

EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE PORTUGAL (DECRETO-LEY 442/91, DE 15 DE NOVIEMBRE)

Por

LUIS MIGUEL ARROYO YANES

Departamento de Derecho Público de la Universidad de Cádiz

INTRODUCCIÓN

I. La promulgación de un Código de Procedimiento Administrativo constituye para cualquier país un hecho especialmente relevante que se acrecienta, más si cabe, si el ordenamiento jurídico-administrativo en el que se inserta ha venido careciendo tradicionalmente de una disposición de estas características. El 16 de mayo de 1992 constituye para el Derecho Administrativo portugués una fecha especialmente significativa ya que ese día, transcurrido seis meses desde su publicación, ha entrado en vigor tras un largo, laborioso y lento proceso de elaboración, el Código de Procedimiento Administrativo mediante el cual se aborda de forma unitaria y completa las previsiones que, de forma general, han de seguirse cuando se está en presencia de cualquier clase de procedimiento administrativo del vecino país, materia que tradicionalmente ha sido conocida tanto por la doctrina como por la jurisprudencia como «proceso administrativo gracioso», denominación con la que se ha venido conociendo éste por oposición al que tiene lugar ante los Tribunales contencioso-administrativo (1). Con su definitiva promulgación se cierra de forma definitiva, quince años después, una etapa que quedó abierta al establecerse expresamente en la Constitución de 1976 el mandato de que tenía que ser una ley especial la que se encargara de regular este importante sector del ordenamiento administrativo, ley que tendría que cumplir el doble objetivo de servir de vía para la racionalización de los medios llamados a ser utilizados por los servicios administrativos, por un lado, y por otro, de mecanismo de impulso de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que pudieran afectarles directamente (originario art. 268.3; actual 267.4 de la citada Constitución) (2).

(1) Sobre esta distinción que, por lo demás, se encuentra bastante arraigada en los ordenamientos continentales europeos, Vid. M. CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra, Almedina, 1984, tercera reimpresión de la décima edición, tomo II, pág. 1291.

(2) El precepto constitucional al que hacemos referencia, que no ha sufrido ninguna alteración en su formulación original a pesar de las reformas que ha sufrido el texto constitucional portugués en 1982 y 1989, establece lo siguiente: «el procedimiento de la actividad administrativa será objeto de una ley especial que asegurará la racionalización de los medios a utilizar por los servicios y la participación de los ciudadanos en la

El proceso que finalmente ha desembocado en la publicación del Código de Procedimiento ha sido bastante lento. Ya a comienzos de los años ochenta —los mismos serían dados a conocer, respectivamente, en 1980 y 1982— se redactaron dos anteproyectos que fueron objeto de discusión en los ámbitos administrativos durante la primera mitad de esa década pero que no llegaron a concretarse, desgraciadamente, en un anteproyecto definitivo. A fin de que se cumpliera este objetivo el Gobierno portugués encargaría en 1987 a una Comisión formada por importantes y prestigiosos especialistas en Derecho Administrativo la redacción de un nuevo anteproyecto que finalmente, tras la correspondiente autorización del Parlamento (Ley 32/91, de 20 de junio) (3) y la inevitable intervención del propio Gobierno sobre el texto presentado, ha sido publicado por medio del Decreto-Ley 442/91, de 15 de noviembre (4).

Sobre el texto finalmente dictado gravita una doble preocupación que puede percibirse, como veremos seguidamente a lo largo de todo el articulado del CPA. De un lado, se intenta ofrecer un texto procedimental que, permaneciendo fiel a las bases tradicionales del procedimiento administrativo portugués, incorpore innovaciones experimentadas ya con éxito en otros países, actualizando de este modo aquellas bases teóricas y configurando un texto normativo codificador que sirva para su empleo

formación de las decisiones o acuerdos que les afecten». Seguimos en este punto la traducción que de dicho texto constitucional realizó en su día M. DARANAS PELAEZ y que aparece en la obra por él editada *Las Constituciones Europeas*. Madrid, Editora Nacional, 1979, págs. 1533 y ss. Sobre el texto actualmente en vigor tras la reforma de 1989 puede verse la traducción del mismo debida también al indicado autor en «Boletín de Legislación Extranjera», 96-97, septiembre-octubre de 1989.

(3) La Ley citada, que autorizaba al Gobierno a regular, en un plazo de ciento veinte días, el procedimiento administrativo y la actividad de la Administración Pública, establecía en su artículo segundo que el sentido de la legislación a dictar sería el siguiente: *a)* Disciplinar la organización y el funcionamiento de la Administración Pública y racionalizar su actividad; *b)* regular la formación y la manifestación de la voluntad de los órganos de la Administración Pública; *c)* asegurar el derecho de información de los particulares y su participación en la adopción de las resoluciones que les fueran directamente aplicables; y *d)* asegurar la transparencia de la actividad de la Administración y el respeto a los derechos e intereses de los ciudadanos.

(4) La Comisión redactora del anteproyecto que finalmente sería tomado en consideración estaba formada por los sres. D. FREITAS DO AMARAL, J. CAUPERS, J. MARTÍN CLARO, J. RAPOSO y V. PEREIRA DA SILVA. Este anteproyecto, a diferencia de los dos anteriores, que si lo serían no fue objeto de publicación oficial (sus referencias son «Boletín do Ministerio de Justiça», núms. 301 de 1980 y 362 de 1982, págs. 41 y ss., respectivamente).

Los miembros de la citada Comisión (a los que se les suma P. SIZA VIEIRA) son los autores de una edición anotada con breves y atinados comentarios del Código de Procedimiento (*Código do Procedimento Administrativo anotado*, Coimbra, Almedina, 1982), en la cual aparecen referencias puntuales al articulado de dicho anteproyecto que resultan de especial ayuda para ponderar las modificaciones que el Gobierno ha introducido en el texto que se le presento. Del Código existen, asimismo, otras ediciones igualmente válidas por su rigor, pudiendo citarse en este sentido a título de ejemplo las realizadas por R. CHANCERELLE DE MACHETTE (Lisboa, colección Leges, 1992), con legislación complementaria incluida; la comentada, anotada y con referencia a la jurisprudencia existente de J. M. SANTOS BOTELHO, A. M. PIRES ESTEVES, J. CANDIDO DE PINHO (Coimbra, Almedina, 1982); y la de A. M. REBORDADO MONTALVO, con notas, comentarios y legislación complementaria (Coimbra, 1992).

por las Administraciones Públicas a finales de este siglo y comienzos del venidero (5). De otro lado, y junto a esa doble tensión ya apuntadas entre tradición e innovación, cabe situar la intervención que el Gobierno ha realizado sobre el texto inicialmente propuesto por la indicada Comisión. Esta intervención, cuyo grado de incidencia sobre el texto final es sumamente variable, es fruto del deseo gubernamental —que se concretaría tras ser oídos los diferentes departamentos ministeriales— de que el texto procedimental responda a la situación real en la que actualmente se encuentran las Administraciones públicas portuguesas, lo que ha supuesto un trastocamiento puntual de ciertos aspectos importantes del anteproyecto inicial, en una expresión de realismo que debe ser tanto aplaudida cuando viene precedida de una razonable justificación como criticada cuando no aparece fundada adecuadamente (6).

II. Para exponer las bases teóricas sobre las que se ha venido asentando tradicionalmente el procedimiento administrativo no contencioso en Portugal se hace necesaria una breve referencia a las notas características del sistema administrativo del vecino país. Estas han venido siendo, desde la consolidación del régimen liberal durante el siglo pasado, las de un sistema administrativo que, en líneas generales puede clasificarse —como, por otro lado, ocurre, salvadas las distancias, con el propio sistema español— como de tipo francés, aunque dicho sistema haya sufrido con el paso del tiempo un progresivo proceso de diferenciación respecto al modelo que le sirve de referencia en alguna de sus señas de identidad hasta el punto de que no faltan autores que, a la vista de su particular sistema de justicia administrativa, lo incluyen, sin excesivos problemas de fondo, entre los sistemas de corte germánico (7). Sin entrar ahora en el

(5) Cabe destacar en este sentido como el Preámbulo del Decreto-Ley citado en su apartado II señala como se han tenido en cuenta en su redacción las enseñanzas del Derecho comparado y la larga experiencia extraíble de la aplicación de las leyes de procedimiento administrativo de otros tantos países.

(6) En este sentido cabe señalar como el Gobierno no ha tenido ningún reparo en modificar en profundidad el texto que le presentó la Comisión cuando lo ha creído necesario, con independencia del acierto técnico del texto ofrecido. Un buen ejemplo de ello lo constituye el artículo 65 del CPA en el cual, frente al texto de la Comisión en el que se regulaba mínimamente el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos por parte de los ciudadanos, se ha optado por vaciar dicho derecho de contenido material, remitido su regulación a una reglamentación posterior. Vid. D. FREIRAS DO AMARAL y otros, *Código... ob. cit.*, págs. 110-111.

(7) La identificación de este sistema administrativo entre los de corte francés resulta ampliamente compartida en la propia doctrina portuguesa, clasificación que se justifica en base a las notas presentes en el mismo, similares a las del sistema francés o continental (principio de legalidad, existencia de un Tribunal de Conflictos, privilegio de ejecución previa de los actos administrativos, etc.). Vid., por todos, la clásica obra ya citada de M. Caetano (*Manual...*, págs. 27 y ss.). El acercamiento de este sistema al que rige en Alemania y en países de su órbita jurídica es defendido por algunos autores desde el examen que se deriva del Derecho Comparado de la relación entre tribunales administrativos y judiciales de control. Vid., en este sentido, la obra de H. PUGET, *Les institutions administratives étrangères*. París, Dalloz, 1969, pág. 255; aún partiendo de esta base este autor no duda en reconocer la deuda que el sistema portugués tiene respecto al francés algo que se manifiesta a través del mantenimiento de un Tribunal de Conflictos.

examen de esta polémica cuestión, cuyo planteamiento nos obligaría a ir mucho más lejos de lo que la prudencia aconseja sea la redacción de unas páginas meramente introductorias a un trabajo de traducción de un texto legal, si podemos realizar dos clases de consideraciones referidas a la cuestión citada vista desde el examen del procedimiento administrativo y que quizá sirvan para situar y clarificar el punto en el que se encuentra esta materia tras haber sido publicado el Código de Procedimiento.

La primera consideración que cabe realizar gira en torno a la regulación que ha venido teniendo la materia procedimental en Portugal hasta la entrada en vigor del CPA. Al igual que ha venido ocurriendo con el procedimiento no contencioso en Francia, el procedimiento administrativo portugués ha venido careciendo tradicionalmente de una regulación que, a través de una ley dedicada exclusivamente a tratarla, normara de manera general este importante sector del ordenamiento jurídico-administrativo, a pesar de ser ésta una vieja reivindicación de la doctrina y de los operadores jurídicos administrativos que han venido insistiendo desde hace ya mucho tiempo en la necesidad de acometer semejante tarea de modo definitivo (8). Hasta entonces las reglas procedimentales que han venido siguiéndose en la tramitación de los expedientes administrativos, y para resolver las cuestiones jurídicas derivadas de dicha operación han venido estando reguladas en disposiciones parciales, promulgadas en momentos temporales distintos, orientados a reglar aspectos concretos a las que se le añadían criterios doctrinales y jurisprudenciales encaminados a ofrecer interpretaciones y reglas que permitieran armonizar y unificar disposiciones heredadas de períodos históricos distintos que habían ido dictándose con el paso del tiempo para regular determinados problemas cuya resolución se había ido haciendo inaplazable en cada caso (9). Por este motivo el CPA comporta un importante salto cualitativo respecto a la situación anterior, pues supone, nada más y nada menos, que la concreción definitiva de aquellos deseos codificadores en una disposición en la que a partir de este momento quedan concentradas de manera unitaria las bases estructurantes del Derecho Administrativo de procedimiento, disposición que pasa a ocupar por mérito propio la cabecera del

(8) Obviamente esta cuestión es independiente de la existencia o no de un Código Administrativo en el que se de entrada a la regulación de determinados aspectos del procedimiento administrativo. En este sentido cabe recordar el caso francés, con el que el portugués guardaba un fuerte paralelismo antes de la aprobación del CPA, el cual aunque posee un Código Administrativo no posee un Código procedimental en el sentido propio del término, rigiéndose por un conjunto de reglas generales y específicas sin una armonización interna y externa derivadas de una intervención del legislador. En el caso francés, a diferencia del portugués, todos los intentos por acometer semejante tarea han fracasado. Vid., sobre esta cuestión, G. VEDEL, *Derecho Administrativo*, Madrid, Aguilar, 1980, traducción española de J. Rincón Jurado de la sexta edición francesa, págs. 494 y ss.

