

# ***LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS. TIPOS Y CLASIFICACIONES***

## **1. DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS**

### ***1.1. CONCEPTO Y FUNCIONES***

Los documentos administrativos se definen como el soporte por el que se materializan los actos administrativos. Cumplen, por tanto, dos funciones:

1. por un lado es un instrumento de constatación que permite comprobar el desarrollo de una actuación administrativa
2. y por otro es un instrumento de comunicación, ya que los documentos administrativos permiten la traslación del contenido de los actos a otros órganos o unidades de la Administración (notas interiores) o a terceros interesados, ya sean personas jurídicas públicas y privadas o personas jurídicas naturales.

### ***1.2. CARACTERÍSTICAS***

Se pueden apreciar una serie de características que determinan el que un documento pueda ser calificado como documento administrativo. Son las siguientes:

1. Producen efectos frente a terceros o en el ámbito de la propia Administración.
2. Son emitidos por un órgano administrativo. Por tanto quedan excluidos todos los documentos redactados o creados por los interesados, como las solicitudes, las alegaciones o los recursos y reclamaciones.
3. Su emisión es válida.

### ***1.3. CLASES***

Los documentos administrativos más relevantes son aquellos emitidos en el marco del procedimiento administrativo, entendiendo que no son los únicos que pueden ser emitidos por la Administración, puesto que otro grupo que analizaremos en otro apartado de este tema, sirve para reflejar la existencia de un documento anterior, del que el segundo es sólo una constatación, denominado copia o certificado administrativo. Teniendo en cuenta esa apreciación clasificamos los documentos administrativos en los siguientes grupos, según distintos puntos de vista:

- Documentos administrativos emitidos en el marco de los procedimientos administrativos.
- Documentos de decisión: resoluciones y acuerdos.
- Documentos de transmisión: notificaciones, publicaciones, oficios y notas interiores
- Documentos de constancia: actas y certificados.
- Documentos de juicio: informes
- Documentos administrativos de constatación de otro anterior (copias)
- Documentos dictados en el marco de un procedimiento administrativo

Se pueden clasificar asimismo en:

- Documentos administrativos de iniciación.
- Documentos administrativos de instrucción.
- Documentos administrativos de terminación.

### 1.3.1. Documentos de iniciación

Podemos encontrar los siguientes documentos de iniciación:

- Acuerdo de iniciación del procedimiento: es el documento por el que se inicia un procedimiento administrativo de oficio.
- Requerimiento de subsanación de defectos en la solicitud: es el documento a través del cual se comunica al interesado en un procedimiento que la solicitud por el presentada no reúne todos los requisitos o no acompaña todos los documentos que se exigen en la normativa correspondiente, por lo que se notifica esta incidencia a efectos de que subsane tal deficiencia en un plazo determinado, ya que de lo contrario se considera que ha desistido y el procedimiento se archiva, terminando su tramitación.
- Petición de mejora voluntaria de la solicitud: este documento puede ser utilizado en aquellos procedimientos que se han iniciado a solicitud del interesado, y en el que el órgano competente aprecia que la solicitud recibida puede ser modificada o mejorada voluntariamente por el interesado por considerarlo conveniente para el desarrollo del procedimiento.
- Acuerdo de adopción de medidas provisionales: estos acuerdos se adoptan en aquellos procedimientos administrativos en los que se quiere, existiendo elementos de juicio para ello, asegurar los efectos de la resolución que en su día se dicte y para ello el órgano administrativo competente acuerda las oportunas medidas provisionales que estarán vigentes durante el tiempo que dure el procedimiento.
- Acuerdo de acumulación de procedimientos: se da en aquellos supuestos en que se detecta que la materia de dos o más procedimientos administrativos es idéntica, y se acuerda su acumulación por tener elementos comunes.
- Acuerdo de práctica simultánea de trámites: es el documento en el que se notifica a las personas interesadas en un procedimiento que se van a llevar a cabo varios trámites en un mismo acto al tener entre ellos una naturaleza similar, en aplicación del principio de celeridad procedimental.

### 1.3.2. Documentos de Instrucción

Son los siguientes:

- Acuerdo de apertura de un periodo de prueba: es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento notifica a las personas interesadas en el mismo que se abre un período probatorio, en el que se practicarán pruebas para acreditar los hechos que se valoran en el procedimiento.
- Acuerdo de practica de prueba: es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento comunica a las personas interesadas en el mismo, el día, hora y lugar en que se llevaran a cabo las pruebas cuya práctica se ha acordado en el procedimiento.
- Acuerdo por el que se rechazan las pruebas propuestas: es el documento a través del cual el órgano competente en la tramitación de un procedimiento rechaza las pruebas que han sido propuestas por el interesado o interesados en el procedimiento, notificando esta circunstancias a los mismos e indicando los motivos de ese rechazo
- Oficio de petición de informes: los oficios son documentos que se utilizan para la comunicación entre unidades y órganos administrativos, en concreto con este tipo de oficio se solicitan informes para dictar la resolución de un procedimiento.
- Citación de comparecencia: la citación es una notificación a través de la cual se le comunica al interesado o interesados en un procedimiento que han de comparecer ante las oficinas públicas, indicándose al efecto el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como las consecuencias que acarrea el no personarse en las citadas dependencias.
- Concesión del trámite de audiencia: es el documento a través del cual se notifica al interesado o interesados en un procedimiento que se ha iniciado el trámite de audiencia.
- Acuerdo de apertura del periodo de información pública: es el documento a través del cual se notifica al interesado o interesados en un procedimiento la decisión del órgano competente de abrir un periodo de información pública para dar a conocer a cualquier persona que este interesada los trámites de un procedimiento, para ello se determina, un lugar un plazo y un horario, durante el cual se podrán presentar las alegaciones que se estimen convenientes.
- Acuerdo de ampliación de plazos: es un documento por el que el órgano competente en la tramitación de un procedimiento notifica al interesado o interesados en el procedimiento que se han ampliado los plazos que

legalmente están establecidos para resolver el mismo, ello siempre y cuando no se perjudiquen derechos de terceras personas y las circunstancias del procedimiento así lo aconsejen.

- Acuerdo de tramitación de urgencia: es el documento por el que el órgano competente en la tramitación de un procedimiento acuerda bien de oficio o bien a solicitud del interesado la reducción a la mitad de los plazos establecidos legalmente para la resolución un procedimiento.
- Acreditación de la notificación: es una diligencia a través de la cual consta que se ha practicado la notificación al interesado o interesados en la tramitación de un procedimiento de un determinado acto o actos.

### 1.3.3. Documentos de terminación

Son aquellos documentos que constatan la terminación de un procedimiento administrativo por cualquiera de las causas que reconoce el ordenamiento jurídico. Los estudiamos a continuación:

- Acuerdo de caducidad por paralización del procedimiento imputable al interesado: se adopta en aquellos procedimientos iniciados a solicitud del interesado y que por motivos imputables al mismo el procedimiento ha quedado paralizado durante un tiempo superior al establecido legalmente.
- Acuerdo de caducidad por paralización del procedimiento iniciado de oficio no susceptible de producir actos favorables: se adopta en aquellos procedimientos que se han iniciado de oficio y en los cuales no se ha dictado resolución expresa en el plazo que esta establecido normativamente ni tampoco en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada. Sólo se da en aquellos supuestos de procedimientos iniciados de oficio y que no produzcan actos favorables para los ciudadanos.
- Resolución: es el documento administrativo que recoge las decisiones del órgano competente que pone fin a un procedimiento, resolviendo todas las cuestiones planteadas en el mismo.
- Resolución de inadmisión: es el documento que recoge las decisiones del órgano competente en cuanto a la inadmisión de una solicitud de reconocimiento de derechos que no están previstos en el Ordenamiento Jurídico o son manifiestamente carentes de fundamento.
- Documento acreditativo del silencio: es un documento que se expide a petición del interesado cuando la misma no ha dictado resolución a un procedimiento en el plazo legalmente establecido.
- Acuerdo de la suspensión de la ejecución de un acto: este acuerdo lo adopta el órgano administrativo competente, bien de oficio o a solicitud del interesado, en aquellos procedimientos en los que la ejecución de la resolución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación para lo cual pueden adoptarse las medidas cautelares necesarias.

#### Documentos de decisión

Son aquellos que contienen una declaración de voluntad de un órgano administrativo sobre materias de su competencia. Se clasifican en acuerdos y resoluciones.

El acuerdo es el documento administrativo que recoge las decisiones adoptadas por los órganos competentes sobre la iniciación y las cuestiones que se suscitan en la tramitación de un procedimiento antes de la resolución del mismo.

Las resoluciones contienen las decisiones del órgano competente que pone fin al procedimiento administrativo, resolviendo todas las cuestiones que se han planteado en el mismo.

### 1.3.4. Documentos de transmisión

Son aquellos documentos que comunican la existencia de hechos o actos a otras personas u órganos. Se pueden clasificar de la siguiente manera:

Documentos dirigidos a los ciudadanos o a entidades privadas: notificaciones y publicaciones.

- Las notificaciones son los documentos por los que la Administración comunica a un interesado una resolución o un acuerdo.
- Las publicaciones consisten en insertar un acto administrativo en un diario oficial, tablón de anuncios o medio de comunicación para su conocimiento por los interesados.

Documentos dirigidos a órganos o unidades administrativas: oficio y nota interior.

- El oficio es el documento que se utiliza para la comunicación entre órganos o unidades pertenecientes a diferentes Administraciones Públicas, a diferentes entidades o departamentos, y dentro de éstos, a diferentes órganos superiores.
- La nota interior es el documento que se utiliza para la comunicación entre órganos o unidades que pertenecen a un mismo órgano o unidad.

### **1.3.5. Documentos de constancia**

Se definen como aquellos que contienen una declaración de conocimiento de in órgano administrativo cuya finalidad es la acreditación de actos, hechos o efectos jurídicos. Se clasifican en actas y certificados.

- Las actas son los documentos que acreditan hechos, circunstancias, juicios o acuerdos.
- Los certificados acreditan hechos o situaciones de carácter administrativo que pueden surtir efectos en un procedimiento administrativo o en las relaciones jurídico privadas.

### **1.3.6. Documentos de juicio.**

Son los documentos que contienen una declaración de juicio de un órgano administrativo, o de una persona física o jurídica pública o privada, sobre las cuestiones de hecho o de derecho que sean objeto de un procedimiento administrativo.

Los documentos de juicio clásicos son los informes, que a su vez pueden ser:

- Por la obligación de resolverlos: preceptivos.
- Por la discrecionalidad en su solicitud: facultativos.
- Por la vinculación de su contenido: vinculantes.
- Por la libertad de vinculación: no vinculantes.

## **2. DOCUMENTOS DE LOS CIUDADANOS**

En esta materia no se puede hablar de documentos administrativos, por la propia definición de los mismos que obligan a que sean dictados necesariamente por un órgano administrativo. Se denominan documentos de los ciudadanos a todos aquellos escritos dirigidos a la Administración por parte de un ciudadano, ya sea en el marco o no de un procedimiento administrativo, y estén o no sujetos a las normas administrativas, ya que en el caso de que tengan forma o fondo defectuosa deberá ser admitido por aquélla, aunque deba indicar al administrado la necesidad de subsanación del mismo.

### **2.1. CLASES Y FORMA DE REDACCIÓN**

La clasificación más relevante de documentos administrativos hace referencia a la existencia de los siguientes tipos de documentos de los ciudadanos:

- Solicitudes
- Denuncias
- Alegaciones
- Recursos
- Peticiones
- Reclamaciones

Otras clasificaciones inciden en el tipo de documento que pueden presentar los ciudadanos en función de las distintas fases del procedimiento administrativo. Así tenemos los siguientes:

- Fase de preiniciación: solicitudes y denuncias.
- Fases de iniciación, instrucción y terminación: alegaciones.
- Fase postprocedimental: recursos administrativos.

No existen normas generales aplicables a la redacción de documentos por parte de los ciudadanos. La Ley 30/1992, 26 de noviembre, recoge exclusivamente la obligatoriedad de respetar unos ciertos requisitos formales en el caso de la presentación de solicitudes y de recursos. En el resto de casos, será sólo necesario respetar una serie de extremos formales y generales. Son los siguientes:

- Identificación del emisor y del destinatario: a ese fin habrá de consignarse la identificación de ambos, mediante nombre, apellidos y documento nacional de identidad, en aquellos casos en los que sea obligado citar ese dato. La identificación del destinatario se realiza mediante el señalamiento de la denominación del órgano administrativo correspondiente (no es necesario el uso de fórmulas especiales de tratamiento).
- Identificación de los lugares y medios de notificación preferentes.

### 2.1.1. Solicitudes

Son documentos presentados por los ciudadanos que dan lugar al inicio de un procedimiento administrativo. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad.
- Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

En el caso de que no se indique alguno de los extremos anteriores, se debe indicar al interesado, para que subsane los defectos en el plazo de diez días, así como formular la advertencia que de no hacerlo se le tendrá por decaído en su derecho y se procederá al archivo del expediente.

Las solicitudes pueden ir acompañadas de elementos para completar su contenido, ya sean o no requeridos por la normativa aplicable al procedimiento o asunto de que se trate, debiendo ser admitidos por el órgano receptor de la solicitud y tenidos en cuenta por los órganos gestores. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse:

- En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.
- En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.
- En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

### 2.1.2. Denuncias

Son documentos administrativos que pueden o no, ser presentados por los ciudadanos y que dan lugar al inicio de un procedimiento administrativo, ya sea o no sancionador, como consecuencia de la puesta en conocimiento de algún hecho concreto, a un órgano administrativo competente. La presentación de una denuncia no implica que quien la presente vaya a adquirir la condición de interesado, en el caso de que la denuncia dé lugar a la iniciación de un procedimiento, ello sólo ocurrirá si el denunciante es titular de derechos subjetivos o intereses legítimos que puedan verse afectados por la resolución que se dicte al finalizar el procedimiento.

En cuanto a su contenido se aplican las reglas antiformalistas, es decir, no se exige en la normativa actual, ningún tipo

de requisito formal para cumplimentar una denuncia. No obstante, se pueden señalar los siguientes extremos como básicos en el contenido de una denuncia:

- Identificación de los denunciados
- Identificación de posibles interesados en el procedimiento
- Exposición de hechos, lugar y fecha en que se produjeron
- Solicitud, si procede, de inicio de procedimiento administrativo
- Indicación del lugar y medios preferentes de notificación

### 2.1.3. Alegaciones

Se definen como documentos administrativos presentados por los interesados en un procedimiento mediante el que se aportan a los órganos responsables del mismo, datos o valoraciones de carácter fáctico o jurídico para su consideración a las que pueden acompañarse otros documentos, que como en el resto de casos que estamos tratando, deberán ser admitidos por el órgano receptor y tenidos en cuenta por el órgano gestor del procedimiento.

Los escritos de alegaciones pueden ser documentos ordinarios de alegaciones o documentos de alegaciones en el trámite de audiencia. Los escritos ordinarios de alegaciones se presentan en cualquier momento anterior al trámite de audiencia, sin tener restricciones ni en cuanto a su contenido ni en cuanto al momento de su presentación. Los escritos de alegaciones presentados en el trámite de audiencia se encuentra limitada al momento procedimental del trámite de audiencia, pero tampoco cuenta con requisitos formales algunos.

### 2.1.4. Recursos

Los recursos administrativos se definen como aquellos documentos presentados por los ciudadanos en los que éstos impugnan un acto administrativo que afecta a sus derechos o intereses legítimos, solicitando su anulación por considerar que incurre en algún defecto que lo hace objeto de nulidad o anulabilidad. La interposición del recurso deberá expresar:

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

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter. Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.

### 2.1.5. Peticiones

Se realizan en ejercicio del derecho fundamental de petición reconocido a los ciudadanos en la Constitución a través de su artículo 29. La redacción de peticiones no está sometida a ningún tipo de requisito formalista, siendo suficiente la identificación del peticionario, del órgano al que se dirige y de las bases y motivos de su petición.

La diferencia básica que mantiene con la solicitud estriba en que la solicitud está basada jurídicamente en un derecho del ciudadano a la obtención del objeto de la solicitud, de forma que al comprobarse su adecuación con el ordenamiento jurídico, se autorizará o en caso contrario, se denegará. La petición está basada sin embargo en la concesión graciable del objeto de la misma, que queda en manos del poder discrecional del órgano al que se dirige. De lo anterior se deduce que la presentación de solicitudes dará siempre lugar a la apertura de un procedimiento administrativo, ya que nace la obligación para la Administración de resolver, mientras que de la presentación de una petición no nace ningún tipo de obligación para el órgano al que se dirige.

### **2.1.6. Reclamaciones**

Las reclamaciones son documentos de los ciudadanos que se pueden presentar al margen de un procedimiento administrativo. Se definen como las quejas o denuncias presentadas por cualquier persona, ya sea natural o jurídica que, en sus relaciones con la Administración considere que ha sido objeto de desatención, tardanza o cualquier otra anomalía consecuencia de un supuesto mal funcionamiento de los servicios.