**EL DERECHO ADMINISTRATIVO; EL ACTO ADMINISTRATIVO; EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS RECURSOS**

**1.-EL DERECHO ADMINISTRATIVO. -**

**1.1 CONCEPTO**

El concepto de Derecho Administrativo se puede dar desde diversos puntos de vista. Así, el Profesor Entrena Cuesta lo define como “*el conjunto de normas de Derecho Público interno que regulan la organización y actividad de las Administraciones Públicas*”. Por otra parte el Profesor Garrido Falla lo define “*como aquella parte del Derecho Público que determina la organización y el comportamiento de la Administración directa o indirecta del Estado disciplinando sus relaciones jurídicas con los administrados*”.

En cualquier caso, en todas ellas hay una serie de elementos que integran la definición y que pasamos a comentar:

1. Es una parte del Derecho Público. Frente al Derecho privado que es el constituido por un conjunto de normas que regulan las relaciones entre particulares, el Derecho Administrativo pertenece al sector Público, es decir, un conjunto de normas que regulan las relaciones de la Administración con los particulares, pero sólo cuando esas relaciones están presididas por la nota de superioridad y de potestad de la Administración frente al particular. Igualmente el derecho Administrativo está compuesto por otras normas que regulan la organización de la propia Administración.
2. Es un Derecho normado, es decir, la Admón. está facultada como hemos visto, para poder dictar normas de obligado cumplimiento para los administrados, pero al mismo tiempo, la propia Admón. en su actuación ha de someterse a ciertas normas de procedimiento.
3. Derecho interno. El derecho Administrativo que estudiamos, no estudia ni regula la organización ni el comportamiento de la Administración en sus relaciones internacionales. Este campo queda reservado para otro sector del Derecho Público llamado Derecho Internacional o Derecho Administrativo Internacional.

**1.2 FUENTES**

Ya sabemos por otras asignaturas, qué son las fuentes del derecho en sentido formal, es decir, la manera o forma en que éste se manifiesta.

El artículo 1º del Código Civil establece como fuentes formales del derecho, la Ley, la costumbre y los Principios Generales del Derecho, y aunque por diversos autores quieren ver en el Derecho Administrativo alguna especialidad en materia de fuentes, lo cierto es que para éste sector del ordenamiento sigue siendo válida la afirmación del Código Civil de que fuentes del Derecho son las por él mencionadas.

La especialidad en Derecho Administrativo no es tanto, la existencia de otras fuentes distintas a las generales, sino la importancia que en él tienen una u otra fuente. Así por ejemplo, la costumbre en Derecho Administrativo tiene escasa importancia debido a que existen muchas normas escritas que dejan escaso lugar para que juegue la costumbre.

En definitiva, son fuentes del Derecho Administrativo las siguientes:

1. **LA LEY**, entendida como cualquier norma escrita dictada por autoridad competente y debidamente publicada (art. 1 del Código Civil en sentido amplio). Dentro de ella caben las siguientes:
   1. La Constitución Española.
   2. Las leyes Orgánicas que necesitan para su aprobación, modificación o derogación, la mayoría absoluta de votos del Parlamento.
   3. Leyes Ordinarias, que sólo necesitan para su aprobación, modificación o derogación la mayoría simple del Congreso y Senado.

C1. Los Decretos-Leyes dictados por el gobierno por razones de extraordinaria urgencia, con valor de Ley y que necesitan una convalidación posterior del Parlamento.

C2. Los Decretos Legislativos. También con rango de Ley son dictados por el gobierno previa autorización de las Cortes.

1. **LA COSTUMBRE**. Entendida como la practica repetida y continuada por parte de una comunidad con el convencimiento del que tal práctica es obligatoria. La costumbre sólo rige en defecto de ley y para ser aplicada por los tribunales tiene que probarse.
2. **LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO**. Son ideas que informan o influyen el ordenamiento jurídico de un país. Es decir una serie de principios básicos que se repiten constantemente en el derecho. Por ejemplo, el principio General de Derecho que hay que proteger al sujeto más débil de una relación jurídica (el deudor, el reo, el trabajador etc.) o el de que nadie puede ser condenado sin ser oído etc. Estos Principios Generales se aplican de dos formas: Directamente a falta de Ley o de costumbre o Indirectamente al aplicar las anteriores, pues como hemos dicho están informadas por ellos.

Como fuente complementaria del Derecho está la Jurisprudencia, es decir, la forma en que el Tribunal Supremo interprete las normas a través de sus sentencias de forma reiterada, es necesario por tanto, dos o más sentencias en el mismo sentido para que se pueda hablar de Jurisprudencia como fuente del Derecho.