(9) Al igual que ha acontecido en Francia también en Portugal han venido dictándose leyes puntuales que han entrado a normar aspectos del procedimiento administrativo no contencioso. En este sentido puede citarse la Ley 370/83, de 6 de octubre, reguladora de las garantías de imparcialidad de la Administración en materia de procedimiento, actos y contratos.

grupo normativo en dicha materia conforme a la cual tiene que interpretarse, o reinterpretarse en su caso, todas las disposiciones que continúan en vigor y las que en un futuro próximo puedan dictarse sobre esta cuestión (10).

Como segunda consideración cabe destacar el hecho de que los redactores de esta obra normativa se hayan mostrado especialmente receptivos a tener presente la Ley alemana de Procedimiento Administrativo de 1976, así como sus propuestas doctrinales, importando, de este modo, con ocasión de la codificación de la normativa procedimental, soluciones empleadas en Alemania y que habrán de dar sabida al «viejo» procedimiento administrativo no contencioso por el que ha venido regulándose tradicionalmente esta materia (11). De este modo, estamos al menos en condiciones de apuntar como se está produciendo en estos momentos un acercamiento en lo que se refiere a esta materia entre el régimen jurídico del vecino país y el existente en Alemania, aunque ignoramos por ahora, a falta de los correspondientes estudios comparados entre ambos sistemas, el grado de fidelidad al modelo de referencia y los aspectos en los que éste ha dejado su impronta de forma más acusada, por encima de otras influencias extranjeras que, aunque sea en menor grado, también han sido tomadas en consideración (12).

III. El código portugués estructura sus 188 artículos —si obviamos ahora su división formal en partes, capítulos, secciones y subsecciones— en siete campos materiales: *a)* principios generales; *b)* sujetos de las relaciones administrativas; *c)* procedimiento administrativo; *d)* reglamento; *e)* acto administrativo; *f)* reclamaciones y recursos; *g)* contratos administrativos. Veamos brevemente el contenido de cada uno de ellos destacando, de paso, las novedades más significativas que se han introducido en el Derecho administrativo portugués por vía de la nueva regulación.

a) Principios generales.—El CPA dedica sus primeros artículos (del 1 al 12) a la exposición de una serie de disposiciones y principios generales

(10) En Portugal las disposiciones procedimentales han venido estando dispersas en decenas de leyes organizativas y reglamentos regulándose por la práctica muchos aspectos del procedimiento. Vid., por todos, M. CAETANO, *Manual... ob. cit.*, tomo II, pág. 1294.

En los años ochenta se ha producido un relativo impulso a los estudios sobre procedimiento administrativo en el vecino país, al hilo del movimiento de codificación, a través de seminarios, jornadas, publicaciones, etc. Como ejemplo de todo ello puede citarse el trabajo de carácter monográfico de P. FERREIRA DA CUNHA, *O procedimento administrativo. (Estructura)*, Coimbra, Almedina, 1987, 299 págs., dedicado en su integridad a un examen dogmático, con base en la bibliografía tanto portuguesa como italiana, de las distintas fases del procedimiento administrativo.

(11) La propia Exposición de Motivos del Decreto-Ley por el que se dicta el CPA da cuenta de ello (apartado II), destaca esta particular influencia frente a otras experiencias del Derecho Comparado que se han tenido presentes en mucho menor grado.

(12) Así se citan expresamente en el Preámbulo las experiencias austríaca, norteamericana, española, yugoslava y polaca. Nuestra vieja Ley de Procedimiento de 1958 ha influido también, como veremos seguidamente, en algunos preceptos del CPA. No se hace, en cambio, ninguna referencia a las reglas de procedimiento administrativo del Derecho Comunitario que, de atenernos al texto del Preámbulo, no ha sido tenido en cuenta como experiencia a tener en cuenta.

cuya articulación resulta necesaria para el correcto desarrollo de la materia administrativa. Tras definir en su artículo 1 que se entiende por procedimiento administrativo y por proceso administrativo (13), el legislador ha fijado en su artículo 2 el ámbito de aplicación del Código que no queda restringido a los órganos dependientes de la Administración Pública sino que se extiende también, zanjándose cualquier duda posible al respecto, a las actuaciones administrativas que provienen de los distintos poderes del Estado que, aunque no se integren formalmente en la Administración Pública, pueden llegar a desarrollar funciones «materialmente» administrativas. Asimismo, se contempla la posibilidad de extender la aplicación de los preceptos del Código, mediante la correspondiente Ley, a las llamadas «instituciones particulares de interés público», estableciéndose también la aplicación supletoria de los mismos respecto a los llamados procedimientos especiales (14).

Como principios generales que han de informar a actuación de la Administración Pública en su conjunto el CPA, siguiendo y aplicando una serie de notas generales que se encuentran ya recogidas, expresa e implícitamente, en la propia Constitución (art. 266 y ss.), establece una serie de importantes criterios:

— La Administración queda sometida al principio de legalidad y el ejercicio de sus competencias (art. 3); excepcionalmente se contempla la posibilidad de que, en caso de estado de necesidad y cuando el fin perseguido no pueda alcanzarse de otro modo, la actuación administrativa deje de ceñirse a las reglas establecidas en el CPA, supuesto excepcional éste que cuenta con una larga tradición en el Derecho procedimental portu-

(13) Con la denominación de procedimiento administrativo, y su definición, se introduce una importante novedad terminológica en la materia ya que tradicionalmente el término empleado en Portugal para referirse a esta realidad ha sido las de «proceso administrativo gracioso», que ahora es sustituida por aquélla debido, como señala el Preámbulo, a su «mayor rigor y modernidad». En su definición tradicional el término proceso ha venido sirviendo para referirlo tanto al funcionamiento y a la actuación de los órganos administrativos (en cuyo caso sería administrativo) como de los órganos que tienen encomendada, a instancia de los interesados e imprimiendo a sus decisiones fuerza de cosa juzgada, la resolución de las controversias acerca de la legalidad de la actuación administrativa (proceso administrativo contencioso). Para una exposición de los fundamentos doctrinales de esta distinción. Vid. M. CAETANO, *Manual... ob. cit.*, vol. II, págs. 1287 y ss.

(14) Bajo el rótulo de instituciones particulares de derecho público cabría subsumir la llamada Administración corporativa, formada por las corporaciones, las instituciones de previsión y las denominadas cooperativas de interés público (comunidades de regantes). *Ibid.*, vol. I, págs. 383 y ss.

Particular problemática es la que plantean los llamados procedimientos especiales —que subsisten en elevado número a pesar de la promulgación del CPA— frente a los cuales la más autorizada doctrina propugna la aplicatoriedad de los principios generales, las normas genéricas sobre organización administrativa (especialmente las que se recogen en la parte II del CPA), las reglas de derecho sustantivo en materia de actividad administrativa (especialmente las que se recogen en la parte IV del Código), siendo únicamente aplicables las reglas especiales, en lo que no se opongan a las previsiones recogidas en la Constitución portuguesa, en lo que se refiere a los trámites procedimentales específicos (bien entendido que en este supuesto serán aplicables de forma supletoria las reglas del CPA). Vid. D. FREIRAS DO AMARAL y otros, *Código... ob. cit.*, págs. 29-30.

gués, y respecto al cual los autores del Código han admitido su continuidad (15).

— La Administración debe de contar en todo momento con los ciudadanos encomendándosele a aquélla la protección de sus derechos e intereses cuando se trate de dar satisfacción al interés público. Por este motivo los órganos administrativos deben de quedar ordenados de la manera más racional posible para que el cumplimiento de sus competencias sea lo más eficaz en cada caso (principio de desburocratización y eficacia), y debiendo de preocuparse la propia Administración de que los particulares puedan participar en la formación de la voluntad administrativa.

— La Administración queda sometida, asimismo, a otros principios que se enumeran también en el Código tales como los de igualdad y proporcionalidad (art. 5), los de justicia e imparcialidad (art. 6), y los de resolución (conforme al cual todas las Administraciones Públicas vienen obligadas a pronunciarse sobre todas las cuestiones de su competencia que se le planteen) y de gratuidad (los procedimientos administrativos serán gratuitos por regla general, y se contemplará la posibilidad de dispensa del pago de tasas a los ciudadanos que acrediten insuficiencia económica).

b) *Sujetos de las relaciones administrativas.*—La parte II del CPA, que aparece bajo este rótulo, está dividido en dos capítulos: el primero, dedicado a los órganos administrativos, se encuentra dividido a su vez en cinco secciones (arts. 13 a 51) y el segundo, con sólo dos preceptos, que presta atención a los interesados (arts. 52 y 53).

Por lo que se refiere a la regulación de los órganos administrativos, el CPA, tras dedicar un obligado precepto a definir qué se entiende por órganos de la Administración (el art. 13 remite el tratamiento de esta cuestión al ya referido art. 2.2.), dedica una amplia sección, la segunda, a establecer un conjunto de reglas conforme a las cuales tendrá que regirse la actuación de los órganos colegiados: papel de sus órganos rectores, régimen de sesiones y de adopción de acuerdos (convocatoria, orden del día, quórum, votaciones, actas de las sesiones, etc.). En estos preceptos (arts. 14 a 28) se introducen algunas importantes novedades respecto a lo que ha venido siendo el régimen jurídico en la materia, siendo las más significativas las de la posibilidad de que le presidente del órgano pueda impugnar ante el contencioso-administrativo —así como solicitar su correspondiente suspensión— con base en su ilegalidad, los actos que hayan sido dictados por el órgano que preside (art. 14.4), o la prohibición

(15) Se intenta crear en este precepto un «régimen legal mínimo» que limite este supuesto excepcional sometiéndolo al principio de proporcionalidad y al de responsabilidad administrativa. Vid. D. FREILAS DO AMARAL y otros, *Código... ob. cit.*, p. 32. Dicho estado de necesidad es definido por la doctrina más tradicional como «la actuación bajo la influencia de un peligro inminente y actual en cuya producción no haya concurrido la voluntad de agente administrativa». Esta definición, así como la operatividad que dicho supuesto excepcional ha tenido hasta su concreción en el CPA, puede verse en M. CAETANO, *Manual... ob. cit.*, vol. II, págs. 1305-1309.

de que los integrantes del órgano puedan abstenerse de votar o hacerlo en blanco, salvo en los supuestos en los que legalmente así se permita (art. 23).

- En secciones sucesivas se presta atención a la competencia (sección III), a la delegación de competencias y a la sustitución (sección IV), a los conflictos de jurisdicción, de atribuciones y de competencias (sección V), y a las garantías de imparcialidad del desempeño de las funciones públicas (sección VI).

