

# INFORMES Y DICTAMENES

## EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS: SU CONCEPTO. LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA Y NOTIFICACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

35.077.3

El presente dictamen, que ha sido extraído de los Anales de la Dirección General de lo Contencioso, pone de manifiesto una defectuosa práctica administrativa, cuyos efectos denuncia; la necesidad de su corrección, en la que va implícita la garantía de los derechos de los administrados y la idoneidad en el funcionamiento de los órganos administrativos, es lo que ha motivado que DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA considere útil su publicación.

### Planteamiento

Las relaciones jurídicas entre la Administración—Estado y corporaciones públicas— con los particulares y entidades—administrados— ofrecen múltiples facetas, de las que, en un aspecto, existen las calificadas de invisibles para distinguirlas de aquellas otras, perfectamente diferenciadas, en que el contacto, la relación, se concreta de modo específico mediante un acto administrativo.

La primera forma de relación es permanente, de actualidad constante en el tiempo y en el espacio; en tal sentido, podemos hablar de la relación jurídica entre el Estado y las corporaciones públicas con los administrados a través de la realización de los servicios públicos establecidos para la realización y cumplimiento de los fines públicos; relación, unas veces, activa (como cuando se utiliza una vía pública), y otras, pasiva (cuando el particular, por ejemplo,

disfruta de la protección y seguridad personal que le dispensa la organización policial del orden público).

En el segundo supuesto, nos referimos a la concreción de la relación jurídico-administrativa en un acto, positivo o negativo, expreso o tácito, por silencio, fruto de la gestión administrativa que declara o niega un derecho o una obligación, a instancia del administrado, expresa o presunta, o con origen en la impulsión de la Administración misma; «que declare o niegue un derecho o una obligación» conforme al concepto contenido en el antiguo reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas de 29 de julio de 1924 (1):

Diferencia esencial, entre tantas que ahora no interesan, es que la segunda forma señalada de la actividad administrativa se manifiesta, se materializa, en lo que se llama el «expediente administrativo». Nos referimos, por tanto, a la materialización del proceso de gestación, desarrollo y nacimiento del acto administrativo, manifestado con constancia escrita suficiente para conocer en todo momento la totalidad del referido proceso.

Hablamos del expediente administrativo como algo material análogo a lo que en la Administración de Justicia se denomina «los autos», «el sumario», con el ideal de que con razón y justicia plenas pueda aplicár-

sele el conocido aforismo de que «lo que no está en los autos—en el expediente administrativo—no existe legalmente».

Interesa, en consecuencia, fijar el concepto del expediente administrativo, y una vez establecido, referirnos dentro de él a dos cuestiones esenciales respecto del acto administrativo, cuales son: su fundamento y la notificación al particular de la voluntad de la Administración. Todo ello de importancia decisiva para el ejercicio de la función revisora encomendada constitucionalmente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

### Exposición

I. Ahora bien, ¿qué es el expediente administrativo?, ¿interesa realmente definir lo que es el expediente administrativo, en qué consiste, cuál su contenido?

A nuestro entender, sí, y mucho, siempre y cuando una vez definido el expediente administrativo, fijado su concepto, saquemos las debidas consecuencias prácticas con eficiencia real. Aunque sólo sea teniendo en cuenta que el expediente administrativo es la fuente material que da vida al ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, que al revisar la actividad de la Administración constituye el refrendo del bien administrar o la rectificación de lo mal hecho por indebida aplicación de la legislación administrativa o por abuso o desviación del poder (2).

(1) La materia relativa al concepto del acto administrativo no es objeto de examen por nuestra parte. Aceptamos, pues, el concepto indicado, si no de gran rigor científico, al menos de notable significación gráfica y práctica, cuya fórmula, en realidad, no se supera por la definición que cada autor expone del acto administrativo.

(2) Citemos un dato estadístico frente a los que creen, por impresión, en la arbitrariedad administrativa y en la defectuosa tramitación de los expedientes: en el año judicial 1960 a 1961, la Sala Tercera del Tribunal

La ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 contiene numerosas referencias al expediente administrativo, pero no lo define, no dice en qué consiste ni cuál debe ser su contenido.

Tampoco se contiene definición o concepto del expediente administrativo en la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956.

Sin embargo, algún texto legal existe que nos ofrece la deseada definición del expediente administrativo. La sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 1960 (sala cuarta) considera como expediente «a falta de concepto en el nuevo ordenamiento»..., «el conjunto sucesivo y ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento para dictar y ejecutar una resolución administrativa.»

La anterior sentencia, dictada en un caso de aplicación del decreto de 31 de mayo de 1957 y sus disposiciones complementarias de las órdenes ministeriales de 1 de agosto y 12 de diciembre de 1959, invoca los artículos 46 del reglamento de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación de 31 de mayo de 1947 y 278 del reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales de 17 de mayo de 1952.

En el último precepto legal citado si encontramos un concepto de expediente administrativo, aunque lo

Supremo, en 666 asuntos tramitados confirmó por sentencia, declaración de inadmisibilidad, caducidad o desistimiento, 523 de los incoados, bien entendido que de los restantes, en buen número de ellos, sólo parcialmente dictó pronunciamiento revocatorio.

consideremos incompleto y de esto ofrezcamos inmediata justificación.

Dice así el artículo 278 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales: «Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.» «Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, notificaciones y demás diligencias que deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.»

Sobre la base de la mencionada disposición legal nos atrevemos a definir el expediente administrativo como «conjunto ordenado, sucesivo e íntegro de los documentos y antecedentes que fundamentan una resolución administrativa».

1.º *Conjunto ordenado.*—En la materialidad del expediente administrativo, de los «autos o sumario administrativo», debe ser el orden una norma imperante, y aunque existen excepciones, es lo cierto que los expedientes administrativos aparecen sumamente desordenados.

Se habla—con aplicación a cuanto continuará—desde el ángulo de la abogacía del Estado que ejerce funciones propias del servicio en las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, donde integralmente se refleja la totalidad de la actividad de la Administración.

Pues bien, cuando los expedientes llegan al Tribunal Supremo, es lo más frecuente (ya dijimos que con excepciones) que no sean otra cosa que un conjunto desordenado de papeles, ra-

risimamente cosidos, muy pocas veces foliados (o lo que es peor, con varias foliaciones que obligan a citar el expediente administrativo en los escritos, dentro de uno mismo: folio rojo, seis a lápiz, nueve en tinta, etcétera) y, casi siempre, faltando documentos necesarios, pero incluyendo otros inútiles.

En efecto. ¿Cuántas veces no ocurre que falta en el expediente la notificación de un acto—dato esencialísimo—, pero, en cambio, aparecen varias copias del acto mismo? Lo primero, nunca debe faltar; lo segundo, sobra siempre.

¿Remedio? No es difícil imaginarlo. Cada órgano de la Administración, al agotar o cesar su competencia y dar paso a la del superior por vía de recurso, debería quedar obligado, bajo responsabilidad, a remitir las actuaciones cosidas y foliadas. Una vez ultimada la vía gubernativa, se cosería la totalidad del expediente o se formarían las necesarias piezas separadas unidas en cuerda floja, y, bien por expediente único, bien por piezas separadas, se procedería a foliarlo.

2.º *Sucesivo*.—Intimamente ligado a los anterior, parecerá una puerilidad su planteamiento; sin embargo, no lo es.

Hemos indicado que con frecuencia las actuaciones que integran los expedientes administrativos aparecen totalmente desordenadas; sí, pero otras veces puede observarse la práctica de una costumbre reciente, cada día más extendida, de ordenar los expedientes por orden inverso de fechas. Se comprueba que al abrir un expediente administrativo el primer folio del mismo es la orden ministerial que agotó la vía administrativa: seguimos recorriéndolo, y al final en-

contramos la primera denuncia, instancia, actuación, acta o requerimiento del funcionario u órgano inferior. Y esto, ¿por qué? No hemos podido encontrar explicación razonable al hecho.

3.º *Integro*.—En las leyes procesales comunes no existen preceptos con contenido análogo al de los artículos 61 y 70 de la ley jurisdiccional contencioso-administrativa, y mucho menos palabras o términos como éstos de la exposición de motivos de la ley:

«También son importantes las innovaciones en orden a las medidas coercitivas que se ponen, en manos de los tribunales para que se cumpla por los órganos administrativos, en tiempo y forma, con la obligación de remitir el expediente.»

«Artículo 61. Contiene toda una normativa sancionadora contra el incumplimiento de la obligación de remitir el expediente administrativo.»

«Artículo 70. Si las partes estimaren que el expediente administrativo no está completo, podrán solicitar, dentro de los diez primeros días del plazo concedido para formular la demanda y contestación, que se reclamen los antecedentes necesarios para completarlo.»