**El acto administrativo**

Para ZANOBINI, es acto administrativo **cualquier declaración de voluntad, de juicio, deseo o conocimiento realizada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa.** Sobre esta definición clásica, GARRIDO FALLA Y GARCIA DE ENTERRIA formulan conceptos propios de acto administrativo, adicionando el primero la potestad reglamentaria, mientras que el segundo excluye esa potestad administrativa.

Una vez expuestas las definiciones doctrinales más importantes, procede concretar el contenido conceptual de lo que sea acto administrativo.

En nuestro Derecho Positivo, el acto administrativo es una institución más del Derecho Administrativo y en tal sentido, acto administrativo ampliamente entendido, sería todo acto jurídico dictado por la Administración y sometido al Derecho Administrativo.

Por tanto, quedan fuera del concepto de acto administrativo, las siguientes actuaciones de la Administración:

- Los actos materiales de la Administración, que aunque sirvan de preparación o de ejecución de los actos administrativos, no son actos jurídicos.

- Los actos jurídicos llevados a cabo por los administrados, aun siendo propios del Derecho Administrativo (intervenciones de los administrados en la relación jurídico-administrativa).

- Los actos jurídicos dictados por la Admón. que no están sometidos al Derecho Administrativo;

por ejemplo: actos de Derecho Privado.

GARCIA DE ENTERRÍA también excluye los reglamentos, que han de integrarse en la teoría de las fuentes y que obedecen por ello a principios muy singulares.

**Clases de actos administrativos**

a) En atención a la posición en el procedimiento los actos pueden clasificarse en actos de trámite y actos definitivos**.**

**Los definitivos** son los que ponen fin al procedimiento de que se trate y, por eso mismo, son recurribles —sea en vía administrativa o judicial–, en tanto que los actos de trámite son todos aquellos que se producen en el seno de un procedimiento y que conducen al acto definitivo (el acuerdo de iniciar el expediente, el acto que abre el trámite de audiencia, el acto por el que se admite una prueba propuesta, o por el que se pide un informe a otro órgano administrativo).

**Los actos de trámite** no son recurribles, normalmente, ni en vía administrativa ni judicial pero pueden serlo si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos (artículo 112 ley 39/2015 y art. 25 LJCA) en cuyo caso sí serían recurribles.

Los actos administrativos pueden ser expresos o presuntos.

Los actos administrativos deben ser:

* Motivados.
* Dictados por autoridad competente.
* En plazo.
* Generalmente de forma escrita.
* Son inmediatamente ejecutivos.

**1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INTRODUCCIÓN**. Puede definirse el procedimiento administrativo como “conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”

El procedimiento cumple una doble función de garantía: para la propia Administración, como instrumento para asegurar la eficacia, legalidad y objetividad de su actuación, y para los ciudadanos, dado que comprende una serie de trámites que tienen por objeto proteger los derechos e intereses legítimos de los interesados.

El procedimiento administrativo común se encuentra regulado en la actualidad en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (en adelante LPAC), en su Título IV “De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”, artículos 53 y siguientes.

FASES DEL PROCEDIMIENTO:

**2. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**. La iniciación del procedimiento se regula en los artículos 54 a 69 de la LPAC. De acuerdo con el artículo 54 LPAC: “Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado”.

2.1. Iniciación de oficio. La iniciación de oficio tiene lugar cuando la Administración decide por sí misma iniciar el procedimiento, sin que lo haya solicitado un interesado. De acuerdo con el artículo 58 LPAC: “Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”. 1 Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo los artículos 54 a 69 de la LPAC.

2.2. Iniciación a solicitud del interesado. El procedimiento puede iniciarse igualmente a solicitud del interesado. Según el artículo 66.1 LPAC: “Las solicitudes que se formulen deberá contener: a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente. b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación. c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud. d) Lugar y fecha. e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio. f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación

**3. LA ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**. Como señala Entrena Cuesta, la ordenación comprende “aquel conjunto de normas y principios que tienden a procurar el desenvolvimiento del procedimiento hasta llegar a la resolución final”. No se trata, por tanto, de una fase propiamente dicha, ya que los aspectos que comprende deben regir el desarrollo del procedimiento a lo largo de toda su tramitación. La LPAC regula la Ordenación en sus artículos 70 a 74. El artículo 70 regula el expediente administrativo, que supone la materialización del procedimiento administrativo y no debe confundirse con éste. En este sentido, establece el apartado 1 de dicho artículo que: “1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarlas.