Respecto a la problemática que plantea la competencia, tras sentarse de manera clara su irrenunciabilidad (art. 29), se establecen nuevas reglas en cuanto al modo en que ha de fijarse y mantenerse (art. 30) y a los supuestos en los que procede la suspensión cautelar derivada de la existencia de cuestiones prejudiciales pendientes (art. 31), respetándose en líneas generales la regulación preexistente en cuanto a la resolución de los conflictos territoriales de competencia y al control de la misma (arts. 32 y 33). Mención aparte merece el artículo 34 en el cual se establece el régimen jurídico que habrá de seguirse cuando el interesado presente cualquier escrito (a modo de instancia, petición, reclamación o recurso), operándose aquí conforme a la distinción de si el órgano al que va dirigido pertenece o no al mismo ministerio o entidad pública ante el que se presenta el escrito: en el primer caso, el escrito será remitido de oficio al órgano competente; en el segundo, en cambio, el mismo será devuelto al interesado con indicación del órgano al que deba dirigirse, comenzando a correr un nuevo plazo idéntico al fijado originariamente para que pueda presentarse de nuevo el escrito, pero sin que exista, como ocurría en el caso anterior, obligación administrativa de remitir el escrito al órgano competente.

Por lo que se refiere a la delegación de competencias y a la sustitución, el Código adopta una postura de abierta continuidad respecto al régimen jurídico anterior, en la que lo más llamativo para el lector español quizá sea la posibilidad de que, salvo disposición legal en contrario, sea posible que el delegante autorice al delegado a subdelegar la competencia delegada, subdelegación que se regirá por las mismas reglas que se establecen para la delegación (art. 36).

En materia de resolución de conflictos se produce una remisión específica al Tribunal de Conflictos, estableciéndose un régimen general para los conflictos de atribuciones y de competencias (art. 42). Los primeros serán resueltos, según los casos, por los tribunales (cuando afecten a órganos de Administraciones distintas), por el Primer Ministro (si a órganos distintos) o por el Ministro (si se trata de órganos del mismo ministerio o de entidades públicas sometidas a su poder de dirección). Los segundos serán resueltos por el órgano de menor jerarquía que ostente poderes de dirección sobre los órganos afectados.

Como última sección de este capítulo se establece una completa regulación de las llamadas garantías de imparcialidad, conforme a las cuales se regulan los supuestos, y el tratamiento jurídico aplicable, en los que los funcionarios y agentes administrativos quedan imposibilitados de partici-

par en la toma de decisiones por parte de las Administraciones Públicas por existir causas justificadas que así lo aconsejen (arts. 44 a 51) (16).

El último capítulo de esta parte II aparece referido a los interesados, regulándose en él la capacidad civil necesaria para intervenir en el procedimiento y la legitimación (arts. 52 y 53). Este último, e importante precepto distingue dos planos de operatividad de la figura legitimadora según sea titular de un derecho subjetivo o interés legalmente protegido, o estemos ante un supuesto de protección de un interés difuso. Al primer supuesto se asimila el caso de las asociaciones sin carácter político o sindical que defiendan intereses legalmente protegidos. El segundo sólo operará cuando las actuaciones administrativas puedan generar perjuicios sobre una serie de bienes fundamentales que expresamente se enumeran (salud pública, vivienda, educación, patrimonio cultural, medio ambiente, ordenación del territorio y calidad de vida) o afecten a bienes de dominio público (en este último caso cualquier residente en el término municipal vendrá legitimado para impugnar dicha actuación). En ambos casos se reconoce «ex lege» legitimación a las asociaciones de defensa de intereses y a las entidades locales del área donde se producen los ataques citados (17).

c) *Procedimiento administrativo*.—A establecer las reglas por las que habrá de regirse el desarrollo de la distintas fases del procedimiento administrativo en sentido estricto se dedica la parte III del CPA que aparece dividida en cuatro capítulos:

— En el primero, de carácter introductorio, se establecen los criterios conforme a los cuales habrá de regirse de modo general la tramitación de los expedientes administrativos: cómo puede iniciarse el procedimiento (art. 55), modo de comunicarse este hecho a los posibles interesados (art. 56), deber de celeridad en su tramitación y plazo genérico para su conclusión (arts. 57 y 58), obligación de audiencia a los interesados, así como los deberes derivados de la buena fe que vinculan a éstos (arts. 59 y 60).

— En el capítulo III se presta atención específica al modo en el que habrá de producirse las notificaciones y el modo en el que habrán de operar los plazos administrativos. Se reglamentan así, por un lado, los supuestos en los que procede la notificación, y en los que puede exceptuarse su práctica, plazo de las mismas y forma en que habrán de practicarse (arts. 66 y ss.), y por otro se señalan los plazos administrativos que se establecen de modo general, su cómputo y las posibles ampliaciones de los mismos (arts. 71 y ss.)

(16) Dichas garantías se encontraban ya consagradas en el Decreto-Ley 370/83, de 6 de octubre, cuyos preceptos en cuanto a las circunstancias impositivas han quedado ahora recogidos en el CPA.

(17) Vid., en este sentido, los trabajos de L. F. COLAÇO ANTUNES. «Para una tutela jurisdiccional dos intereses difusos», *Boletim de la Faculta de Direito de Coimbra*, 60, 1984, págs. 191-221, y «La tutela degli interessi difusi nello ordinamento giuridico portoghese» *Diritto Processuale Amministrativo*, 1986, págs. 635 y ss. También en esta Revista (124, enero-abril 1991, págs. 417 y ss., traducción de F. SAINZ MORENO) puede consultarse su artículo «Los intereses difusos: Ubicación constitucional; tutela jurisdiccional y "acción popular de masas"».

— En el capítulo IV, el más extenso de todos los que componen la parte III del CPA, se aborda la tramitación del procedimiento administrativo desde su inicio hasta su conclusión, prestando atención a todas las posibles incidencias procedimentales que pueden tener lugar en la tramitación de los expedientes administrativos.

El procedimiento administrativo habrá de iniciarse habitualmente a través de un escrito inicial o instancia presentado por el interesado, al que se denomina gráficamente como «requerimiento» —no es éste el único tipo de escrito, pues pueden existir otros tales como exposiciones, reclamaciones, etc. cuya regulación queda remitida, con las obligaciones adaptaciones al régimen general de los requerimientos, artículo 82—, escrito que deberá presentarse ante el órgano competente respetando una estructura formalizada, cuyas menciones son subsanables en caso de falta (órgano al que va dirigido, persona que lo firma, motivo del mismo, etc. arts. 74 y ss.). Recibido el mismo por la Administración ésta ha de registrar su entrada (arts. 80 y 81), debiendo examinar de oficio el órgano la posible existencia de cuestiones que afectan al normal desarrollo del expediente (incompetencia del órgano, extemporaneidad de la petición, caducidad del derecho, y no legitimación de los interesados, art. 83).

El CPA dedica dos artículos, el 84 y el 85, a normar las llamadas medidas provisionales que pueden adoptarse en el desarrollo del procedimiento para evitar que puedan verse lesionados los intereses públicos en concurso, estableciendo el deber de motivar su adopción y revocación, así como un régimen mínimo de caducidad.

Por lo que respecta a la ordenación o instrucción del procedimiento administrativo, a ésta se le dedica una sección específica, la tercera, en la cual se examinan, una vez que se ha sentado el principio de instrucción de oficio del procedimiento por parte del órgano competente, por este orden: los medios de prueba utilizables y el modo en el que habrá de practicarse las mismas, como habrán de realizarse las distintas diligencias de evaluación y de examen de los hechos (inspecciones, peritajes, valoraciones, etc.), la operatividad en el expediente de los dictámenes e informes, estableciendo, por último, una regulación precisa del modo de practicar el trámite de audiencia a los interesados (vid. arts. 87 y ss.).

Por lo que se refiere a la última sección de esta parte III, en ella se regulan de forma novedosa para el Derecho procedimental portugués las formas de terminación del procedimiento: resolución expresa, estimación y desestimación tácita, desestimiento y renuncia, y caducidad del procedimiento por causa imputable al interesado. De esta sección, con bastantes paralelismos con el modo en el que se resuelve esta problemática en nuestra vieja LPA, quizá lo que sobresalga más sea la regulación que se hace de la «estimación tácita» de la petición de los interesados, para lo que establece una enumeración expresa y amplia de los supuestos especiales en los que también se contempla su operatividad (vid. art. 108).

d) *Reglamentos*.—El Código dedica un capítulo específico de su última parte, la IV (que aparece bajo el rótulo genérico de «De la actividad administrativa»), a la regulación de las disposiciones reglamentarias (arts.

114-119). Para la redacción de estos preceptos, según reconocen los autores del anteproyecto de base, se ha tenido en cuenta, junto a otras leyes, nuestra ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (18).

La ordenación de esta materia no presenta excesivos aspectos de interés para el lector español, sobre todo, aparte de por la citada presencia inspiradora de la LPA, porque no llegó a concretarse una regulación mucho más ambiciosa debido al rechazo por parte del Gobierno a un tratamiento mucho más amplio de la audiencia de los interesados —similar a la existencia en la Ley norteamericana de Procedimiento— tal y como le propusieron los autores del último anteproyecto (19). Junto a una regulación de dicha audiencia —con ecos de nuestra legislación— y de la correspondiente información pública (arts. 117 y 118), se abordan aspectos de la materia que son más desconocidos en nuestro Derecho, tales como la regulación de las peticiones de los administrados para que se dicten, se modifiquen o se revoquen reglamentos, o la prohibición de la derogación «de plano» de los reglamentos ejecutivos de leyes, los cuales tendrían, en todo caso, que ser sustituidos por nuevas disposiciones reglamentarias (arts. 115 y 119, respectivamente).

e) *Acto administrativo*.—Si dejamos a un lado ahora su última sección, la sexta, que aparece referida a las reclamaciones y recursos administrativos, el capítulo más extenso de la parte IV del Código (capítulo II, arts. 120 y ss) aparece dedicado a ofrecer una regulación pormenorizada del acto administrativo en sus distintas vertientes: los requisitos requeridos para su validez, su grado de eficacia, el régimen de su invalidez, así como los supuestos en los que habrá de producirse su revocación y la manera en la que tiene lugar la ejecución del mismo.

— Por lo que se refiere a la validez del acto los autores del Código parecen haber mostrado un especial interés por ofrecer un concepto operativo de qué se entiende por acto administrativo a los efectos del mismo: sólo existirá acto allí donde la resolución administrativa tenga por objeto una situación individual y concreta, y se identifique de manera adecuada al destinatario o destinatarios de dicha actuación administrativa (arts. 120 y 123.2.). Conforme a esta definición restrictiva quedan fuera de la posible aplicación general de las determinaciones del CPA los llamados actos administrativos de carácter general, los cuales pasan a ser considerados como «actos normativos» debido a que no definen situaciones individuales ni suponen la identificación de sus destinatarios (20). Junto a esta defini-

(18) Para su redacción se ha tenido en cuenta también la Ley norteamericana de Procedimiento, vid. D. FREITAS DO AMARAL y otros. *Código... ob. cit.*, pág. 179.

(19) *Ibid.*, págs. 182 y 184.

(20) *Ibid.*, pág. 188. Los anteproyectos de 1980 y 1982 acogían en su articulado una definición más tradicional sobre este punto, conforme a ella sería acto toda aquella resolución que aplicando disposiciones de Derecho Público a un caso concreto se orientara a producir efectos externos sobre el mismo. Posiblemente esta novedad respecto a anteproyectos anteriores haya venido provocada, como parece darnos a extender el Preámbulo del Decreto-Ley regulador (apartado 11), por una nunca definitivamente zanjada problemática jurisprudencial sobre los supuestos considerables como actos administrativos a efectos de su régimen jurídico.

ción se presta atención a los elementos accesorios del acto (art. 121), a la forma (art. 122), al objeto (con una novedosa mención a las referencias que deben de constar necesariamente en el acto, art. 123) y a su motivación, con un listado de los supuestos en los que obligatoriamente debe de figurar dicha motivación (art. 124), requisitos de la misma (art. 125) y el modo en el que se motivan los llamados actos orales (art. 126).

— Por lo que se refiere a su eficacia, los actos surten efecto desde que son dictados con carácter definitivo, reúnen los elementos esenciales para producirlos y son convenientemente dados a conocer (arts. 130 y ss.). Ello no obstante, cabe la eficacia retroactiva o aplazada de los actos. La primera es atribuida «ex lege» por la CPA a determinados tipos de actos (los que interpreten otros anteriores, los que den curso a resoluciones de los tribunales por los que se anulen otros anteriores, a los que la ley atribuya efecto retroactivo), señalando, por último, un listado de en qué supuestos puede atribuirse eficacia retroactiva a determinados actos (art. 128). La segunda, la eficacia aplazada del acto, únicamente procede en los supuestos que se recogen en el artículo 129 del CPA.

— Por lo que hace a la invalidez, el CPA recoge la tradicional distinción, existente también en nuestro Derecho, entre nulidad y anulabilidad. En la primera categoría se engloban aquellos actos a los que la Ley atribuya expresamente semejante calificación, aquéllos a los que les falte los elementos esenciales y los que sean susceptibles de incluirse en un listado de supuestos que se detallan en el artículo 133.3. Por definición el acto nulo no produce efectos jurídicos y este vicio puede invocarse en cualquier momento. De esta regulación quizá lo que más sorprenda al lector español sea la posibilidad consagrada en el Código de conferir ciertos efectos jurídicos a situaciones que han sido generadas por actos nulos en los términos en los que semejante posibilidad aparece recogida en su artículo 134.3 del CPA.

Por su parte la anulabilidad afecta a aquellos actos dictados violando normas jurídicas aplicables en los casos en los que no se prevee otro resultado a dicha tacha (cláusula residual del art. 135), pudiendo ser recurridos y revocados dichos actos por estos motivos (arts. 136 y 141).

— Por lo que se refiere a la revisión de los actos administrativos («revocación») el CPA dedica una especial atención a esta figura, estableciendo un principio de libre revisión de los actos válidos siempre y cuando su irrevocabilidad no resulte de mandato legal, no sean constitutivos de derechos o intereses legalmente protegidos, o si de ellos no derivan para la Administración deberes o derechos irrenunciables (art. 140). Esta regla se complementa con otra en la que se consagra un principio de revocabilidad limitada de los actos inválidos, revocación que queda sujeta a un plazo temporal determinado (del recurso contencioso-administrativo o de la respuesta de la entidad recurrida), pasado el cual «sana» el acto, haciéndose irrevisable desde la perspectiva de su invalidez (art. 141).

— Por lo que respecta a la ejecución de los actos administrativos, el Código distingue entre la ejecución propiamente dicha (actos y operacio-

nes materiales orientadas a ejecutar las determinaciones adoptadas), y la llamada ejecutoriedad que consistiría en la ejecución coactiva o forzosa de lo mandado en el acto, sin necesidad de acudir por tanto, a otros órganos administrativos o judiciales para llevarla a cabo (art. 149). Aunque ésta última se presume de todo acto eficaz, el CPA deja claro que existen determinados actos que no son ejecutorios por definición (vid. art. 150). Por lo que se refiere a la ejecución propiamente dicha se regula la problemática que plantea la misma según el fin perseguido por el acto sea el pago de una cantidad determinada (art. 155), la entrega de una cosa (art. 156) o la realización de una actividad por el interesado (art. 157).

f) *Reclamaciones y recursos administrativos.*—En la última sección de la parte IV se regula de manera independiente, como ha venido, por otro lado siendo tradicional en el Derecho procedimental portugués, las reclamaciones y los recursos administrativos, aunque ambas técnicas impugnatorias poseen un régimen común en cuanto a los motivos de impugnación y la legitimación (arts. 159 y 160).

La reclamación, a diferencia del recurso, que se interpone en todo caso ante el superior jerárquico, se plantea ante el propio órgano que ha dictado el acto, pudiendo emplearse, en principio, contra cualquier acto administrativo —para lo que se dispone de un plazo de quince días desde su fecha de publicidad—, y teniendo como regla efecto suspensivo su presentación en el caso de que contra el acto no quepa interponer recurso contencioso, e imperando la regla contraria en el caso de que si lo quepa, ya que contrariamente a lo que sucede en otros ordenamientos, en el portugués determinadas actuaciones administrativas no son residenciables ante los tribunales de lo contencioso (arts. 161 y 163). Contrariamente a lo que había propuesto la Comisión redactora, se ha consagrado el criterio de que la presentación de la reclamación no interrumpe los plazos para interponer cualquier tipo de recurso sea este administrativo o contencioso-administrativo, con lo cual si se reclama frente al acto en muchos casos habrá de interponerse el correspondiente recurso antes de que se conozca la resolución definitiva de la reclamación (21).

Por su parte el llamado recurso administrativo puede ser de varios tipos aunque el más frecuente, denominado jerárquico, es el que se plantea frente a actos que han sido dictados por órganos que están sometidos jerárquicamente a otros. Esta clase de recurso puede ser voluntario u obligatorio según que el acto tenga o no posibilidad de ser objeto de recurso en vía contencioso. La interposición de este último suspende la eficacia del acto que se recurre, no así el voluntario que tiene sólo efecto devolutivo (art. 170). Salvo esta importante diferencia el régimen de ambos recursos es común en cuanto al papel que le corresponde al órgano que dictó el acto recurrido frente al mismo (art. 172), los supuestos de

(21) Esto intentaba impedirse en el citado anteproyecto mediante la paralización de los plazos para recurrir en vía contencioso o en la administrativa cuando el recurso era de carácter jerárquico-potestativo (no así si era obligatorio).

rechazo del recurso, papel del órgano ante el que se recurre y plazo para resolverlo (arts. 174 y 175).

Por último, se recogen otros tipos de recursos administrativos tales como el denominado jerárquico impropio y el llamado recurso de tutela o tutelar, cuyo empleo quedan reservados, respectivamente, para los casos en que exista ejercicio de facultades de supervisión y en el supuesto de los órganos colegiados cuando se recurren actos dictados por cualquiera de sus integrantes, o, cuando han sido dictados por órganos de entidades sometidos a tutela o supervisión de otros órganos. En ambos casos se aplicarán con las debidas adaptaciones las disposiciones reguladoras del recurso jerárquico (arts. 176 y 177).

g) *Contratos administrativos*.—En esta materia el legislador portugués se ha mostrado preocupado por ofrecer una regulación respetuosa con la tradición normativa heredada, y que al mismo tiempo tuviera un carácter suficientemente abierto para que pudiera ser objeto de concreción posterior por la propia práctica derivada de la aplicación de un régimen jurídico planteado en términos muy generales. Consecuente con esta idea el legislador ha optado por trazar sólo una serie de principios orientadores, en vez de una regulación exhaustiva de esta materia (22):

— Se ha renunciado expresamente a definir todas y cada una de las clases de contratos administrativos, elaborando una regulación normativa especial para cada uno de ellos. En su lugar, y con independencia de que se propugne la naturaleza administrativa de determinados contratos realizados por la Administración (vid. art. 178.2), se ofrece una definición genérica de qué se entiende por contrato administrativo, definición que se encontraba ya recogida en textos normativos anteriores, y a partir de la cual se pormenoriza el régimen jurídico aplicable (art. 178.1) (23).

— Se establece un principio genérico de utilización del instrumento contractual, cuyo uso por parte de la Administración no será posible únicamente cuando las leyes establezcan otra determinación o impida su uso la naturaleza de las relaciones jurídicas que se pretende alcanzar (art. 179). Asimismo, se establece por un lado un amplio conjunto de facultades de las que puede hacer uso la Administración en el curso de la vida del contrato, señalando, igualmente, que resultan aplicables a la fase precontractual o formativa de los contratos, con las debidas adaptaciones, las disposiciones del CPA referidas al procedimiento administrativo (arts. 180 y 181). Por otro se concede un alcance meramente orientador a los actos de interpretación de las cláusulas contractuales que puedan provenir de la Administración, obligándola a acudir a los Tribunales para

(22) Según señala el Preámbulo en su apartado 13 en esta materia «... el legislador tuvo la preocupación de no sustituir a la doctrina ni invadir el campo que corresponde a la jurisprudencia. La importancia de los contratos en una Administración que se pretende que esté en forma creciente abierta al diálogo y a la elaboración con los administrados, que sea eficaz y flexible, imponía, sin embargo, que se trazasen algunos principios orientativos».

(23) Especialmente en el artículo 9 del Estatuto de los Tribunales Administrativos y Fiscales. *Ibid.*, págs. 262.

que refrenden los mismos en el caso de que los contratistas no estén de acuerdo con ellos (art. 186).

— Junto al mantenimiento de criterios normativos vigentes con anterioridad en el Derecho contractual portugués (elección del contratista, supuestos de dispensa del concurso previo, forma escrita como regla general de los contratos, régimen de invalidez de los mismos, etc.) el CPA introduce dos reglas novedosas. La primera consiste en la posibilidad de que la Administración ejecute coactivamente la sentencia que declare la ejecución forzosa del contrato que comporte la realización de una prestación o la entrega de una cosa determinada por parte del contratista (la regla general que ha sido tradicional en la materia y que ha sido mantenida en la CPA es que la ejecución forzosa de las cláusulas contractuales sólo puede obtenerse de los tribunales administrativos) (art. 187). La segunda novedad radica en que se considera válida, en todo caso, la previsión de que los contratos administrativos recojan en sus cláusulas la utilización de árbitros que resuelvan las controversias derivadas de su interpretación y aplicación.

IV. Como conclusión a esta breve introducción cabe destacar, a la vista de lo dicho, como nos hallamos ante un Código de Procedimiento Administrativo que reúne indiscutibles aspectos de interés para los investigadores y administrativistas españoles, ya que plantea formulaciones originales a viejos y nuevos problemas procedimentales, soluciones que han sido propuestas tras un riguroso proceso de elaboración y discusión en el que se ha tenido presente de modo determinante tanto una realidad administrativa de gran complejidad, como las nuevas tendencias normativas que se perciben en los más recientes Códigos de Procedimiento Administrativo. En este último sentido cabe subrayar el hecho que no debe ser objeto de injusta minusvaloración u olvido, de que el CPA portugués supone un nuevo e importante eslabón en la cadena evolutiva del Derecho comparado existente sobre la materia, Derecho en el que este Código ha pasado a ocupar una posición destacada derivada del prudente equilibrio que el mismo mantiene entre la tradición procedimental heredada y la recepción de las doctrinas más avanzadas que se refieren a la misma.

Por si todo ello no fuera poco dicho interés se acrecienta, o debería acrecentarse en nuestro país —y ésta ha sido junto al interés en sí del propio Código la segunda circunstancia motora de este trabajo—, en unos momentos en los que se tramita en las Cortes un Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que ha sembrado de especial inquietud los ámbitos administrativos, hecho que deriva de unos defectos de redacción que podrían haber sido fácilmente superados si se hubiera aprendido algo del proceso de discusión vivido a este respecto en el vecino país (24). En este

(24) El indicador Proyecto de Ley puede consultarse en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». Congreso de los Diputados, serie A, núm. 82-1, 4 de marzo de 1992. El indicado proyecto fue objeto de un exhaustivo examen por parte de la doctrina

orden de cosas la traducción que ahora ofrecemos del Código portugués intenta aportar esta interesante experiencia legislativa al proceso reformador español, proponiéndonos superar de este modo el preocupante e inmerecido desconocimiento que hasta la fecha se ha tenido del mismo en nuestro Estado y posibilitando que dicho texto sea insertado, aunque sea de forma tardía, en el indicado proceso de discusión y reforma en el que con justicia debería ser objeto de consideración (25).

especializada en un Coloquio monográfico celebrado en Córdoba el día 12 de junio de 1992, en el que se pusieron de manifiesto las más importantes contradicciones que presentaba el mismo. A este respecto contamos ya con dos trabajos que inciden sobre los principales defectos del indicado proyecto debido a los profesores E. García de Enterría (*Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*) y S. MUÑOZ MACHADO (*Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española*) y que han sido objeto de publicación en el núm. 75 de la revista «REDA» (julio-septiembre 1992), págs. 325-328, y 329-358, respectivamente.

(25) En este sentido cabe señalar como resulta especialmente preocupante que nos hallemos la más mínima referencia al CPA portugués, promulgado o a punto de promulgarse cuando ha tenido ocasión de ser preparada, en la documentación en dos tomos que ha sido publicada por la Secretaría General del Congreso de los Diputados para la tramitación del citado Proyecto de Ley de Régimen Jurídico (Documentación, núm. 95, marzo 1992), y que consta como es frecuente en estos trabajos —por lo demás de aceptable calidad técnica—, con abundantes referencias normativas extranjeras.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PORTUGUÉS. ANEXO AL DECRETO-LEY 442/91, DE 15 DE NOVIEMBRE (1)

PARTE I. PRINCIPIOS GENERALES

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1. Definición

1. Se entenderá por procedimiento administrativo la sucesión ordenada de actos y formalidades encaminadas a la formación y manifestación de la voluntad de la Administración Pública o a su ejecución.

2. Se entenderá por proceso administrativo el conjunto de documentos en que se manifiestan los actos y formalidades que integran el procedimiento administrativo.

Artículo 2. Ambito de aplicación

1. Las disposiciones de este Código se aplicarán a todos los órganos de la Administración Pública que en el desarrollo de la actividad administrativa establezcan relaciones con los particulares, así como a los actos en materia administrativa emanados de los órga-

nos del Estado que, aunque no estén integrados en la Administración Pública, desenvuelvan funciones materiales administrativas.

2. Son órganos de la Administración Pública a efectos de este Código:

a) Los órganos del Estado y de las Regiones Autónomas que ejerzan funciones administrativas.

b) Los órganos de los institutos públicos y de las asociaciones públicas.

c) Los órganos de las corporaciones locales, y de sus asociaciones y federaciones.

3. Las prescripciones del presente Código serán también aplicables a los actos dictados por los concesionarios en el ejercicio de facultades de autoridad.

4. Los principios generales de la actividad administrativa definidos en el presente Código serán aplicables a toda actuación de la Administración, aunque sea meramente técnica o de gestión privada.

5. Los preceptos de este Código pueden ser aplicables por determinación de la ley a las actuaciones de los órganos de instituciones particulares de interés público.

6. Las disposiciones de este Código son aplicables supletoriamente a los procedimientos especiales siempre que dicha aplicación no conlleve una disminución de las garantías de los particulares.

(1) En su parte normativa el indicado Decreto-ley establece lo siguiente:

Artículo 1. *Aprobación.* Se aprueba el Código de Procedimiento Administrativo que se publica como anexo al presente Decreto-ley y del que forma parte integrante.

Artículo 2. *Entrada en vigor.* El presente Decreto entrará en vigor seis meses después de su fecha de publicación.

Artículo 3. *Revisión.* El Código de Procedimiento Administrativo será revisado en el plazo de tres años a contar desde su entrada en vigor, debiendo tenerse presente a estos efectos los elementos útiles resultantes de su aplicación para introducir las modificaciones que se hagan necesarias.

Artículo 4. *Disposición derogatoria.* Quedan derogados los Decretos-leyes 13458, de 12 de abril de 1927, y 370/83, de 6 de octubre.

CAPÍTULO II. PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 3. Principio de legalidad

1. Los órganos de la Administración Pública deberán actuar con respecto a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas las mismas.

2. Los actos administrativos dictados en estado de necesidad con omi-

sión de las reglas establecidas en este Código son válidos siempre que sus resultados no pudiesen alcanzarse de otro modo, pero los perjudicados por su ejecución tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con las reglas generales de la responsabilidad administrativa.

Artículo 4. Principio de consecución del interés público y de protección de los derechos e intereses de los ciudadanos

Corresponderá a los órganos administrativos perseguir el interés público, respetando los derechos e intereses legalmente protegidos de los ciudadanos.

Artículo 5. Principio de igualdad y de proporcionalidad

1. En sus relaciones con los particulares, la Administración Pública deberá regirse por el principio de igualdad, sin que pueda privilegiar, beneficiar, perjudicar, privar de cualquier derecho o dispensar de cualquier deber a ningún administrado en razón de ascendencia, sexo, raza, lengua, origen territorial, religión, convicciones políticas o ideológicas, instrucción, situación económica o condición social.

2. Las resoluciones de la Administración que afecten a derechos subjetivos o intereses legalmente protegidos de los particulares sólo podrán hacerlo en términos adecuados y proporcionales a los objetivos a alcanzar.

Artículo 6. Principio de justicia y de imparcialidad

La Administración Pública, en el ejercicio de su actividad, deberá tratar de manera justa e imparcial a todos los que entren en relación con ella.

Artículo 7. Principio de colaboración de la Administración con los particulares

1. Los órganos de la Administración Pública deberán actuar en estrecha colaboración con los particulares, procurando garantizar su adecuada participación en el desempeño de la función administrativa, encargándose especialmente de:

a) Ofrecerles las informaciones y las aclaraciones que necesiten.

b) Apoyar y estimular las iniciativas de los mismos y recibir sus sugerencias e informaciones.

2. La Administración será responsable de las informaciones suministradas en forma escrita a los particulares, aunque las mismas no sean obligatorias.

Artículo 8. Principio de participación

Los órganos de la Administración Pública deberán garantizar la participación de los particulares, así como la de las asociaciones que tengan por objeto la defensa de sus intereses, en la toma de decisiones que les afecten especialmente a través de los trámites de audiencia en los términos previstos en este Código.

Artículo 9. Principio de resolución

1. Los órganos administrativos tendrán el deber de pronunciarse, en los términos previstos en este Código, sobre los asuntos de su competencia que les sean planteados por los particulares y, especialmente:

a) Sobre los que afecten directamente a estos últimos.

b) Sobre cualquier petición, solicitud, reclamación o queja formulada en defensa de la Constitución, las leyes o el interés general (2).

2. No existirá deber de resolver cuando en menos de dos años el órgano competente haya dictado un acto administrativo sobre la misma petición del interesado en base a los mismos fundamentos.

Artículo 10. Principio de desburocratización y de eficacia

La Administración Pública estará estructurada de tal modo que los servicios se aproximen al público y los medios se presten de forma no burocratizada, a fin de asegurar la celeridad, la economía y la eficacia de sus actuaciones.

Artículo 11. Principio de gratuidad

1. El procedimiento administrativo será gratuito, salvo en aquellos casos en los que leyes especiales impongan el pago de tasas o gastos ocasionados por la actuación de la Administración.

(2) En este precepto hemos traducido por «solicitud» el término portugués *representação*, cuyo equivalente literal, representación, hace mucho que está ya en desuso en castellano.

2. La Administración podrá dispensar del abono de las tasas o gastos citados en el apartado anterior, en caso de acreditada insuficiencia económica.

Artículo 12. Principio de acceso a la justicia

Se garantizará a los particulares el acceso a la justicia administrativa a fin de obtener la fiscalización contenciosa de los actos de la Administración, así como la tutela de sus derechos e intereses legalmente protegidos en los términos previstos en la legislación reguladora del contencioso-administrativo.

PARTE II. DE LOS SUJETOS

CAPÍTULO I. DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

Sección I. En general

Artículo 13. Organos de la Administración Pública

Serán considerados órganos de la Administración Pública a los efectos de este Código los previstos como tales en el apartado segundo del artículo segundo.

Sección II. De los órganos colegiados

Artículo 14. Presidente y secretario

1. Cada órgano administrativo colegiado tendrá un presidente y un secretario, a elegir por los miembros del mismo entre sus integrantes, siempre que la ley no disponga de otro modo.

2. Corresponderá al presidente del órgano, entre otras funciones que le sean asignadas, las de abrir y cerrar las sesiones, dirigir los trabajos del órgano, asegurar el cumplimiento de las leyes y la regularidad de las deliberaciones (3).

(3) El término portugués *deliberações* hace referencia a una clase de resoluciones o acuerdos que se denominan así por provenir de órganos colegiados, para diferenciarlas de las llamadas *decisões* que son

3. El presidente, además, podrá suspender o dar por terminadas de modo anticipado las sesiones del órgano cuando circunstancias excepcionales así lo justifiquen, mediante resolución motivada que deberá incluirse en el acta de la sesión.

4. El presidente, o quien haga sus veces, podrá interponer recurso contencioso-administrativo y pedir la suspensión cautelar de las resoluciones que considere ilegales adoptadas por el órgano colegiado que preside.

Artículo 15. Sustitución del presidente y secretario

1. Salvo disposición legal en contrario, el presidente y el secretario de cualquier órgano colegiado serán sustituidos, respectivamente, por el vocal más antiguo y por el más moderno.

2. En el caso de que los vocales posean la misma antigüedad, la sustitución se hará, respectivamente, por el vocal de más edad y por el más joven.

Artículo 16. Sesiones ordinarias

1. A falta de determinación legal o de resolución del órgano en otro sentido, corresponderá al presidente el señalamiento de los días y horas de las sesiones ordinarias.

2. Cualquier modificación en el día y horas señalados para las sesiones deberán comunicarse a todos los miembros del órgano colegiado, de forma que quede garantizado su conocimiento seguro y oportuno.

Artículo 17. Sesiones extraordinarias

1. Las sesiones extraordinarias tendrán lugar mediante convocatoria del presidente, salvo disposición especial aplicable.

2. El presidente estará obligado a realizar la oportuna convocatoria siempre que, por lo menos, un tercio de los vocales así lo soliciten por escrito, indicando el asunto que desean ver tratado.

3. La convocatoria de la sesión deberá realizarse para uno de los quince

los actos que provienen de los órganos singulares. Ello, no obstante, como aquí ocurre, el término puede ser empleado también como deliberación o acción de deliberar.

días siguientes a la presentación de la petición, siempre con antelación mínima de cuarenta y ocho horas sobre la fecha de la sesión extraordinaria.

4. En las convocatorias deberá constar, de forma expresa y especificada, los asuntos a tratar en la sesión.

Artículo 18. Orden del día

1. El orden del día de cada sesión será establecido por el presidente, el cual, salvo disposición especial en contrario, deberá incluir los asuntos que a ese objeto le fueran sugeridos por cualquier vocal, siempre que sean de la competencia del órgano y la petición sea presentada por escrito con antelación mínima de cinco días sobre la fecha de la sesión.

2. El orden del día deberá notificarse a todos los miembros del órgano con antelación como mínimo de cuarenta y ocho horas sobre la fecha de la sesión.

Artículo 19. Objeto de las deliberaciones (4)

Sólo podrán ser objeto de deliberación los asuntos incluidos en el orden del día de la sesión, salvo si, tratándose de sesión ordinaria, por lo menos dos tercios de los miembros del órgano acordaran la urgencia de deliberación inmediata sobre otros asuntos.

Artículo 20. Sesiones públicas

1. Las sesiones de los órganos administrativos no serán públicas, salvo disposición de ley en contrario.

2. Cuando las sesiones hayan de ser públicas deberá darse publicidad a los días, horas y lugares de su celebración, a fin de garantizar el conocimiento de los interesados con antelación de por lo menos cuarenta y ocho horas sobre la fecha de la sesión.

Artículo 21. Inobservancia de las disposiciones sobre convocatoria de sesiones

La ilegalidad resultante de la inobservancia de las disposiciones sobre convocatoria de sesiones sólo se considerará subsanada cuando todos los miembros del órgano comparezcan y no se opongan a la subsanación.

(4) Para este precepto son trasladables las consideraciones que hacemos en la nota anterior.

Artículo 22. Quórum

1. Los órganos colegiados sólo pueden deliberar en primera convocatoria cuando esté presente la mayoría del número legal de sus miembros con derecho a voto.

2. No compareciendo el número de miembros exigidos será convocada una nueva sesión con intervalo de por lo menos veinticuatro horas respecto de la anterior, pudiendo el órgano comenzar sus deliberaciones desde que esté presente un tercio de sus miembros con derecho a voto, en número nunca inferior a tres.

Artículo 23. Obligatoriedad del voto

Salvo disposición legal en otro sentido, estará prohibida la abstención de los integrantes de los órganos colegiados que estén presentes en la sesión y no se encuentren impedidos de intervenir, debiendo votar primero los vocales y, por último, el presidente (5).

Artículo 24. Formas de votación

1. Las resoluciones serán adoptadas mediante votación nominativa, salvo disposición legal en contrario.

2. Se adoptarán mediante votación secreta las decisiones que supongan la apreciación del comportamiento o de las cualidades de cualquier persona.

3. No podrán estar presentes en el momento de la discusión ni en el de la votación los miembros de los órganos colegiados que se encuentren o se consideren impedidos.

Artículo 25. Mayoría exigible para la adopción de acuerdos

1. Las decisiones de adoptarán por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes en la sesión, salvo en los casos en los que por disposición legal se exija mayoría cualificada o sea suficiente la relativa.

2. Si fuera exigible la mayoría absoluta y ésta no se consiguiera ni se produjera empate, se procederá a una nueva votación, y si aquella situación se mantuviera, se aplazará la adopción

(5) La expresión «impedidos de intervenir» hace referencia a la existencia de alguna o algunas circunstancias que pueden generar la anulabilidad de los actos administrativos (*vid.* arts. 44 y 51 del CPA).

del acuerdo para la siguiente sesión, en la cual bastará la mayoría relativa.

Artículo 26. Empate en la votación

1. En caso de empate el presidente tendrá voto de calidad, salvo si la votación hubiera sido declarada secreta.

2. De producirse empate en una votación secreta se procederá de modo inmediato a una nueva votación y si el empate se mantuviera se aplazará la adopción del acuerdo para la sesión siguiente; si en la primera votación de esa sesión se mantuviera el mismo resultado se procederá a votar nominativamente.

Artículo 27. Acta de la sesión

1. Se levantará acta de cada sesión, que contendrá un resumen de todo lo que haya ocurrido en ella, detallando especialmente la fecha y local donde se celebra la sesión, los miembros presentes, los asuntos tratados y acuerdos adoptados, así como la forma y el resultado de las respectivas votaciones.

2. Las actas serán levantadas por el secretario y serán sometidas a la aprobación de todos los integrantes del órgano al final de la respectiva sesión o al inicio de la siguiente, siendo firmadas tras su aprobación por el presidente y el secretario.

3. En los casos en que el órgano así lo decida el acta será aprobada en forma de borrador tras la celebración de la sesión de la que se trate.

4. Los acuerdos de los órganos colegiados sólo podrán adquirir eficacia tras ser aprobadas las respectivas actas o tras ser firmados los borradores de las mismas en los términos del apartado anterior.

Artículo 28. Constancia en el acta del voto contrario

1. Los miembros del órgano colegiado podrán hacer constar en el acta su voto contrario y las razones que lo justifiquen.

2. Aquellos que sean contrarios a los acuerdos adoptados e hicieran constar su oposición a los mismos en el acta quedarán exentos de la responsabilidad que eventualmente pueda resultar de aquéllos.

3. Cuando se trate de dictámenes a ofrecer a otros órganos administrativos, los acuerdos se acompañarán siem-

pre de los votos particulares presentados a los mismos.

Sección III. De la competencia

Artículo 29. Irrenunciabilidad e inalienabilidad

1. La competencia viene definida por la ley o por el reglamento y es irrenunciable, sin perjuicio de lo dispuesto en materia de delegación y sustitución.

2. Será nulo todo acto o contrato que tenga por objeto la renuncia a la titularidad o al ejercicio de competencias conferidas de los órganos administrativos, sin perjuicio de la delegación de otras figuras afines.

Artículo 30. Determinación de la competencia

1. La competencia se determinará en el momento en el que se inicie el procedimiento, siendo irrelevantes las modificaciones de hecho que se produzcan posteriormente.

2. Serán igualmente irrelevantes las modificaciones de derecho, excepto si fuera suprimido el órgano al que el procedimiento estaba asignado, dejara de ser competente o se le atribuyeran competencias de las que careciera inicialmente.

3. Cuando el territorialmente competente pase a ser otro órgano deberá remitirse de oficio a éste el procedimiento.

Artículo 31. Cuestiones prejudiciales

1. Si la resolución final dependiera de la decisión de una cuestión que sea de la competencia de otro órgano administrativo o de los tribunales el órgano competente deberá suspender el procedimiento administrativo para dictarla hasta que el órgano o tribunal competente se pronuncie, salvo que se produzcan graves perjuicios de no resolverse de forma inmediata el expediente.

2. La suspensión cesará:

a) Cuando dependiendo la resolución de la cuestión prejudicial de formulación de petición por parte del interesado, el mismo no la presente ante el órgano administrativo o tribunal competente dentro de los treinta días si-

guintes a la notificación de la suspensión, o cuando el procedimiento incoado para el conocimiento de la cuestión prejudicial estuviese paralizado por culpa del interesado durante más de treinta días.

b) Cuando por causas sobrevenidas la falta de resolución inmediata del expediente pueda causar graves perjuicios.

3. Si la suspensión no fuera declarada o ésta cesara el órgano administrativo conocerá de las cuestiones prejudiciales, pero la resolución recaída no producirá efecto alguno fuera del procedimiento en el que fuera decretada.

Artículo 32. Conflictos de competencia territorial

En caso de duda sobre la competencia territorial la entidad que haya de resolver el conflicto designará como órgano competente aquel cuya localización a su entender ofrezca mayores ventajas para la mejor resolución del expediente.

Artículo 33. Control de competencia

1. Antes de adoptar cualquier resolución el órgano deberá asegurarse de que es el competente para conocer de la cuestión planteada.

2. La incompetencia deberá declararse de oficio por el órgano administrativo y podrá alegarse por los interesados.

Artículo 34. Presentación de requerimiento al órgano competente

1. Cuando dentro del plazo fijado el particular dirija requerimiento, petición, reclamación o recurso al órgano competente mediando error disculpable se procederá de la siguiente forma:

a) Si el órgano competente perteneciera al mismo ministerio o la misma entidad pública, el requerimiento, petición, reclamación o recurso se le remitirá de oficio el mismo notificándosele este hecho al particular.

b) Si el órgano competente perteneciera a otro ministerio o entidad pública, el requerimiento, petición, reclamación o recurso será devuelto a su autor con indicación del ministerio o entidad pública a la que se le deba dirigir.

2. En el supuesto previsto en la le-

tra b) del apartado anterior comenzará a correr un nuevo plazo idéntico al fijado con anterioridad a partir de la notificación de la devolución citada.

3. De mediar error indisculpable el requerimiento, petición, reclamación o recurso no será tenido en cuenta, notificándosele a su autor su no apreciación en un plazo no superior a cuarenta y ocho horas.

4. Frente a la calificación del error por parte de la Administración cabrá reclamación y recurso en los términos previstos legalmente.

Sección IV. De la delegación y de la sustitución

Artículo 35. De la delegación

1. Los órganos administrativos legítimamente competentes para decidir sobre determinada materia podrán permitir, siempre que estén habilitados para ello por la ley, mediante un acto de delegación que otro órgano o agente emita actos administrativos sobre la misma materia (6).

2. Mediante un acto de delegación los órganos competentes para conocer sobre determinada materia podrán permitir siempre que su inmediato inferior jerárquico, adjunto o sustituto, realicen actos de administración ordinaria en esa materia.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior resultará igualmente de aplicación para la delegación de los órganos colegiados en sus respectivos presidentes.

Artículo 36. De la subdelegación

1. Salvo disposición legal en contrario el delegante podrá autorizar al delegado a subdelegar.

(6) En este precepto hemos optado por mantener el término, poco usual en nuestro Derecho Administrativo, de agente administrativo, en lugar de emplear el de funcionario, por ser aquél en el Derecho portugués de contenido mucho más amplio que éste. Sobre esta distinción, *vid. J. ALFAIA, Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público*, Coimbra, Livraria Almedina, 1985, vol. I, págs. 7-11.

2. El subdelegado podrá subdelegar las competencias que les hayan sido subdelegadas salvo disposición legal en contrario o reserva expresa del delegante o subdelegante.

Artículo 37. Requisitos del acto de delegación

1. El órgano delegante o subdelegante deberá especificar en el acto correspondiente las competencias que son objeto de delegación o subdelegación o cuáles son los actos que el delegado o subdelegado podrá ejercer.

2. Los actos de delegación o subdelegación de competencias estarán sujetos a publicación en el *Diario de la República*, publicación que deberá de practicarse en el boletín del ayuntamiento en el supuesto de que se trate de órganos de la Administración local, debiéndose exponer en este último caso dichos actos en los «tablones de edictos» cuando el boletín no exista.

Artículo 39. Potestades del delegante o del subdelegante

1. El órgano delegante o subdelegante podrá emitir circulares o instrucciones vinculantes para el delegado o subdelegado sobre la forma en la cual deberán ejercerse las competencias que han sido delegadas o subdelegadas (7).

2. El órgano delegante o subdelegante tendrá tanto la potestad de avocar como la de revocar los actos dictados por el delegado o subdelegado al amparo de la delegación o subdelegación conferida.

Artículo 40. Extinción de la delegación o subdelegación

La delegación o subdelegación de competencias se extinguirá:

a) Por revocación del acto de la delegación o subdelegación.

b) Por caducidad producida por haber agotado sus efectos o por cambio de los titulares de los órganos delegante o delegado, subdelegante o subdelegado.

Artículo 41. Sustitución

1. En los casos de ausencia, vacante o imposibilidad de desempeño del cargo por su titular cabrá su sustitución por aquel al que designe la ley.

(7) En este caso nos hemos inclinado por traducir como «circulares» el término portugués *directivas*.

2. A falta de designación por la ley la sustitución se producirá en el inferior jerárquico inmediato más antiguo del titular del cargo a sustituir.

3. El ejercicio de funciones con motivo de la sustitución comprenderá las competencias que hayan sido delegadas o subdelegadas.

Sección V. De los conflictos de jurisdicción, de atribuciones y de competencia

Artículo 42. Competencia para la resolución de los conflictos

1. Los conflictos de jurisdicción serán resueltos por el Tribunal de Conflictos en los términos previstos en su legislación específica.

2. Los conflictos de atribuciones serán resueltos:

a) Por los tribunales administrativos mediante recurso contencioso cuando afecten a entidades públicas diferentes.

b) Por el primer ministro cuando afecten a órganos de ministerios diferentes.

c) Por el ministro cuando afecten a órganos del mismo ministerio o a entidades públicas autónomas sometidas a su poder de dirección.

3. Los conflictos de competencia serán resueltos por el órgano de menor categoría jerárquica que ejerza poderes de supervisión sobre los órganos en conflicto.

Artículo 43. Resolución administrativa de conflictos

1. La resolución de conflictos de competencia, así como los de atribuciones entre ministerios diferentes, podrá ser solicitada por cualquier interesado mediante requerimiento fundamentado dirigido a la entidad competente para decidir la cuestión, y deberá plantearse de oficio por los órganos en conflicto cuando tengan conocimiento de su existencia.

2. El órgano competente para resolver deberá oír a los órganos en conflicto si éstos no se hubieran manifestado todavía sobre el mismo y deberá pronunciarse sobre la cuestión planteada en un plazo de treinta días.

Sección VI. De las garantías de la imparcialidad

Artículo 44. Supuestos de impedimento (8).

Ningún titular de órgano o agente de la Administración Pública podrá intervenir en procedimiento administrativo o en acto o contrato de derecho público o privado realizado por la Administración Pública en los siguientes casos:

a) Cuando tenga interés en él por sí, o como representante o gestor de negocios de otra persona.

b) Cuando por sí mismo o como representante de otra persona tenga interés en él su cónyuge, algún pariente o afín en línea recta o hasta el segundo grado de la línea colateral, así como cualquier persona con la que viva en común economía.

c) Cuando por sí mismo o como representante de otra persona tenga interés en materia similar a la que tenga que ser decidida o cuando tal situación tenga lugar en relación con personas subsumidas en el párrafo anterior.

d) Cuando haya intervenido en el expediente como perito o mandatario, o haya dado dictamen sobre la cuestión a resolver.

e) Cuando haya intervenido en el procedimiento como perito o mandatario su cónyuge, pariente o afín en línea recta o hasta el segundo grado por línea colateral, así como cualquier persona con la que viva en común economía.

f) Cuando contra él, su cónyuge o pariente en línea recta esté planteada una acción judicial ejercida por el interesado o su cónyuge respectivo.

g) Cuando se trate de recurso administrativo planteado por él, o con su intervención, o por cualquiera de las personas a las que se refiere el párrafo b) o con intervención de éstas.

(8) Los supuestos de impedimento no vienen a coincidir conceptualmente con los supuestos de abstención y recusación, cuya regulación, aunque conectada con ellos, presenta una *de carácter* específico en los artículos 48 y ss. del CPA.

Artículo 45. Planteamiento y declaración de impedimento

1. Cuando exista causa de impedimento en relación con cualquier titular de órgano o agente administrativo, el mismo deberá comunicar de forma inmediata este hecho a su superior jerárquico o al presidente del órgano colegiado del que es miembro, según los casos.

2. Hasta que sea dictada resolución definitiva o sea ejecutado el acto cualquier interesado podrá pedir la declaración de impedimento especificando las circunstancias de hecho que tuvieren lugar.

3. Será competente para conocer de la existencia del impedimento, así como declararlo, oyendo al titular del órgano o agente si lo considera necesario, el superior jerárquico o el presidente del órgano colegiado.

4. Si la circunstancia impeditiva afecta al presidente del órgano colegiado la resolución del incidente corresponderá al propio órgano sin la participación del mismo.

Artículo 46. Efectos del planteamiento del impedimento

1. El titular del órgano o agente deberá suspender su participación en el procedimiento tras hacer la comunicación a que se refiere el apartado primero del artículo anterior o, cuando tenga conocimiento de la petición a que se refiere el apartado segundo del mismo precepto, hasta que se resuelva el incidente, salvo orden en contrario de su superior jerárquico.

2. Los impedidos en los términos del artículo 44 deberán tomar las medidas que fueran inaplazables en casos de urgencia o de peligro, las cuales deberán ser ratificadas por quienes los sustituyan.

Artículo 47. Efectos de la declaración de impedimento

1. Declarado el impedimento el titular del órgano o agente será sustituido de forma inmediata en el procedimiento por el sustituto legal respectivo, salvo en el caso de que el superior jerárquico de aquél resuelva avocar la cuestión.

2. Tratándose de un órgano colegiado si no hubiera o no pudiera ser

designado un sustituto el mismo operará sin el miembro impedido.

Artículo 48. Fundamento de la abstención y de la recusación (9).

1. El titular del órgano o agente deberá pedir su abstención en el procedimiento cuando concurra circunstancia mediante la cual pueda sospecharse razonablemente de su independencia o integridad de conducta y, especialmente:

a) Cuando por sí mismo o como representante de otra persona tenga interés en él, pariente o afín en línea recta hasta tercer grado de línea colateral, o tutelado o curatelado por él, o su cónyuge.

b) Cuando el titular del órgano o agente o su cónyuge o algún pariente o afín en línea recta fuera acreedor o deudor de persona física o jurídica con interés directo en el procedimiento, acto o contrato.

c) Cuando hayan recibido regalos, antes o después de comenzado el procedimiento, el titular del órgano o agente, su cónyuge, pariente o afín en línea recta.

d) Si hubiera enemistad grave o íntima amistad entre el titular del órgano o agente o su cónyuge y la persona con interés directo en el procedimiento, acto o contrato.

2. Con fundamento en dichas circunstancias y, hasta que sea dictada resolución definitiva, cualquier interesado podrá recusar a los titulares de los órganos o agentes que intervengan en el procedimiento, acto o contrato.

Artículo 49. Planeamiento de la petición

1. En los supuestos previstos en el artículo anterior, la petición deberá plantearse ante la entidad competente para conocer de ella, indicando con precisión los hechos que la justifiquen.

2. La petición del titular del órgano o agente sólo será formulada por escrito cuando así sea exigida por la entidad a la que fuera dirigida.

3. Cuando la petición sea formulada por interesados en el procedimien-

to, acto o contrato será siempre oído el titular del órgano o el agente afectado.

Artículo 50. Resolución sobre la abstención o recusación

1. La competencia para resolver sobre la abstención y recusación se determinará en los términos previstos en los apartados 3 y 4 del artículo 45.

2. La resolución será dictada en el plazo de ocho días.

3. Reconocida la procedencia de la petición se observará lo dispuesto en los artículos 46 y 47.

Artículo 51. Sanción

1. Los actos o contratos en que hubieran intervenido los titulares de órganos o agentes impedidos serán anulables conforme al régimen general.

2. La omisión del deber de comunicación previsto en el artículo 45.1 constituirá falta grave a efectos disciplinarios.

CAPÍTULO III.

DE LOS INTERESADOS

Artículo 52. Participación en el procedimiento administrativo

1. Todos los particulares tendrán derecho a intervenir personalmente en el procedimiento administrativo o hacerse representar o asistir en él.

2. La capacidad de intervención en el procedimiento, salvo disposición especial, tendrá por base y por medida la capacidad de ejercicio de derechos según la ley civil, ley que será también aplicable a la tutela de la incapacidad.

Artículo 53. Legitimación

1. Tendrán legitimación para incoar el procedimiento administrativo o para intervenir en él los titulares de derechos subjetivos o intereses legalmente protegidos en el ámbito de las resoluciones que fueran o pudieran adoptarse en él, así como las asociaciones sin carácter político o sindical que tuvieran por fin asociativo la defensa de esos intereses.

2. Se considerarán, asimismo, dotados, de legitimación para la protección de intereses difusos:

a) Los ciudadanos a quienes la actuación administrativa provoque o pueda provocar previsiblemente perjuicios

(9) Hemos traducido en este caso como abstención y recusación los términos portugueses *escusa* y *suspeição* (literalmente dispensa y sospecha).

relevantes en bienes fundamentales como la salud pública, la vivienda, la educación, el patrimonio cultural, el medio ambiente, la ordenación del territorio y la calidad de vida.

b) Los residentes en el término en el que se localice algún bien de dominio público afectado por la acción de la Administración.

3. Tendrán legitimación para defender los intereses difusos de los que sean titulares, los residentes en determinado término, las asociaciones dedicadas a la defensa de los intereses y las entidades locales de la zona respectiva.

4. Aquellos que, sin reserva por su parte, hayan aceptado expresa o tácitamente un acto administrativo después de ejecutado no podrán reclamar ni recurrir el mismo.

PARTE III. DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I. PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 54. Iniciación

El procedimiento administrativo se iniciará de oficio o a instancia de los interesados.

Artículo 55. Comunicación a los interesados

1. El inicio de oficio del procedimiento será comunicado a las personas cuyos derechos o intereses legalmente protegidos pueden verse lesionados por los actos a ejecutar con ocasión del mismo y que puedan ser en todo caso identificadas por su nombre.

2. No habrá lugar a la comunicación prevista en el apartado anterior en los supuestos en los que la ley la exceptúe, y en aquellos otros en los que la misma pueda perjudicar la naturaleza secreta o confidencial de la materia calificada como tal, o la adopción oportuna de las medidas a las que el procedimiento se oriente.

3. La comunicación deberá indicar la entidad que ordenó la incoación del procedimiento, la fecha en la que se

inició el mismo, el servicio que se ocupa de su tramitación y su respectivo objeto.

Artículo 56. Principio de impulso (10).

Los órganos administrativos, incluso cuando el procedimiento sea incoado a instancias de los interesados, podrá realizar las actuaciones que consideren convenientes para la tramitación del procedimiento, incluso sobre cuestiones no mencionadas en las peticiones o contestaciones de los interesados, decidiendo sobre cuestiones diferentes o más amplias que las pedidas cuando el interés público así lo demande.

Artículo 57. Deber de celeridad.

Los órganos administrativos deberán velar por el rápido y eficaz desarrollo del procedimiento, rechazando todo lo que fuera impertinente o dilatorio, y ordenando y promoviendo todo lo que fuera necesario para su tramitación, así como para su justa y oportuna resolución.

Artículo 58. Plazo general para la terminación.

1. El procedimiento deberá estar concluido en el plazo de tres meses, salvo si se estableciera otro plazo en la ley o viniera impuesto por circunstancias excepcionales.

2. La inobservancia de los plazos a los que se refiere el apartado anterior deberá justificarse por el órgano responsable ante el inmediato superior jerárquico o ante el órgano colegiado competente dentro de los diez días siguientes al transcurso de dichos plazos.

Artículo 59. Audiencia de los interesados.

Los órganos administrativos podrán ordenar en cualquier fase del procedimiento la audiencia de los interesados para que, en el plazo que les fuera fija-

(10) Hemos traducido el término portugués «inquisitório» (principio do) por (principio de) impulso por ser éste el que, a nuestro juicio, mejor sintetizaba el reconocimiento de la iniciativa en el curso del procedimiento a la Administración, a pesar del papel que pueda corresponderle a los particulares en cada caso.

do, se pronuncien acerca de cualquier cuestión (11).

Artículo 60. Deberes generales de los interesados

1. Los interesados tienen el deber de no formular pretensiones ilegales, exponer hechos contrarios a la verdad o solicitar actuaciones meramente dilatorias.

2. Los interesados tienen también el deber de prestar su colaboración para el pertinente esclarecimiento de los hechos y el descubrimiento de la verdad.

CAPÍTULO II. DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Artículo 61. Derechos de los interesados a la información

1. Los particulares tendrán derecho, siempre que lo requieran, a ser informados por la Administración sobre la marcha de los procedimientos en que estén directamente interesados, así como a conocer las resoluciones definitivas que fueran adoptadas sobre ellos.

2. Las informaciones a ofrecer comprenderán la indicación del servicio donde se tramite el procedimiento, los actos y diligencias practicadas, las deficiencias a corregir por los interesados, las resoluciones adoptadas y cualquier otro extremo que se pida.

3. Las informaciones solicitadas al amparo de este artículo serán facilitadas en el plazo máximo de diez días.

Artículo 62. Consulta del expediente y expedición de certificaciones

1. Los interesados tendrán derecho a consultar el expediente administrativo que no contenga documentos clasificados, así como a obtener certificaciones o reproducciones autenticadas de los documentos que lo integran mediante el pago de las tasas oportunas (12).

2. El derecho citado en el apartado anterior se extenderá a los documentos normativos relativos a terceros,

(11) Hemos traducido el término *notificação* empleado en el texto de este artículo por audiencia.

(12) En este caso hemos traducido el término portugués *importancia* por tasa.

después que sean excluidos los datos personales que no sean públicos en los términos previstos legalmente (13).

