

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA: UNA REVISIÓN DE LAS TIPOLOGÍAS DOCUMENTALES ADMINISTRATIVAS COMUNES

M^a Teresa FERNÁNDEZ BAJÓN
Profesora Asociada de la EUBD. Universidad Complutense de Madrid

Resumen: Este artículo nos muestra una panorámica general de la disciplina de la Documentación Administrativa. Con este fin, se analiza el concepto de documento administrativo y se propone una clasificación de las tipologías documentales de la Administración Pública.

Palabras clave: Documento administrativo. Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/92.

Abstract: This article gives a general panorama of the discipline of Administrative Documentation. To this end, the concept of administrative document is analysed and a classification of document types for the Public Administration is proposed.

Key words: administrative document, Public Administration Juridical System and Common Administrative Procedure Law, Law 30/92.

INTRODUCCIÓN

Cualquier aproximación que se pretenda hacer con cierto rigor del concepto de «documento administrativo», exige una referencia inicial a diversas concepciones que distintos autores han mantenido del mismo desde principios del siglo xx. En tal sentido cabe mencionar que el concepto de Documentación administrativa, como parte del concepto de Documentación como disciplina, aparece esbozado en *El Tratado de Documentación* de Paul Otlet publicado en 1934. Para este autor, la «Documentación administrativa», distinta de lo que él denominó «Documentación Científica» o simplemente «Documentación», es aquella que procede, en general, de la «administración de las cosas», y po-

dría definirse, en principio como el conjunto de operaciones documentarias y de documentos que registran, inscriben y constatan la actividad práctica actual hacia un futuro, produciéndose con fines comunicativos y de consenso. Pero la Documentación administrativa se convierte, sobre todo para el citado autor, en el instrumento clave de la Administración como organización, cuyos fines recaen en el bienestar y el buen quehacer público. Se convierte, por tanto, en «el conjunto de piezas fundamentales que permiten la toma de decisiones con convencimiento de causa para la resolución de un fin o una necesidad en el ejercicio de la actividad pública»¹.

Concepciones más recientes de la Documentación como disciplina², insisten en señalar su carácter dual. Y así, destacan que siendo una disciplina general, es también una disciplina especializada en cada área del conocimiento. Por esto, podemos considerar a la Documentación administrativa desde distintas vertientes, a saber:

- Documentación administrativa como parte de la Documentación General, en tanto en cuanto el documento administrativo es un elemento sustancial del objeto de estudio de la disciplina.
- Documentación administrativa como disciplina especializada que tiene como objeto estudiar los procesos de creación y transmisión de información objetivada en el seno de la Administración Pública.
- Por último, teniendo en cuenta el aspecto técnico de la Documentación, como disciplina auxiliar de cualquier otra ciencia, técnica, etc. que impone sus normas al resto del conocimiento, podríamos hablar de la Documentación aplicada a la Ciencia de la Administración, y de la Documentación para las Administraciones Públicas, o de ambos conceptos: Documentación Administrativa y Documentación para las Administraciones Públicas, refiriéndonos a aquella Documentación generada por los poderes públicos en el ejercicio de un acto administrativo, o conjunto de acciones regladas por las normas de procedimiento, reflejando el funcionamiento, actividad y gestión de la Institución Pública, así como las competencias y funciones del órgano que lo genera.

Puestas de relieve las distintas vertientes de la Documentación administrativa, parece obvio plantearnos qué se entiende por documento administrativo, qué alcance tiene el concepto de documento administrativo y si son documen-

¹ *Le Traité de Documentation. Le livre sur le livre. Théorie et pratique*. Bruxelles: Mundaneum, 1934, pp. 411-413.

² LÓPEZ YEPES, J. y ROS GARCÍA, J.: *¿Qué es Documentación?*. Teoría e historia en España. Madrid: Síntesis, 1993, pp. 75-101.

Consúltese además, LÓPEZ YEPES, J.: *La documentación como disciplina. Teoría e historia*. 2º ed. actualizada y ampliada. Pamplona: EUNSA, 1995.

tos administrativos los documentos con los que el administrado se comunica con las Administraciones Públicas.

En el Derecho Público Español, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³, en su artículo 46.6, establece lo siguiente: «Tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas». Pues bien, de la lectura de este precepto legal, se desprende que la Ley designa como documentos públicos administrativos exclusivamente aquellos documentos emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. Nada se dice sobre los documentos del administrado, de donde se puede deducir que los documentos emanados de los ciudadanos no entran a formar parte del concepto de documento administrativo, en base a que su emisor no es un órgano administrativo que genere dicho documento en el ejercicio de sus competencias administrativas.

Sin embargo, y a pesar de todo esto, no puede negarse que el ciudadano genera documentos para comunicarse con la Administración Pública, participando de la actividad administrativa, e iniciando un procedimiento administrativo como bien explica la Ley en su articulado. Es el caso del artículo 68 sobre «iniciación del procedimiento», que recoge como una forma de iniciación, la solicitud por parte del interesado. Esta iniciación procedural está adoptada y desarrollada en el seno de un marco normativo regulador de la Administración Pública, y precisamente por este sometimiento a normas jurídicas en su tramitación, son susceptibles de incorporarse a un expediente administrativo formando parte del Fondo de la Administración Pública y del Patrimonio Documental⁴.

Dicho lo anterior, este concepto amplio de documento administrativo viene condicionado por una serie de elementos que, a la vez que le caracterizan, le distinguen de cualquier otro documento.

Entre estos elementos podríamos destacar los siguientes:

* Una primera característica es la relativa a su génesis. Nacen espontáneamente al gestionar el interés de la Administración Pública; por ello son la memoria de las actuaciones administrativas que la ley establece.

* Por su contenido, son documentos que sirven de testimonio de los dere-

³ Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (BOE nº 285 de 27 de noviembre de 1992). En adelante LRJAE y PAC.

⁴ Aspecto que recoge la Ley del Patrimonio Histórico Español. Ley 16/1985 de 25 de junio. (BOE nº 155, de 29 de junio de 1985). El artículo 49.2 reza así: «Forman parte del Patrimonio Documental, los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios».

chos y obligaciones de los administrados y de la Administración. Aquí radica la doble función o valor del documento. Un valor primario, administrativo o legal, que tiene como principal objetivo el de servir de garantía y justificación de la gestión administrativa, y un valor secundario e histórico, ya que sirven de fuente de la historia.

* En tercer lugar, son documentos únicos. En efecto, cada documento constata un hecho jurídico único como consecuencia de una actividad o trámite en un procedimiento administrativo.