**4. INSTRUCCIÓN.**

Los actos de instrucción se regulan en los artículos 75 a 83 de la LPAC. Siguiendo los términos del artículo 75.1 LPAC, son “los necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución”. De acuerdo con el principio de impulso de oficio, antes referido, dispone el citad

En los siguientes artículos, la LPAC regula determinados tipos de actos de instrucción, como son las alegaciones, la prueba, los informes, la audiencia de los interesados y la información pública, los cuales se analizan a continuación. 4.1. Alegaciones. Las alegaciones son los argumentos planteados por el interesado para defender sus pretensiones. De acuerdo con el principio de antiformalismo que preside la LPAC, establece su artículo 76.1 que: “1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.” 4.2. Prueba. La prueba es la fase del procedimiento que tiene por objeto acreditar la existencia o inexistencia de los datos y los hechos que han de ser tenidos en cuenta para dictar la resolución que ponga fin al procedimiento. Dispone artículo 77 LPAC que: “1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. 2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo Actos de instrucción Alegaciones Prueba Informes Audiencia Información Pública.

**5. TERMINACIÓN.**

La terminación del procedimiento se regula en los artículos 84 a 95 LPAC. La doctrina suele distinguir entre una forma normal de finalización del procedimiento, como es la resolución, y una forma anormal que comprende los demás modos de finalización del mismo. Dispone el artículo 84 LPAC que: “1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad.

5.1. La resolución.

La Resolución es, como se ha señalado, el modo normal de terminación del procedimiento. Dispone el artículo 88.1 LPAC que: “1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.” Con esta norma se trata de garantizar el derecho audiencia y defensa de los interesados respecto de aquellas cuestiones nuevas que puedan surgir durante la tramitación del procedimiento. Por otro lado, establece el artículo 88.2 LPAC que: “2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste.

5.2 El desistimiento

5.3 La renuncia al derecho

5.4 La declaración de caducidad: en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos **tres meses**, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes

**LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Son los instrumentos legales a los que una persona puede recurrir para impugnar cualquier acto administrativo que le afecte sin acudir a la vía judicial. Dicho de otra forma: estos recursos permiten defenderse ante las decisiones de la Administración sin necesidad de recurrir a juzgados y tribunales.

Los actos que se pueden recurrir son los que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

No se pueden recurrir las disposiciones administrativas de carácter general o las reclamaciones económico-administrativas, ya que estas últimas tienen un régimen que difiere del general.

**Tipos de recursos administrativos**

Existen tres tipos básicos de recursos administrativos:

1. **Recurso de alzada**

En el caso de que una resolución o acto de trámite cualificado no ponga fin a la vía administrativa, es posible usar el recurso de alzada para recurrir ante el órgano superior jerárquico de aquel que la dictara. En este caso, este recurso administrativo se interpone ante el órgano que lo ha dictado o ante el órgano competente.

Si en el plazo estipulado no ha habido una resolución, el silencio se entenderá como una desestimación. Ahora bien, contra esta resolución no existe ningún otro recurso posible (salvo el extraordinario de revisión, que veremos más adelante).

1. **Recurso potestativo de reposición**

En el caso de que una resolución o acto de trámite cualificado sí ponga fin a la vía administrativa, podrá usarse el recurso de reposición para recurrir potestativamente (es decir, de forma completamente voluntaria) ante el mismo órgano que lo dictó. También es posible apuntar más alto e impugnar directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Sea como sea, y de la misma forma que en el recurso de alzada, el silencio supondrá una desestimación del recurso. Pero, además del recurso extraordinario de revisión, contra esta desestimación sí que podrá recurrirse a un recurso contencioso-administrativo.

1. **Recurso extraordinario de revisión**

Es un recurso excepcional, que solo puede darse en el caso de que se cumpla alguno de los cuatro puntos siguientes:

* Error de hecho en el dictado de la sentencia.
* Aparición de nuevos documentos de valor específico para la resolución.
* Existencia de documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial.
* Existencia de una sentencia probada fruto de los actos de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta o cualquier otra actitud punible.
* Y, como en los otros dos recursos administrativos que ya hemos visto, el silencio de la administración se entenderá como una desestimación definitiva.

**Plazos de los recursos administrativos**

**Recurso de alzada**. El plazo de interposición es de **un mes** desde la notificación en el caso de acto expreso y en cualquier momento a partir de la fecha en que el silencio quede expreso en el caso de los actos presuntos.

**Recurso de reposición**. Como en otros casos de recursos administrativos, es necesario distinguir entre acto expreso, que implicará un plazo de interposición de **un mes** desde la notificación; y acto presunto, siempre a partir del día siguiente a la resolución por silencio.

**Recurso extraordinario de revisión**. Si el recurso se impone por error de hecho en la resolución, tendrá que hacerse en los **cuatro años** posteriores a la notificación. Por cualquier otro motivo, el plazo será de **tres meses.**

**Recursos administrativos: esquema básico**. A modo de conclusión, resumimos los dos principales recursos administrativos en un esquema básico:

