuesti3n suscitada afecte al inter3s general o fuera conveniente suscit3r para su definici3n y esclarecimiento.

3.2.5. La obligaci3n de resolver y el Silencio Administrativo

El silencio administrativo se produce cuando la Administraci3n agota el plazo m3ximo de resoluci3n del procedimiento sin haber dictado resoluci3n expresa siempre que el procedimiento no haya concluido por alguna de las otras causas legalmente admisibles.

A) La obligaci3n de resolver

La Administraci3n est3 obligada a dictar resoluci3n expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciaci3n.

En los casos de prescripci3n, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, as3- como la desaparici3n sobrevenida del objeto del procedimiento, la resoluci3n consistir3 en la declaraci3n de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicaci3n de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se excepta de esta obligación, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

B) Duración máxima del procedimiento

El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo para recibir la notificación, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

- En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

C) Suspensión del plazo máximo de duración del procedimiento

El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

- Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido.
- Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.
- Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.
- Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.
- Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio desde la

declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones que se constatarán; mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

- Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

D) Ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

E) Responsabilidad en la tramitación

El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.»

F) El silencio administrativo

En este punto debemos distinguir dos supuestos: que el procedimiento comience a solicitud del interesado o que el procedimiento comience de oficio.

1- En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista posteriormente.

Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario.

Quedan exceptuados de esta previsión los procedimientos de 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, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio.

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 dicta resolución expresa sobre el mismo.

La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizado del procedimiento.

La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

La obligación de dictar resolución expresa se sujeta al siguiente régimen:

- En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.
- En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días.

2- En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

- En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieran comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.
- En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones.
- En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

4. TÉRMINOS Y PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO

4.1. REGLAS SOBRE EL CÁLCULO DE PLAZOS

Las reglas aplicables al cómputo de plazos son las siguientes:

- Siempre que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos.
- Cuando los plazos se señalen por días naturales, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.
- Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. Si en el mes de

vencimiento no hubiera dÃ-a equivalente a aquel en que comienza el cÃmputo, se entenderÃ que el plazo expira el Ãltimo dÃ-a del mes.

- Cuando el Ãltimo dÃ-a del plazo sea inhÃbil, se entenderÃ prorrogado al primer dÃ-a hÃbil siguiente.
- Los plazos expresados en dÃ-as se contarÃn a partir del dÃ-a siguiente a aquel en que tenga lugar la notificaciÃn o publicaciÃn del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimaciÃn o la desestimaciÃn por silencio administrativo.
- Cuando un dÃ-a fuese hÃbil en el municipio o Comunidad AutÃnoma en que residiese el interesado, e inhÃbil en la sede del Ãrgano administrativo, o ala inversa, se considerarÃ inhÃbil en todo caso.
- La declaraciÃn de un dÃ-a como hÃbil o inhÃbil a efectos de cÃmputo de plazos no determina por sÃ- sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones pÃblicas, la organizaciÃn del tiempo de trabajo ni el acceso de los ciudadanos a los registros. 7. La AdministraciÃn General del Estado y las Administraciones de las Comunidades AutÃnomas, con sujeciÃn al calendario laboral oficial, fijarÃn, en su respectivo Ãmbito, el calendario de dÃ-as inhÃbiles a efectos de cÃmputos de plazos.
- El calendario aprobado por las Comunidades AutÃnomas comprenderÃ los dÃ-as inhÃbiles de las Entidades que integran la AdministraciÃn Local correspondiente a su Ãmbito territorial, a las que serÃ de aplicaciÃn.
- Dicho calendario deberÃ publicarse antes del comienzo de cada aÃo en el diario oficial que corresponda y en otros medios de difusiÃn que garanticen su conocimiento por los ciudadanos.

4.2. AMPLIACIÃN DE PLAZOS

La AdministraciÃn, salvo precepto en contrario, podrÃ conceder de oficio o a peticiÃn de los interesados, una ampliaciÃn de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliaciÃn deberÃ ser notificado a los interesados.

La ampliaciÃn de los plazos por el tiempo mÃximo permitido se aplicarÃ en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomÃticas y oficinas consulares, asÃ- como a aquellos que, tramitÃndose en el interior, exijan cumplimentar algÃn trÃmite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de EspaÃa.

Tanto la peticiÃn de los interesados como la decisiÃn sobre la ampliaciÃn deberÃn producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningÃn caso podrÃ ser objeto de ampliaciÃn un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliaciÃn de plazos o sobre su denegaciÃn no serÃn susceptibles de recursos.

4.3. TRAMITACIÃN DE URGENCIA

Cuando razones de interÃs pÃblico lo aconsejen se podrÃ acordar, de oficio o a peticiÃn del interesado, la aplicaciÃn al procedimiento de la tramitaciÃn de urgencia, por la cual se reducirÃn a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentaciÃn de solicitudes y recursos.

No cabrÃ recurso alguno contra el acuerdo que declare la aplicaciÃn de la tramitaciÃn de urgencia al procedimiento. Â