* Finalmente, es necesario apuntar el carácter seriado de estos documentos. Procede aquí mencionar el aspecto burocrático de la Administración Pública, que somete al documento a la tramitación de un proceso administrativo de reenvío de unos despachos a otros. Ello complica, evidentemente, el procedimiento y la resolución, y origina documentos en serie o expedientes administrativos entendidos como el conjunto de documentos que genera o recibe la Administración en seguimiento de las normas jurídicas propias de esa Administración para la consecución de una resolución. Estos documentos se producen uno a uno, siendo el asunto el nexo de los mismos y la resolución su finalidad, reflejando secuencialmente las actuaciones del procedimiento administrativo.

En este trabajo, trataremos de presentar las tipologías documentales más comunes que iremos describiendo sucesivamente.

TIPOLOGÍAS DOCUMENTALES ADMINISTRATIVAS

Escribir sobre tipologías documentales administrativas conlleva asumir la falta de normalización y racionalización existente en los documentos administrativos. La Ley de Procedimiento Administrativo de 27 de Julio de 1958 (derogada sustancialmente por la Ley 30/92 de 26 de Noviembre) ya destacaba la falta de conocimiento y la necesidad de normalizar los documentos y expedientes administrativos: «...para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formato...». Esta necesidad, dio lugar a la orden circular de 28 de octubre de 1958, (BOE de 5 de noviembre de 1958) de normas de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo que establece en el artículo siete: «Normalización y racionalización; respondiendo a los fines prevenidos en el artículo 30, se procederá al estudio de toda clase de expedientes y documentación que puedan ser reducidos a serie o tipo, con iguales formatos y características». Es interesante subrayar que la aplicación de estos preceptos conlleva un proceso normalizador de la práctica procedimental administrativa y de los tipos documentales para una tramitación de expedientes homogéneos. Proceso que implica racionalización y requiere, en palabras de Antonio González de Guzmán: un «Estudio previo, simplificación, consenso y

aplicación generalizada de los mismos»⁵. Estos criterios, llevados al ámbito que aquí nos ocupa, encuentran obstáculos, resultando la normalización una tarea ardua y compleja⁶.

Si pretendemos normalizar las tipologías documentales administrativas no nos queda más remedio que partir de dos principios; primero, que las fuentes legales son la base teórica de cualquier estudio sobre ese campo; y segundo, que el documento administrativo debe desarrollarse en relación con la organización interna y las funciones de la entidad productora⁷.

De este planteamiento, puede deducirse que cada tipo documental viene vinculado desde su inicio, no solo al órgano administrativo que lo genera, sino también a la función atribuida legalmente al mismo. En consecuencia, cada documento administrativo vendrá tipificado terminológicamente por la función que desarrolle este órgano administrativo en el ejercicio de sus competencias. Con ello se establece, una relación de correspondencia entre tipo documental y función⁸.

Otro problema, no menos importante, que podría estar relacionado con la falta de normalización en los tipos documentales, es el relativo a la impropia identificación de soporte con documento. En efecto, si cada fase del procedimiento administrativo es documentada, materializada en un documento que constata un acto administrativo, puede suceder que en un mismo soporte documental nos encontramos distintos pasos administrativos. La inclusión de diversos actos o pasos administrativos en un soporte no puede inducirnos al error de considerarlo un único documento. Son distintos actos administrativos, de distintos órganos de la Administración con distintas funciones que originan documentos distintos⁹.

Así las cosas, y ateniéndonos al vigente artículo 31 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, la atribución de esta competencia de normalización y racionalización le correspondería a cada Ministerio respectivo. Sin embargo, a partir del año 1983, se desarrollaron otras disposiciones legales sobre tales competencias, y así, la Ley 10/83 de 16 de Agosto de Organización de la Administración Central del Estado y el Real Decreto de 25 de Julio

⁵ Normalización. Madrid: Instituto Nacional de Racionalización del trabajo, 1952.

⁶ Aunque en el presente trabajo no se desarrollan estos aspectos, es necesario al menos mencionarlos.

⁷ Y esto como consecuencia del principio de procedencia o de respeto al origen —principio archivístico por excelencia— que nos guía en el análisis de la estructura orgánica y sus funciones, así como en el estudio de los tipos documentales que se generan.

⁸ Estando de acuerdo con algunos autores de que existen excepciones al caso, no podemos generalizar sobre la falta de correspondencia entre documento y acto administrativo. Es evidente que nuestro país no es el caso italiano, donde no existe esta correspondencia entre tipologías documentales y función administrativa.

⁹ Otras visiones de este tema, sostenidas por algunos autores, pueden verse por ejemplo en: Ana Belén Sánchez. *Documentos administrativos: Un ensayo de diplomática contemporánea*, «Revista de Documentación de las Ciencias de la Información» nº18. Servicio de Publicaciones. Universidad Complutense de Madrid, 1995. pp. 194.

de 1986, atribuye esta competencia, en la actualidad, al Ministerio para las Administraciones Públicas.

En este sentido entendemos el *Manual de Documentos Administrativos*, publicado por el Ministerio para las Administraciones Públicas en el año 1994, que como bien apunta su prologista Ángel Arruz, «...Constituye con toda probabilidad el primer estudio sistemático de los documentos utilizados por la Administración y por los ciudadanos... En definitiva, pretende ser uno más de los medios que permitan racionalizar y simplificar la actuación administrativa»¹⁰. Así pues, apoyandonos en este Manual, y fundamentalmente en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, nos proponemos, como tarea primordial, conseguir una clasificación de los distintos tipos de documentos administrativos en función del principio de procedencia u origen de los mismos, agrupando los documentos en; Documentos emanados de la Administración Pública; y Documentos emanados del ciudadano para comunicarse con la Administración Pública. En base a ello, vamos a distinguir entre:

1. Tipos documentales generados por las Administraciones Públicas para comunicarse con los administrados.
2. Tipos documentales generados por las Administraciones Públicas para comunicarse con otras Administraciones Públicas y distintos Organismos Públicos.
3. Tipos documentales generados por el administrado para dirigirse a las Administraciones Públicas.

A partir de aquí, elaboraremos un estudio sobre los tipos relativos a la Administración Pública General.

1. TIPOS DOCUMENTALES GENERADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA COMUNICARSE CON LOS ADMINISTRADOS.

Dentro de este grupo incluimos cuatro tipos, a saber: Certificado, notificación, resolución y acuerdo.

CERTIFICADO

Los certificados son documentos públicos que acreditan la existencia de una información contenida en un documento para que sirva como testimonio

¹⁰ *MANUAL de Documentos Administrativos*. Madrid: Tecnos, 1994. pp. 13.

legal. Su destinatario puede ser una persona, órgano o entidad que pretende la producción de efectos en un procedimiento administrativo o en el marco de relaciones jurídicas privadas. Para López-Nieto y Mallo son declaraciones de conocimiento que pone de manifiesto un hecho que consta en un expediente o en un archivo, o bien sirve para emitir una opinión mediante una serie de análisis o conocimientos previos. Es un documento solemne, en el que quien certifica responde de su contenido.

La LRJAE y PAC contempla este tipo documental en los artículos 27 y 44. El artículo 27.5, refiriéndose a las actas de órganos colegiados, considera competente al Secretario para «emitir certificación sobre los acuerdos específicos que se hayan adoptado, sin perjuicio de la ulterior aprobación del acta». Siempre se hará constar expresamente en la certificación tal circunstancia. Por su parte, el artículo 44.2, bajo el epígrafe, «*certificación de actos presuntos*», dice así: «Para su eficacia, los interesados o la propia Administración deberán acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento...»

Podemos distinguir entre:

- *Certificado* o documento público que avala actos administrativos a un destinatario público o privado produciendo los efectos objeto del mismo, y
- *Certificación de actos presuntos*. Estos acreditan actos presuntos que al no haber sido resueltos en tiempo y forma (art. 43), puede el órgano competente en la resolución, levantar la correspondiente Certificación.

Los formularios de ambos certificados difieren en algunos puntos. Así, el formulario del certificado, consta de las siguientes partes: 1) El *protocolo inicial*. Comienza con el título, objeto del certificado, seguido de la intitulación o datos de la persona que expide la certificación en los que constará el nombre, apellidos y cargo que desempeña. 2) El *texto*. Se inicia con la palabra «*Certifica*» a la que siguen los elementos concretos cuya constancia se formaliza. Termina el texto con los efectos para los que se emite el certificado y la validez temporal del mismo. 3) El *protocolo final*. Se cierra con el lugar, fecha y firma.

La estructura formularia de las Certificaciones de actos presuntos es más compleja: 1) El *encabezamiento*, que recoge todos los datos precisos del procedimiento administrativo; fecha de iniciación, número de expediente, asunto y fecha del plazo de vencimiento. Seguido el autor del documento con nombre, apellidos y cargo, y el porqué de la competencia o delegación de la misma; 2) el *texto*, bajo la palabra «*Expone*», resume los puntos esenciales del procedimiento, como persona interesada, fecha de iniciación, plazo de resolución, normativa aplicada. Seguido el «*Certifica*» que contiene el objeto del documento, o la falta de resolución expresa y la normativa aplicable al mismo, los recursos que procede imponer y el órgano de interposición; 3) el *escatocolo* cierra el documento con la data tópica y crónica y la validación.

NOTIFICACIÓN

En segundo lugar, las notificaciones. Son documentos que reflejan el trámite por el que el órgano competente comunica al interesado o interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses.

Los artículos 59 y 60 de la LRJAE y PAC disponen que las notificaciones se pueden llevar a cabo de distintas formas:

1. Notificación en el lugar que el interesado hubiera señalado a tal efecto en la solicitud.
2. Notificación a través de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma ó de la Provincia, siempre que los interesados sean desconocidos, o se ignore el lugar y medio de la notificación.
3. No excluyendo estas dos formas anteriores, se podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión.
4. Por último, también puede darse la publicación sustitutiva de la notificación para los casos que la Ley establece: a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas. b) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva.

Antes de pasar a reseñar el formulario de este tipo de documento, es aconsejable hacer una serie de precisiones al respecto. Algunos autores consideran que la notificación es una actuación compleja en la que pueden intervenir distintos sujetos y medios. Por ello podemos distinguir la existencia de dos fases; una primera, en la que se ordena la práctica de la notificación; y una segunda; que consiste en la propia práctica de aquella. Ambas fases plantean diferentes cuestiones en cuanto a los documentos en que se reflejan.

Por lo que se refiere a la primera fase o de Ordenación de la Notificación, normalmente es llevada a cabo en un documento distinto a aquel en el que se recoge el acuerdo o resolución. Sin embargo, éste no es un requisito reflejado en la LRJAE y PAC, ya que el artículo 58.2, al regular las notificaciones, nos exige para cursar la notificación, un plazo de 10 días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, obligando a contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en vía administrativa y la expresión de los recursos que procedan con el plazo y órgano de interposición. El contenido de dicho artículo recoge expresamente los requisitos formales de la notificación, sin precisar en la doble vía documental de la misma, de donde deducimos que la notificación y el acto de decisión pueden estar reflejados en un único documento. Esta idea es la defendida y razonada por los autores del *Manual de Documentos Administrativos* al decir que «La inclusión de la notificación como parte del documento que contiene el acuerdo o la resolución, es

una propuesta que se recoge en este Manual por considerar que contiene una serie de ventajas importantes»¹¹. De esta forma añaden que «Un solo documento garantiza plenamente los requisitos legales del contenido de la notificación exigidos por el artículo 58.2 de la LRJAE y PAC y evita repetir de nuevo en el documento de notificación el texto completo de la resolución o el acuerdo, lo que supone, no sólo un paso importante hacia la tendencia general de la Administración a racionalizar y simplificar trámites procedimentales, sino también una serie de garantías adicionales para los particulares, referentes a la fiabilidad de la notificación:

- Firma o acreditación de la notificación por el mismo órgano autor del acto objeto de aquélla.
- Cumplimiento del plazo de diez días exigido por la ley, al poder cursarse la notificación en el mismo momento en el que el órgano competente firma el documento de acuerdo o resolución.
- Eliminación de las notificaciones defectuosas, al evitarse transcripciones o copias del acuerdo o la resolución en el documento de notificación».

Basándonos en lo anteriormente expuesto, y ya ciñendonos a su formulario, la Ordenación de Notificación presenta una estructura formularia muy sencilla:

Comienza el documento con la expresión; «Mediante este documento se notifica a ... el presente documento de decisión, según lo exigido en el artículo 58.1 de la Ley 30/1992». A continuación se reseña el nombre y apellidos de la persona a la que se notifica. Se cierra el documento, con el lugar, fecha, antefirma y firma de la persona que ordena la notificación.

Por lo que se refiere a la segunda fase, la propiamente dicha, práctica de la notificación, se formalizará a través de la Diligencia de Notificación, que sirve como acreditación y constancia de la notificación. El formulario es el siguiente: 1) El *encabezamiento* se inicia con el título del documento que se ejecuta. A continuación se especifica el documento o documentos notificados, indicando la fecha de formalización de los mismos con el nombre y apellidos del notificado y la referencia al artículo y disposición normativa que perceptúa la notificación. 2) El *cuerpo* del documento contiene los datos que acreditan dicha diligencia. De estos datos es necesario destacar, el lugar de la remisión de la notificación, es decir, si la notificación se remitió en el domicilio del interesado o en otro lugar, también el medio utilizado para notificar, especificando en su caso, el número de fax, el tipo de servicio postal o mensajería con la persona que realizó el desplazamiento y los datos identificativos de cualquier otro medio utilizado.

De acuerdo con esto, conviene señalar que la LRJAE y PAC introduce no-

¹¹ Op. cit. pp. 63.

vedades en lo referente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas. Esta ley viene a completar preceptos legislativos anteriores que permitían el uso de medios técnicos como la Ley 1/1986, de 14 de Marzo, de Medidas Urgentes Administrativas, Financieras, Fiscales y Laborales que en su artículo 4 regula: «Salvo el escrito de iniciación del procedimiento administrativo, las comunicaciones entre los particulares y la Administración, y ésta y los mismos, podrán realizarse por vía telegráfica, télex o cualquier otra de la que quede constancia por escrito, siempre que ofrezcan las debidas garantías de autenticidad, en especial en las notificaciones, y se adapten, en su caso, a los requisitos que se exijan en los procedimientos administrativos especiales».

De este precepto se puede interpretar, que los medios técnicos deben garantizar la constancia de la recepción, identificando el remitente y receptor de forma fidelígnia así como la fecha, hora, minuto y segundo de la recepción (entrega) y garantizar la identidad y contenido íntegro de la notificación. Sin embargo, para algunos autores estas garantías parecen estar aseguradas. Así lo pone de relieve Andrés Elhazaz Molina diciendo que «Es obvio que un télex, un telefax o un correo electrónico pueden transportar un mensaje con iguales o mejores garantías de integridad, identificación de emisor, receptor y constancia de lugar fecha y hora que un correo convencional, por muy certificado que esté»¹².

Un último aspecto a considerar, en la práctica de notificación por estos medios técnicos, es el relativo a la validez jurídica de los documentos notificados. Aspecto que puede verse confirmado en el artículo 45.5 de la LRJAE y PAC, «Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes». El artículo deja constancia de que todo documento emitido por cualquier medio cualquier soporte será considerado documento original.

3. Finalmente, cerrando el documento, el *escatocolo* con el lugar, fecha y firma con el cargo o profesión del responsable de la notificación.

¹² La ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y las nuevas tecnologías. En: «IV Jornadas Españolas de Documentación Automatizada Documat 94». Días 6,7 y 8. Gijón, 1994.

RESOLUCIÓN

El tercer tipo documental son las resoluciones. El Reglamento de la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia de 1917 regula las resoluciones en los artículos 232 y siguientes diciendo: «Son aquellos documentos que solucionando todas las cuestiones planteadas en el expediente, ponen término a la vía gubernativa; y los que deciden incidencias o peticiones en forma tal, que solucionan directa o indirectamente el fondo del asunto, poniendo término a la citada vía, o haciéndose imposible su continuación. Se dicta previo informe o propuesta que precederá siempre la audiencia a los interesados, cuando deban ser oídos».

Disposiciones legales posteriores, como la LRJAP y PAC, regulan en el artículo 87 y siguientes la resolución como una de las distintas vías de terminación del procedimiento.

Ciertamente, la resolución es un documento administrativo que pone fin al procedimiento administrativo decidiendo sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo, es decir, todas las cuestiones conexas que aunque no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente entiende que debe pronunciarse sobre las mismas.

A tenor del artículo 89, se puede distinguir:

- Tipos de resoluciones en función del contenido.
- Resoluciones motivadas en función del artículo 54 de la LRJAE y PAC, y
- Resoluciones de inadmisión para aquellos supuestos en los que la solicitud pretende «el reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución Española».

A estas resoluciones que tipifica la Ley, también se pueden añadir otras clasificaciones como por ejemplo, tipos de resoluciones que amplian o restringen facultades de los interesados, también clasificaciones en función del carácter de la decisión que contenga distinguiendo entre: —Resoluciones positivas o aquellas que autoricen y concedan una petición y —Resoluciones negativas que deniegen la petición.

La estructura formularia de estos documentos, viene condicionada por la Orden de 7 de julio de 1986, (BOE nº 174 de 22 de julio de 1986). El artículo uno de esta orden determina la obligatoriedad de consignar unos datos imprescindibles. En virtud de esto, dispone: «En las resoluciones administrativas y comunicaciones oficiales, internas o externas, elaboradas por los Servicios centrales o periféricos de la Administración, serán obligatorias:

a) La identificación funcional del órgano o jefatura de procedencia que se realizará expresando en la antefirma el cargo o puesto al que corresponda emitir o cursar la comunicación consignando además necesariamente, el desempeñado por firmante en los casos de delegación o en los supuestos normales de sustitución, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de enero de 1981, por la que se establecen determinados requisitos formales de las resoluciones administrativas.

b) La identificación nominativa del firmante que se realizará consignando el nombre y apellidos al pie de la firma y rúbrica correspondientes.»

Por otra parte, el artículo dos de la misma Orden prescribe; que en la elaboración de estos documentos y en especial de los que hayan de dirigirse a los particulares, se deberá disponer el texto en forma clara y concisa, acudiendo a párrafos breves y separados, evitando apartados complejos que dificulte la interpretación de su contenido.

Todos estos datos aparecerán recogidos en el formulario de la resolución de la siguiente manera: 1) El *encabezamiento*. Sigue a la intitulación o autor que emite la decisión. Se inicia con el tipo de documento y el título o denominación de la resolución de una forma clara y precisa. A continuación se recogen los datos generales de identificación, -nombre del interesado, número de expediente, asunto del procedimiento- indicación del tipo de procedimiento y fecha de iniciación. La parte más extensa 2) *cuerpo* del documento, reflejará el contenido del acto administrativo estructurándose en los siguientes apartados: Antecedentes, hechos, valoración jurídica, competencia, decisión y recursos:

* **Antecedentes.** Es la parte introductoria del documento, que contiene un extracto de todos los datos que han originado el procedimiento y que se consideran necesarios para adoptar una decisión.

* **Hechos.** La consignación de los hechos sólo se hará en aquellas resoluciones que por ley deban ser motivadas. El artículo 54 de la LRJAE y PAC prescribe al efecto: «Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: ... b) Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje».

La disposición de los hechos se numerará por orden cronológico figurando los datos, fechas y lugares que se consideren necesarios de una forma clara, precisa y sencilla.

* **Valoración jurídica.** En este apartado se incluirá una relación de apreciaciones fundamentadas en las respectivas disposiciones legales, especificando el rango jerárquico, número, fecha de aprobación y el número y fecha del diario oficial donde fué publicada.

* **Competencia.** La mención del órgano administrativo que adopta la decisión es obligada en toda resolución, al igual que la disposición que le atribuye

tal competencia, expresando el artículo, rango de la disposición y Boletín Oficial de publicación.

* Decisión. Con ser importantes todos los aspectos anteriores, la decisión es la justificación de toda resolución. Es la manifestación adoptada por el órgano competente para resolver. En este apartado se describe el contenido de la resolución propiamente dicha, expresada de una forma clara, sencilla y comprensible.

* Recursos. Junto a la resolución, se expondrá los derechos que tienen los ciudadanos ante la decisión, especificándose si el acuerdo pone o no fin a la vía administrativa y si es susceptible de recurso alguno, se indicará el tipo de recurso en cada caso, así como el órgano competente y plazo de interposición.

Por último, 3) el *escatocolo*. El documento se cierra, con la data tópica y crónica, antefirma de la persona que formaliza el documento, y la firma con el «firmado» o expresión del nombre y apellidos del firmante. Cuando sea por delegación, se hará constar esta circunstancia inmediatamente después de la antefirma, citando la disposición legal que lo establece.

ACUERDO

En último lugar los acuerdos. Son documentos administrativos que en muchas ocasiones se consideran como sinónimos de la resolución. Efectivamente, estos dos tipos de documentos tienen afinidades, por ser ambos documentos de decisión. Aunque «*a priori*» se nos presentan como similares, existen características propias que los distinguen. Estas diferencias se derivan de las funciones y efectos que cada uno de ellos tiene en el procedimiento administrativo. Si la resolución es el documento que pone fin a algunos procedimientos administrativos, el acuerdo es el documento que recoge las decisiones unilaterales adoptadas por los órganos competentes sobre la iniciación y las cuestiones de trámite con carácter previo a la resolución del mismo.

El Reglamento de la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia de 1917, los definía como: «Proveídos que regulan todo lo concerniente a la tramitación de los expedientes, cuando no se trate de mandatos de mero trámite, y aquellos que resuelven incidencias o pretensiones de forma que no hagan imposible que continúe la tramitación del expediente en la que ha de resolverse el asunto principal. Se dicta previo informe o propuesta de la Sección».

Del articulado de la LRJAE y PAC, se desprende una relación de distintos tipos de acuerdos que se dan en cada caso, así en el artículo 69 sobre iniciación de oficio del procedimiento, el párrafo primero establece: «Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente...». Sigue lo mismo, con la ampliación de plazos administrativos (artículos 42 y 49), en

la acumulación de procedimientos (artículo 73), tramitación de urgencia (artículo 58), etc.

La estructura de este documento, comparandolo con la resolución, es la siguiente: 1) El *encabezamiento*. Se inicia con la denominación del título del acuerdo y recoge los mismos datos que hemos visto en la resolución. 2) En el *cuerpo* del documento las notas diferenciadoras son por una parte; la ausencia de datos como los hechos o valoraciones jurídicas que aparecen en la resolución, por otra parte, la sustitución de la «*Decisión*» por la denominación «*Acuerda*». 3) El *escatocolo* del documento coincide tanto en su forma como en contenido con el del recurso.

2. TIPOS DOCUMENTALES QUE SE GENERAN POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA COMUNICARSE CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DISTINTOS ORGANISMOS PÚBLICOS

En este apartado incluiremos los siguientes documentos: Oficio, nota interior, propuesta de resolución, informe y acta.

OFICIO

Reseñaremos primeramente los oficios. Son documentos administrativos de transmisión para la comunicación de asuntos oficiales entre órganos o unidades administrativas pertenecientes a diferentes Administraciones Públicas, a diferentes entidades o departamentos y a diferentes órganos superiores.

De una forma muy general y poco precisa, puede decirse que los oficios son cartas entre autoridades o dependencias administrativas, escritas con carácter oficial, de donde deriva su nombre. Esta afirmación, que puede ser válida, no excluye la existencia de cartas no oficiales o de carácter personal entre los órganos y autoridades administrativas.

Ciertamente, ambos, el oficio y la carta son documentos de comunicación susceptibles de confusión, por ello, llegado este momento, parece oportuno precisar los elementos que les asemejan y aquellos que les distinguen. En primer lugar, la fórmula inicial de saludo en la carta, es más amistosa que en los oficios. En cuanto a la disposición del contenido es básicamente igual, con la distinción de que el oficio siempre lleva membrete y en muchos casos el margen izquierdo libre para posibles anotaciones. Otra diferencia es la relativa al tono de comunicación que en la carta es más personalizado y cordial que en el oficio. La carta casi siempre lleva fórmulas de despedida que el oficio no recoge. Este es un aspecto que debemos resaltar, por ser ésta una característica propia de los oficios actuales, dado que hasta los años 60 e incluso 70 de

nuestro siglo, los oficios recogían fórmulas de salutación y despedida como «Dios guarde a usted muchos años», que en la actualidad se han suprimido. La Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de Diciembre de 1958 dispuso la supresión de fórmulas de salutación y despedida en las comunicaciones de metro trámite entre los órganos administrativos. Otra diferencia, se puede apreciar en los pies de cada uno de estos documentos. El oficio, lleva al pie la dirección del receptor con el nombre, puesto que desempeña y la dependencia a la que pertenece. La carta sin embargo, no lleva pie de dirección, aunque pueda utilizar en el mismo lugar, la posdata.

En consecuencia, podemos afirmar que los oficios se caracterizan por tener contenido administrativo u oficial redactados de forma clara, concisa y breve, con términos rigurosos y tono formal e impersonal. La estructura ha de ser lógica en el orden y en el contenido, evitándose párrafos largos y farragosos.

Según la Orden del Ministerio de la Presidencia de 7 de julio de 1986, todos los oficios deben consignar los datos siguientes: Antesfirma con identificación del cargo, la firma, rúbrica o cualquier otra acreditación con identificación nominativa del firmante mediante nombre y apellidos. Respecto al destinatario, que figurará al pie del escrito, se deberá indicar el puesto que desempeña, la unidad o dependencia y el órgano o departamento.

La estructura formularia sería: 1) *Protocolo inicial* con los datos de referencia de procedencia o destino del escrito según proceda, la fecha y el asunto o síntesis del contenido, objeto del documento. 2) El *cuerpo* documental recogerá ordenadamente el asunto que se deseé comunicar al receptor de forma abreviada. 3) El *escritocolo*. Reflejará la data tópica y crónica con transcripción alfabética del mes, suscripción, firma rubricada y autógrafa de la autoridad que lo emite. Al pie la dirección de la persona a la que va destinada el oficio, indicando el puesto o cargo que desempeña y la dependencia del Organismo al que está adscrito.

NOTA INTERIOR

Un segundo documento administrativo muy similar al tipo anteriormente señalado, es la nota interior. Se puede definir como el documento de comunicación entre órganos o unidades pertenecientes a un mismo órgano superior o entidad. La nota que le caracteriza y que le diferencia del oficio es el ámbito de actuación.

La estructura formularia, comparandola con la del oficio la siguiente: 1) El *protocolo inicial* comienza con los datos del lugar y la fecha. También forman parte del protocolo los datos del emisor y receptor con el nombre los apellidos y cargo que ocupa la persona a la que va dirigida el documento. (Datos que como hemos visto en el oficio, aparecen reseñados en el protocolo final).

- 2) El *cuerpo* del documento reflejará de forma breve el asunto o motivo que dió lugar a la nota, y expondrá ordenadamente todo lo que se desea comunicar. 3) Por último, se cierra el documento con la rúbrica o acreditación.

PROUESTA DE RESOLUCIÓN

El tercer documento a desarrollar es la propuesta de resolución. Son documentos previos a la resolución de un expediente, y surgen para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 87 de la LRJAE y PAC.

El formulario se ajustará a la consignación de los siguientes datos:

- 1) Referencia del acto que dió origen al expediente. Cuando sea a instancia del interesado, se hará constar; nombre, apellidos y fecha de presentación de la instancia.
- 2) Relación cronológica de actos, informes y pruebas realizadas al efecto, resumiendo sus contenidos.
- 3) Fundamentación; se expresarán las razones que fundamenten tal propuesta de forma clara y concisa. Aparecerán reflejados de la siguiente forma; bajo la palabra «*considerando*» se recogerá la aplicación que deba hacerse de los «*vistos*» —textos legales consecuentes con el objeto de la propuesta— en relación a los «*resultados*» o hechos probados a tener en cuenta.
- 4) Propuesta propiamente dicha; se concretará la resolución que el funcionario instructor propone al superior. Esta propuesta será consecuente del análisis previamente reseñado. Dependiendo de la extensión del documento, todos estos puntos pueden ir destacados en artículos.

El documento termina con la fórmula «*V.E. o V.I. resolverá*». A continuación la data crónica y tópica con la firma del órgano que dictó la propuesta y al pie, la dirección del destinatario con el cargo que ocupa.

INFORME

En tercer lugar, los informes. Son documentos que describen resultados del estado de un problema concreto. Presentan sistemáticamente o cronológicamente información suficiente para que el superior jerárquico pueda juzgar, evaluar o proponer modificaciones a la resolución de un procedimiento. Son emitidos por autoridades, órganos o funcionarios distintos de aquellos a quien corresponde dictar la resolución o propuesta de la resolución con la finalidad de proporcionar declaraciones de juicio, cuestiones de hecho y de derecho —objeto del procedimiento administrativo— que sirvan en la decisión de las mismas. Así lo refleja el artículo 82 de la LRJAE y PAC al decir: «A efectos

de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos».

Por otra parte, la ley también establece con carácter general que «Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes» (art. 83.1). Ambos artículos, ponen de relieve los tipos de informes jurídicos existentes. Por ello algunos autores, recogen clasificaciones como la puesta de manifiesto por Fernando Martos Navarro distinguiendo entre:

1. Informes preceptivos: determinantes y no determinantes,
2. Informes facultativos; y por último,
3. Informes vinculantes y no vinculantes¹³.

1. Los informes son preceptivos o facultativos, en función de que órgano decisor tenga o no obligación de recabarlos.

Dentro de los informes preceptivos, —siendo todos los informes necesarios en un procedimiento administrativo por disposición legal— podemos distinguir entre determinantes y no determinantes:

a) Son determinantes, aquellos informes preceptivos que resultan imprescindibles para el órgano competente en la resolución del procedimiento administrativo.

La mención de informes determinantes ha de constar en la solicitud de petición. Deben emitirse en el plazo previsto, de lo contrario, se interrumpe el cómputo del plazo para la resolución.

b) Son no determinantes, los informes preceptivos, que a diferencia de los anteriores, no resultan imprescindibles para la resolución del procedimiento aún en el caso de ser exigidos por una disposición legal. Su no emisión en el plazo establecido, no interrumpe el plazo para la resolución.

2. Los informes facultativos son informes que solicita el órgano competente de forma discrecional con la finalidad de obtener datos, valoraciones o asesoramiento en un determinado asunto.

3. La denominación de informes vinculantes o no vinculantes, está en función de que el órgano decisor deba adoptar la resolución siguiendo o no lo señalado en el informe. En este último caso, deberá motivar el acto administrativo entendiéndose, salvo disposición expresa en contrario, como informes facultativos y no vinculantes. Así distinguimos:

¹³ En: *Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley de 27 de noviembre*. Madrid, 1994.

- a) Vinculantes, aquellos informes solicitados por el órgano superior y como su propio nombre indica, vinculan en todos sus extremos en la decisión de la resolución.
- b) No vinculantes, aquellos solicitados para asesoramiento del órgano competente en la resolución, que pueden o no tenerse en cuenta a la hora de resolver.

En cuanto a la estructura de estos documentos no emplean formularios rígidos, ni pre establecidos sin embargo, no faltan estudios que detallen la composición de los mismos¹⁴, y normas específicas que nos marcan la forma general para la presentación de los informes científicos y técnicos. Es el caso del Proyecto de Norma Española (PNE) aprobado por el Comité Técnico de Normalización nº 50 de AENOR, Documentación. Son normas que se refieren exclusivamente a los aspectos técnicos de la presentación de informes. Para los fines de esta norma, se considera que un informe debe comprender las siguientes partes:

- A) Parte inicial;
- B) Cuerpo del informe;
- C) Parte final;
- D) Anexos¹⁵.

El orden interno de esta estructura debe desarrollarse siguiendo dos principios básicos, el de unidad y el de primacía. El principio de unidad hace referencia a la coherencia e integridad del documento de una manera lógica, y el principio de primacía vendría a marcar la prioridad a los puntos con contenidos más importantes.

A) Parte inicial.

Dentro de la parte inicial distinguiremos: Cubierta, portada, resumen, índice y prefacio.

* **Cubierta.** Sirve para dar presentación inicial al informe. Debe ser clara, distintiva e informativa.

* **Portada.** Es la primera página bajo cubierta. Es importante porque es la fuente preferente de información, por ello debe contener: título del informe, naturaleza, autor y fecha de elaboración.

* **Resumen.** Cada informe debe contener un resumen que se presentará inmediatamente después de la información de la portada. Si se hace en página

¹⁴ MARCHENA NAYARROS, Julia: *Directrices para la elaboración de informes*. En: Manual de Documentos Administrativos. Madrid: Tecnos, 1994, pp.127.

¹⁵ *Documentación-presentación de informes científicos y técnicos*. En: «Revista Española de Documentación Científica» vol. 18, nº 4-1995. Madrid: Cindoc, 1995.

separada deben figurar todos los datos de identificación de la portada. El texto del resumen tiene que ser tan informativo como lo permita la naturaleza del documento; debe definir el objetivo, métodos, resultados y conclusiones presentados en el documento original, bien en ese orden, o destacando inicialmente los resultados y conclusiones; debe constituir un texto completo, para que sea inteligible sin necesidad de referirse al documento complejo; debe ser conciso reteniendo la información básica y el carácter de documento original.

* Índice. El índice es un elemento esencial de todos los informes, salvo de los informes muy cortos. Sirve para guiarse dentro del documento. Normalmente se sitúa detrás del resumen. Se recomienda: . Ocupar una sola página (siempre que sea posible). Enumerar los capítulos con los títulos de éstos y de las principales subdivisiones o secciones, junto con el nº de las páginas en las que aparecen.

* Prefacio. Puede considerarse como una nota de presentación para definir el estudio o destacar algún aspecto en particular. No siempre es necesario.

B) Cuerpo del Informe.

Incluiríremos; la introducción y nucleo del informe.

* Introducción. Cada informe comenzará con una introducción que deberá establecer brevemente el alcance y los objetivos del trabajo descrito.

* Nucleo del informe. El nucleo del informe se dividirá en capítulos numerados en función de la extensión del informe y en secciones como subdivisiones de los anteriores. En los informes cortos, no es necesario la división en capítulos, aunque sí es conveniente la división en secciones.

Es aconsejable que los títulos de los capítulos y secciones sean claros y concisos, y que cada capítulo comience con un párrafo preliminar, indicando cuál es el contenido de todo el capítulo.

C) Conclusiones. Las conclusiones son el reflejo claro y ordenado de las deducciones hechas como consecuencia de lo descrito en el núcleo del informe. Tiene una importancia comparable a la inicial ya que puede visualizarse rápidamente el conjunto de todos los puntos tratados.

Deben reflejarse los elementos siguientes:

* Opiniones o juicios de valor que resalta el autor como consecuencia de lo expuesto.

* Recomendaciones como manifestaciones concisas de alguna acción futura que parezca necesaria como resultado de las conclusiones alcanzadas, y

* Ventajas que se pueden obtener con la implantación de estas conclusiones.

D) Anexos.

Los anexos se consideran separadamente de la parte final, debido a que, aunque no siempre se requieren, pueden formar parte esencial de algunos informes. En los casos que se considere necesario, se incluirá como anexo aquella documentación que haya podido servir de base para la redacción del informe. Es una información que se puede prescindir de su lectura, aunque resulte de interés para determinados autores. Esta documentación será reseñada en el índice.

ACTA

Un último documento de este grupo son las actas. Las actas, con carácter general, son documentos que surgen como constancia y control de actos, hechos, circunstancias o acuerdos de las reuniones oficiales, celebradas por los órganos colegiados, en uso del cargo que ostentan.

Con carácter especial, existen otro tipo de actas con finalidades distintas como son; el acta de infracción, expedidas por funcionarios en uso de su cargo, para acreditar hechos que constituyen infracciones administrativas; y el acta procesal, para acreditar la ejecución de las actuaciones y pasos del procedimiento administrativo.

La estructura formularia de estos tipos de actas no es homogénea. Por una parte, el formulario de las actas de los órganos colegiados, ateniéndonos al artículo 27 de la LRJAE y PAC, quedaría definida: 1) *Encabezamiento*. Se inicia con el título y concepto del acta, indicando el órgano colegiado que se reúne, la sesión, el carácter ordinario o extraordinario y la data tópica y crónica de la misma. En el margen izquierdo del documento, de arriba a abajo, constan la relación de los asistentes a la sesión -presidente, vicepresidente y vocales- con identificación del nombre, apellidos y cargo administrativo que representan. Inmediatamente después la relación de ausentes con los mismos criterios. 2) En el *cuerpo* del documento se hace mención de nuevo, al día, la hora, y el lugar de la reunión, al mismo tiempo que se especifica el objeto de la misma, conforme un orden del día que recoge todos los asuntos a tratar en la sesión. El primer asunto de este orden del día, tal y como señala el artículo 27.5 de la ley, sería la lectura y aprobación del acta anterior dándose así por abierta la sesión para continuar con el resto de los asuntos del día. También se reseñan, de forma resumida, las intervenciones y deliberaciones que se suscitan en el curso de la sesión identificándose a los intervenientes. En la parte dispositiva, se expondrán los acuerdos adoptados por el órgano colegiado, siempre siguiendo los asuntos del orden del día presentados. Acordados los asuntos, se reseñará la hora de finalización de la sesión. 3) Por último, el *escáto*. Se cierra el documento con la antefirma del Secretario y Presidente,

las siglas con el Visto Bueno (Vº Bº), la firma y el «firmado» de ambos, con expresión del nombre y apellidos.

3. TIPOS DOCUMENTALES GENERADOS POR EL PARTICULAR PARA DIRIGIRSE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Incluimos cinco tipos documentales : Solicitud, denuncia, alegación, recurso y carta.

SOLICITUD

Las solicitudes son documentos que emanan de los particulares y se dirigen a una autoridad administrativa en demanda de una petición.

La LRJAE y PAC, en el Título VI, artículos 68 a 73, regula la iniciación del procedimiento administrativo estableciendo lo siguiente; «Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado». En este último caso y según dispone el artículo 70, «La solicitud que se formule, deberá contener: nombre y apellidos del interesado, hechos, razones y petición en que se concrete. Lugar y fecha. Firma del solicitante y órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige».

Este tipo de documento, aunque ha cambiando de denominación bajo nombres como instancia, memorial, ..., diplomáticamente ha variado muy poco presentando un formulario muy normalizado que consta de: 1) *Protocolo inicial* con la intitulación o datos del solicitante autor del documento. 2) *Texto*. Bajo la fórmula «*Expone*», se desarrollan de una forma clara, concisa y breve todas las razones de hecho y de derecho que justifican la petición en la que se concreta la solicitud. Expresadas las razones, y a continuación de la expresión «*Solicita*» se describe la petición propiamente dicha que justifica el documento. 3) *El escatocolo*, cierra el documento con la data tópica y crónica y la suscripción del solicitante. En el pie consta el órgano y centro administrativo al que se dirige la solicitud.

DENUNCIA

Un segundo tipo documental de este apartado es la denuncia. Como ya hemos anotado en el apartado anterior, y volviendo al artículo 68, el procedimiento administrativo no sólo se inicia a instancia de parte, sino también de oficio. Esta iniciación de oficio (art. 69) en muchos casos puede deberse a la interposición, por parte del administrado, de una denuncia.

Definimos la denuncia, como el documento por el que el ciudadano, bien

voluntariamente o en cumplimiento de una obligación legal, comunica unos hechos a la Administración Pública originando la iniciación de un procedimiento.

En la estructura formularia de la denuncia, podríamos destacar las siguientes partes: 1) Se inicia el documento con los datos personales del denunciante (nombre, apellidos y número del Documento Nacional de Identidad). 2) El *texto* comienza con la palabra «*Denuncia*» consignándose el órgano administrativo al que se dirige la denuncia y pasar inmediatamente después a exponer ordenada y cronológicamente los hechos y razones en los que se basa la misma. 3) El *escatocolo* cierra el documento con el lugar, fecha y firma. Al pie el órgano administrativo al que se dirige el documento.

ALEGACIÓN

Otro de los documentos que incluimos en este apartado es la alegación.

La LRJA y PAC en su título VI, Capítulo III, desarrolla un derecho del ciudadano reconocido en el artículo 35 de la misma ley. Este artículo 35 punto e), establece como derecho del ciudadano, «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».

Por su parte, el artículo 79, considera que en la fase de Instrucción del procedimiento «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».

Se puede interpretar que las alegaciones son consideradas como trámite de audiencia y a tenor del artículo 84.2, han ser interpuestas en un plazo no inferior a 10 días, ni superior a 15, alegando y presentando toda la documentación y justificaciones que estimen pertinentes.

La ley considera a este actuación, y al documento reflejo de la misma, uno de los mas importantes instrumentos de participación de los ciudadanos en la actividad Pública. El trámite de alegaciones, puede presentarse mediante los siguientes documentos:

- Documento ordinario de alegaciones. Como su propio nombre indica, es el documento que contiene alegaciones siendo procedente en cualquier momento del procedimiento pero siempre con anterioridad al trámite de audiencia.
- Documento de alegaciones en trámite de audiencia. Es un documento que se origina en el trámite de audiencia para aquellos casos en los que no se

haya tenido en cuenta o considerado los documentos o pruebas presentadas por el interesado.

Ambos documentos son compatibles en su interposición, aunque como especifica la ley, en distintas fases del procedimiento.

Estos documentos deben contener los siguientes datos:

1) En el *protocolo inicial* figurarán; el nombre y apellidos de la persona que alega, número de Documento Nacional de Identidad y asunto o procedimiento en el que se realiza la alegación. 2) En el *texto* del documento, se reseñan por un lado; los datos, hechos o argumentos que el ciudadano considere que debe tener en cuenta el órgano competente, y por otro; los documentos que se quieran adjuntar. 3) *Escatocolo*. Finaliza el documento con el lugar, fecha y firma. Al pie, el órgano administrativo a quien se dirige el documento.

RECURSO

El recurso es un documento que nace como consecuencia de la disconformidad del ciudadano ante una decisión o resolución tomada por la Administración. Sirve de garantía a los interesados en la resolución ya que con este documento se puede subsanar o eliminar un perjuicio.

La LRJA y PAC contempla todos aquellos supuestos en los que se pueden interponer recursos, distinguiendo entre:

a) Recursos que se interponen ante actos que no ponen fin a la vía administrativa como los recursos administrativos ordinarios y la revisión de oficio (excepto actos nulos de pleno derecho).

b) Recursos que se interponen ante actos que ponen fin a la vía administrativa, como el recurso extraordinario de revisión y revisión de oficio.

A tenor del artículo 110 de la ley, el documento de interposición del recurso deberá contener: 1) En el *protocolo inicial*, los datos los datos personales del recurrente (nombre, apellidos, y número de Documento Nacional de Identidad), tipo de acto administrativo que se recurre con la fecha en la que se dictó el acto administrativo. 2) *El texto*. Comienza con la exposición de motivos donde se reseñan de forma ordenada todas las razones que justifiquen o sirvan de base a la pretensión de impugnación del sujeto que recurre. 3) *El protocolo final*, consignará el lugar para la comunicación de la notificación con la fecha tópica y crónica del recurso y la firma del recurrente. Al pie, el órgano administrativo al que se dirige.

CARTA

El último documento de la clasificación expuesta es la carta.

Puede definirse como un documento de comunicación personal con contenidos muy genéricos.

La carta es un documento muy generalizado para comunicarse el particular con la Administración. Siempre que las normas de procedimiento administrativo no exijan que se adopte otra forma especial documentaria, el particular puede dirigirse con este documento a la Administración Pública.

Las características de este documento ya las hemos analizado en el apartado dedicado a la tipología documental del Oficio.

Para finalizar, destacaremos que estos documentos no emplean formularios rígidos, aunque en su estructura debe constar los datos del interesado y el asunto o motivo que dió lugar al documento.

CONCLUSIÓN

El objetivo nuclear de este trabajo ha sido tratar de ofrecer al lector un concepto más amplio y detallado del denominado «documento administrativo». Para ello, hemos analizado los distintos tipos de documentos más comunes que forman parte del Fondo Documental de la Administración General.

A su vez, hemos intentado aportar aspectos a la normalización y racionalización de estos documentos, contribuyendo así, a la tarea que muchos investigadores están llevando a cabo en torno a esta problemática.