¿A qué obedecen tales disposiciones? Sencillamente, unas veces a la demora en remitir los expedientes, otras a que las actuaciones se envían incompletas. Mas no debe ser así; si hemos concebido la jurisdicción contencioso-administrativa como órgano de carácter judicial encargado constitucionalmente de dirimir las discordias entre la Administración y los particulares, la Administración se convierte en parte procesal, y como tal, antes decisora en vía gubernativa, debe remitir con prontitud e in-

tegridad el expediente administrativo para que la justicia se cumpla y sea eficaz.

II. Contenido esencial del expediente administrativo es el acto, resolución o acuerdo administrativo. No nos referimos a las disposiciones administrativas que, aunque actos administrativos a efectos de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a los artículos 37, 3.º, y 39, 2.º y 3), no se concretan de modo directo, inmediata e individual sobre un particular, sino que participan del carácter de normas generales con arreglo a los artículos 23 al 29 de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

En cambio comprendemos, a los fines perseguidos, dentro de un mismo concepto, los actos, acuerdos y resoluciones de la Administración concretados respecto de un particular, declarando o negando un derecho o una obligación y, dentro de este campo, vamos a hacer algunas consideraciones relativas a la fundamentación jurídica con que se dictan los actos administrativos, a lo que el nuevo ordenamiento califica de motivación de los actos.

Ley de Procedimiento Administrativo:

«Artículo 93. 2. Las resoluciones contendrán solamente la decisión, salvo en los casos a que se refiere el artículo 43, en que serán «motivadas».

Artículo 43. 1.º Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho:

Los actos que limiten derechos subjetivos.

Los que resuelvan recursos.

Los que se separen del criterio se-

guido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

Los acuerdos de suspensión de actos que hayan sido objeto de recurso.»

«Artículo 93. 1.º La resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente.»

«Artículo 119. La autoridad que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados.»

El acto, acuerdo o resolución debe (por instancia o rogación del administrado) resolver todas las cuestiones planteadas por el particular y (en uso de función revisora) todas las que el expediente ofrezca, promovidas o no por el interesado.

Entre la resolución administrativa y la ordinaria —sentencia— existe una diferencia esencial. La sentencia en el procedimiento ordinario ha de ser congruente con las peticiones de la demanda; tiene que decidir todas las cuestiones planteadas, pero no puede hacerlo de las que no se promovieron ni hacer pronunciamientos —de estimación o no— no concordados con las peticiones de la súplica de la demanda.

El acto, acuerdo o resolución tiene que ser motivado, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho.

¿Qué ha de entenderse por «sucinta referencia» de hecho y fundamentos de Derecho, esto es, por motivación del acto dictado por la Administración?

En este extremo si existe similitud normativa con las leyes procesales comunes: las sentencias deben ser claras, precisas; los resultandos serán claros y concisos, etc. (artículo

los 369 y 372 de la ley de Enjuiciamiento civil).

No se nos oculta que son miles los recursos planteados anualmente ante la Administración y miles los que se resuelven; pero ¿motivados?, o sea, aunque sin decidir «todas» las cuestiones que ofrezca el expediente, ¿al menos las promovidas por el interesado?

Organismos —constituídos o no en Tribunales— existen en la Administración del Estado, cuyas resoluciones han llegado a adquirir verdadero rango y prestigio por su prudencia, ecuanimidad, legalidad, rectitud y sana doctrina. Citamos dos como modelo: la Dirección General de los Registros y Notariado y el Tribunal Económico Administrativo Central. Los acuerdos y resoluciones que pronuncia, aunque no sean sentencias, se admiten como auténtica doctrina jurisprudencial; se recogen en revistas profesionales, se comentan, se invocan por su recta juridicidad.

No cabe duda que una resolución, cuya parte dispositiva sea la siguiente: «se acuerda desestimar el recurso interpuesto por...», no ha resuelto todas las cuestiones promovidas, y no puede quedar satisfecho el administrado y mucho menos el amante de la juridicidad.

Con frecuencia, sin que el número de recursos sirva de motivo exculpatorio, encontramos resoluciones administrativas en las que, sin ninguna, o apenas, exposición de hechos ni de fundamentos de Derecho, se estima o desestima un recurso o reclamación, y al hacerse así estimamos abiertamente infringidas las disposiciones legales sobre procedimiento administrativo en lo que respecta a la motivación de los actos,

acuerdos o resoluciones de la Administración.

Sólo será resolución «motivada» cual exige la ley, la que, en forma todo lo sucinta que se quiera, permita conocer los hechos, las pretensiones deducidas, los fundamentos de Derecho y el acuerdo que se dicte sobre las cuestiones promovidas; y esto sin necesidad de acudir al expediente administrativo. Al expediente sólo debe ser preciso ir para comprobar datos, ampliarlos, pero nunca para conocer el fondo de la cuestión.

Es cierto que en la totalidad de los ministerios funcionan ya unas secciones, denominadas de recursos, con personal especializado y en íntima conexión con la Asesoría Jurídica, que se encargan del estudio de las reclamaciones y recursos, proponiendo al órgano decisor la resolución en cada caso procedente; pero el problema requiere aún mayor atención que la prestada, no sólo en virtud de la necesidad de dar cumplimiento al mandato legal relativo a la motivación de los acuerdos, sino acaso con mayor razón, por espíritu de justicia y propio prestigio de la Administración.

Nadie duda de la gran complejidad de la vida administrativa, motivo esencial de tanta reclamación y recurso, pero tampoco de que muchos pudieran y debieran evitarse en un más completo estudio de los problemas que los motivan, especialmente al ser resueltos en los escalones superiores de la Administración. Con ello se evitarían ciertamente no pocos recursos contencioso-administrativos, cada día más numerosos, hasta el extremo de que si toda la vida jurídico-civil de la nación pende ante una sala del Tri-

bunal Supremo y la penal ante otra sala, son ya tres las que funcionan en lo contencioso-administrativo, con el pensamiento puesto en aumentar el número de las mismas.

III. El acto administrativo no nace por generación espontánea. Es el fruto, dilatado casi siempre, de una gestación, de una actividad, que en la misma no es definitiva, puesto que no sólo el acto en sí, sino que también no pocos de los elementos que lo integran o circunstancias que lo determinan son susceptibles de revisión por órganos de la propia Administración superiores en jerarquía al que los pronunció y distintos de él hasta llegar a su fase final; este proceso es escalonado, con recorrido en el tiempo, constituyendo una cadena de actuaciones de órganos de las dos jurisdicciones generalmente, de esencia administrativa o jurisdiccional —administrativa—, jurisdicciones especiales de los Registros, Económico-administrativa, Contrabando y Defraudación, Tasas, etc., y jurisdiccional pura o contencioso-administrativa.

Los eslabones de la cadena-tiempo, con proceso que muchas veces tiene duración de años, no refiriéndonos a su eficacia inmediata administrativa —ejecutoriedad del acto— y su subsistencia jurídica, los constituye la «notificación» a efectuar de todas aquellas diligencias o actuaciones, parciales dentro de un mismo expediente, que tienen virtualidad para modificar o alterar la situación jurídica del particular en sus relaciones con la Administración pública.

Dice el artículo 69, 1.º, de la ley de Procedimiento Administrativo que se notificarán a los interesados las

resoluciones que afecten a sus derechos o intereses.

Todas las actuaciones susceptibles de alterar la situación jurídica del administrado, en este aspecto «frente» a la Administración o «contra» la Administración, salvo prevención expresa de ley que lo prohíba, pueden revisarse, en virtud de reclamación o recurso promovido por el particular o la propia Administración si declara lesivo el acto, por órganos superiores de la misma Administración y, en su caso, por la Jurisdicción contencioso-administrativa en la forma y por los trámites que las leyes de procedimiento establecen.

Como ocurre ante todas las jurisdicciones, la situación de pendencia e incertidumbre está limitada por plazos, cuyo transcurso sin ejercitar el derecho de impugnación produce el decaimiento del mismo —prescripción de acción o caducidad según los casos— y con ello la firmeza administrativa del acto final o actuación, fase recurrible en principio.

El conocimiento de la fecha en que se promueve un recurso no ofrece dificultad; se está al día de la presentación del escrito de impugnación en el registro del órgano administrativo al que se dirige, con arreglo a las disposiciones de la ley de 17 de julio de 1958, sin olvidar las formas especiales de presentación —de verdadera facilidad— para evitar que la perentoriedad fatal de los plazos produzca el decaimiento de la acción procesal de reclamación; normas especiales del artículo 66 de dicha ley.

Para conocer la fecha, el día, en que comienza un plazo, siguiendo la doctrina general jurídica relativa al tiempo en que el derecho-acción pue-

de ser ejercitado, no se toma la que pueda tener el acto administrativo, sino aquella en que legalmente llega a conocimiento del administrado, del particular, esto es, aquella en que se «notifica», consistiendo la notificación conforme al Diccionario de la Real Academia Española, en hacer saber una resolución de la autoridad con las formalidades preceptuadas para el caso.

No es nuestro objeto entrar al examen detallado y casuístico de las formas de notificación, materia regulada en los artículos 78 y siguientes de la ley de Procedimiento administrativo. Ni tampoco examinar los requisitos de las notificaciones para que sean válidas y eficaces.

Fijemos nuestra atención en dos preceptos fundamentales a nuestros fines:

Artículo 59 de la ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958: «Los plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto.»

Artículo 56 de la ley de 27 de diciembre de 1956: «El plazo para interponer recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio...»

¿Qué deducimos? La necesidad ineludible de que en los expedientes administrativos no es posible admitir la falta de ninguna notificación de actos reclamables. Se nos dirá que esto ya está mandado legalmente. Mas preguntamos, ¿qué ocurre en la práctica?

Conocemos las dificultades que la realidad de la vida presenta para que el requisito de la notificación en forma se cumpla, no obstante la buena voluntad y eficacia de los

funcionarios encargados de practicarlas.

Sin embargo —desde el emplazamiento de la Abogacía del Estado en el Tribunal Supremo—, son demasiados los expedientes que llegan a ella en los que se observa la falta total o parcial de notificaciones de actos reclamables. Si falta la notificación en el expediente, ¿cómo puede conocerse si un recurso en vía gubernativa y el mismo contencioso-administrativo aparece presentado en plazo legal?

### Conclusión

De cuanto antecede se deduce la importancia de definir el expediente administrativo y la del cuidado exquisito que debe prestarse a la materialidad de su contenido en orden a la motivación de los actos y a la notificación de éstos. Tanto interés otorgamos a la cuestión que acaso debiera dictarse una disposición de carácter general, cuyo contenido desarrollado respondiera a la siguiente síntesis:

1.º Constituyen el expediente administrativo el conjunto ordenado, sucesivo e íntegro de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a las resoluciones administrativas, así como las diligencias encaminadas a ejecutarlas.

2.º Cada órgano de la Administración cuidará, bajo la responsabilidad del funcionario que lo rija, de que los expedientes tramitados en su competencia sean motivados en la resolución que les ponga término, cuando así lo exija la ley, de que el acuerdo dictado se notifique en forma reglamentaria, de que la cédula de notificación se incorpore al ex-

pediente y de que éste se remita íntegro al órgano superior gubernativo o a la jurisdicción contencioso-administrativa, según proceda, ordenado por fecha de las sucesivas actuaciones, cosido y foliado, con la rúbrica del funcionario encargado de la tramitación en cada hoja útil.

3.º Dentro de cada expediente formarán piezas separadas las actuaciones tramitadas ante órganos administrativos de distintas jerarquías, así como las relativas a cada interesado cuando sean varios y no actúen unidos o bajo la misma representación.

Colección

TEXTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIA

## ENTIDADES ESTATALES AUTONOMAS

Este nuevo título de la Colección «Textos Legales y Jurisprudencia», de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, ofrece, junto al texto de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, una RECOPIACION GENERAL Y SISTEMATICA DE LA DOCTRINA elaborada en su aplicación por el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Económico Administrativo Central y el Consejo de Estado.

Sentencias, acuerdos y dictámenes, precedidos cada uno de un breve resumen de su contenido doctrinal, se agrupan junto a los artículos que interpretan.

El ESQUEMA DE CONCORDANCIAS que figura en primer término precisa la correspondencia del articulado del texto legal y la doctrina.

Cuatro apéndices relativos a: CLASIFICACION DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS; PERSONAL; PATRIMONIO, PRESUPUESTOS Y CUENTAS, y CONTRATACION ADMINISTRATIVA recogen los textos de las veinticuatro disposiciones complementarias principales.

Un INDICE CRONOLOGICO de sentencias, acuerdos y dictámenes e INDICES ANALITICOS de la legislación y de la doctrina facilitan el manejo de la obra.

Un volumen de 400 págs., con cubierta en plástico, 190 ptas.

### TITULOS SUCESIVOS:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (de inmediata aparición)  
PROCEDIMIENTO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO  
CONTRATOS DEL ESTADO