Artículo 63. Certificaciones independientes de la tramitación

Los funcionarios competentes estarán obligados a expedir a los interesados, independientemente de la tramitación del expediente y en el plazo de diez días a contar desde la presentación del oportuno requerimiento en este sentido, certificación, reproducción o declaración autenticada de los documentos no clasificados de que conste, expresando en la misma todos o algunos de los siguientes extremos:

a) Fecha de presentación de los requerimientos, peticiones, reclamaciones, recursos o escritos semejantes.

b) Contenido de esos escritos o presentación en ellos formulados (14).

c) Tramitación que hubieran recibido o situación en que se encuentren.

d) Resolución adoptada o si se encuentran pendientes de resolución.

Artículo 64. Amplitud del derecho de información

1. Los derechos reconocidos en los artículos 61 a 63 serán extensivos a cualquier persona que acredite tener interés legítimo en el expediente cuyo conocimiento persiguen.

2. El ejercicio de los derechos previstos en el apartado anterior dependerá de su aprobación por el jefe del servicio, expresada por escrito y venir avalada con los documentos probatorios que acrediten el interés legítimo que se invoca.

Artículo 65. Principio de Administración abierta

1. Todas las personas tendrán derecho a acceder a los archivos y registros administrativos, incluso cuando no se encuentre en tramitación ningún pro-

(13) En este apartado hemos optado por mantener en su práctica literalidad la frase *documentos nominativos relativos a terceiros* por expresar mejor que una traducción forzada la situación de hecho a la que hace referencia el precepto.

(14) En este apartado y en el anterior hemos traducido el término *documento* por «escrito» por cuadrar mejor con el sentido de la frase una vez traducida.

cedimiento que les afecte directamente, sin perjuicio de lo dispuesto en la ley en materias referibles a la seguridad interior y exterior del Estado, a la investigación criminal y a la intimidad de las personas.

2. El acceso a los archivos y registros administrativos será regulado por un Decreto específico (15).

CAPÍTULO III. DE LAS NOTIFICACIONES Y DE LOS PLAZOS

Sección I. De las notificaciones

Artículo 66. Deber de notificar
Deberán ser notificados a los interesados los actos administrativos que:

a) Se pronuncien sobre cualquier pretensión planteadas por ellos (16).

b) Impongan deberes, cargas o sanciones, o causen perjuicios (17).

c) Creen, extingan, amplíen o limiten derechos o intereses legalmente protegidos, o afecten a las condiciones de su ejercicio.

Artículo 67. Dispensa de notificación

1. Los actos administrativos podrán quedar excluidos de notificación en los siguientes supuestos:

a) Cuando hayan sido dictados oralmente en presencia de los interesados.

b) Cuando el interesado revele a través de cualquier intervención en el procedimiento un perfecto conocimiento del contenido de los actos recaídos.

2. Los plazos cuyos cómputos se inician con la notificación comenzarán a transcurrir al día siguiente al de su práctica o al día siguiente a aquel en

que se produzca la intervención del interesado, en los casos previstos, respectivamente, en las letras a) y b) del apartado anterior.

Artículo 68. Contenido de la notificación

1. En la notificación deberá constar:

a) El texto íntegro del acto administrativo.

b) La determinación del procedimiento administrativo, incluyendo al autor del acto y la fecha de éste.

c) El órgano competente para conocer de la impugnación del acto y el plazo para impugnarlo en el caso de que el acto no sea susceptible de recurso contencioso.

2. El texto íntegro del acto podrá sustituirse por la expresión resumida de su contenido y objeto cuando el acto hubiera acogido enteramente la pretensión formulada por el interesado o responda a la práctica de diligencias procesales.

Artículo 69. Plazo de las notificaciones

Cuando no exista otro plazo especial los actos administrativos deberán notificarse en el plazo de ocho días.

Artículo 70. Forma de las notificaciones

1. Las notificaciones podrán practicarse:

a) Por vía postal, siempre que exista servicio o domicilio en la localidad de residencia o sede del notificado.

b) Personalmente, si esta forma de notificación no perjudicara la celeridad del procedimiento, o fuera inviable la notificación por vía postal.

c) Por telegrama, teléfono, télex o telefax si la urgencia del caso hiciera recomendable el uso de tales medios.

d) Por edictos a exponer en los tablones habilitados a tal fin, o mediante anuncios a publicar en el *Diario de la República*, en el boletín municipal o en dos de los periódicos de mayor difusión en la localidad de residencia o sede de los notificados, si los interesados fueran desconocidos o en tal número que no resulte conveniente otro modo de notificación.

2. Siempre que la notificación sea practicada mediante telegrama, teléfono

(15) Hemos traducido por «Decreto específico» la expresión portuguesa *diploma próprio*, empleada en este apartado.

(16) En este caso nos hemos inclinado por traducir literalmente, a pesar de las connotaciones procesalistas que tiene en nuestro Derecho, el término portugués *pretensões*.

(17) En este caso hemos traducido el término portugués *sujeições* por «cargas».

no, télex o telefax la misma será confirmada en los términos previstos en los apartados *a)* y *b)* del apartado anterior, según los casos, en el siguiente día hábil, sin perjuicio de que la notificación se considere realizada en la fecha de la primera comunicación practicada.

Sección II. De los plazos

Artículo 71. Plazo general

1. Excluido lo dispuesto en los artículos 108 y 109, y a falta de disposición especial o de fijación por la Administración, el plazo para que los órganos administrativos dicten los actos será de quince días.

2. Igualmente, será de quince días el plazo para que los interesados requieran o practiquen cualquier actuación, promuevan diligencias, respondan a las cuestiones sobre las cuales deban de pronunciarse o ejerzan otras facultades en el procedimiento.

Artículo 72. Cómputo de plazos

Serán aplicables al cómputo de los plazos las siguientes reglas:

a) No se incluirá en el cómputo el día en el que tiene lugar el evento a partir del cual comienza a correr el plazo.

b) El plazo comenzará a correr independientemente de cualquier formalidad y se suspenderán los sábados, domingos y días de fiesta.

c) El término del plazo que cayera en día en el que el servicio ante el cual deba ser practicado el acto no esté abierto, o no funcione durante el período normal, se prorrogará al primer día hábil siguiente.

Artículo 73. Ampliación de plazos

1. Si los interesados residieran o se encontraran fuera de la península y se localizara en éste el servicio en el que se tramita el procedimiento, los plazos establecidos por la ley, si no se hubiera tenido presente ya esa circunstancia, sólo se iniciarán después de transcurridos:

a) Cinco días si los interesados residieran o se encontraran en el territorio de las regiones autónomas.

b) Quince días si los interesados residieran o se encontraran en país europeo.

c) Treinta días si los interesados residieran o se encontraran en Macao o en país no europeo.

2. La ampliación de la letra *a)* del apartado anterior resultará igualmente aplicable cuando el procedimiento se tramite en un servicio localizado en una región autónoma y los interesados residieran o se encontraran en otra isla de la misma región autónoma, en otra región autónoma o en la península.

3. Las ampliaciones previstas en las letras *b)* y *c)* del apartado primero de este artículo serán aplicables a los procedimientos que se sigan en servicios localizados en regiones autónomas.

CAPÍTULO IV. DE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Sección I. De la iniciación

Artículo 74. Requerimiento de iniciación (18).

1. El requerimiento de los interesados de iniciar el procedimiento, salvo en los casos en los que la ley lo admita de forma verbal, deberá formularse por escrito y contener:

a) La designación del órgano administrativo al que se dirige.

b) La identificación del peticionario, indicando su nombre y apellidos, estado, profesión y residencia.

c) La exposición de los hechos en los que se basa la petición y, cuando ello sea posible al peticionario, los respectivos fundamentos de derecho.

d) La expresión de lo que se pide en términos claros y precisos.

e) La fecha y la firma del peticionario o de otro a su ruego si el mismo no supiera o no pudiera firmar (19).

(18) En todo el CPA hemos optado por traducir literalmente la expresión portuguesa *requerimento*, ya que este término tiene un papel diferenciado distinto al de mera petición. Ello no obstante, cuando el sentido de la frase lo ha hecho posible lo hemos traducido por «instancia», «petición» o «escrito de iniciación».

(19) La expresión portuguesa *a seu rogo* se emplea precisamente en los casos

2. En cada requerimiento no puede ser formulada más de una petición, salvo si se trata de peticiones alternativas o subsidiarias.

Artículo 75. Formulación verbal del requerimiento

Cuando la ley admita la formulación verbal del requerimiento, se abrirá incidente a este fin haciendo constar las referencias a las que se refieren las letras a), b), c) y d) del apartado primero del artículo anterior, siendo firmado, una vez fechado, además de por el interesado, por el funcionario que la reciba.

Artículo 76. Insuficiencia del requerimiento inicial

1. Si el escrito de iniciación no cumpliera con lo dispuesto en el artículo 74, el requirente será invitado a subsanar las deficiencias existentes.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, los órganos y agentes administrativos procurarán subsanar de oficio las deficiencias de los requerimientos a fin de evitar que los interesados sufran perjuicios como consecuencia de simples irregularidades o meras imperfecciones cometidas al formular sus peticiones.

3. Serán rechazados preliminarmente los escritos que no aparezcan identificados y aquellos otros cuya petición sea ininteligible.

Artículo 77. Presentación de requerimientos

1. Los requerimientos deberán presentarse en los servicios de los órganos a los cuales van dirigidos, salvo lo dispuesto en los apartados siguientes.

2. Los dirigidos a los órganos centrales podrán presentarse en los servicios locales desconcentrados del mismo ministerio u organismo cuando los interesados residieran en el área de competencia de éstos.

3. Cuando estén dirigidos a órganos que no dispongan de servicios en las áreas de residencia de los interesados podrán presentarse en la Secretaría del Gobierno Civil del distrito res-

en los que otra persona firma por quien no sabe escribir, por este motivo hemos optado por mantenerla traduciéndola literalmente.

pectivo, o en los gabinetes de los ministros de la República para la Región Autónoma de las Azores o de Madeira.

4. Los requerimientos presentados en los términos previstos en los apartados anteriores serán remitidos a los órganos competentes por correo certificado en el plazo de tres días desde su recepción, indicando la fecha en que se produjo ésta.

Artículo 78. Presentación de requerimientos en representaciones diplomáticas o consulares

1. Los requerimientos podrán también presentarse en los servicios de las representaciones diplomáticas o consulares situadas en el país en que residan o se encuentren los interesados.

2. Los representaciones diplomáticas o consulares remitirán los mismos a los órganos a que vayan dirigidos, con indicación de la fecha en la que se presentó el escrito.

Artículo 79. Remisión del requerimiento por correo

Salvo disposición en contrario los requerimientos dirigidos a los órganos administrativos podrán enviarse por correo con acuse de recibo.

Artículo 82. Otros escritos presentados por los interesados

Lo dispuesto en esta sección resultará aplicable, con las debidas adaptaciones, a las exposiciones, reclamaciones, respuestas y otros escritos semejantes presentados por los interesados.

Artículo 83. Cuestiones que prejuzgan el normal desarrollo del procedimiento

El órgano administrativo deberá conocer, una vez que sean examinados los distintos elementos que lo integran, de cualquier cuestión que prejuzgue el normal desarrollo del procedimiento u obstaculice la toma de decisiones sobre su objeto y, especialmente, de las siguientes cuestiones:

a) La incompetencia del órgano administrativo.

b) La caducidad del derecho que se pretende ejercitar.

c) La no legitimación de los requirentes.

d) La extemporaneidad de la petición.

Sección II. De las medidas provisionales

Artículo 84. Admisibilidad de las medidas provisionales

1. El órgano competente para adoptar la resolución final podrá ordenar en cualquier fase del procedimiento, de oficio o a instancia de los interesados, las medidas provisionales que se hagan necesarias si hubiera duda razonable de que sin la adopción de tales medidas se producirá grave lesión o de difícil reparación de los intereses públicos en presencia (20).

2. La decisión de ordenar o alterar cualquier medida provisional deberá fundamentarse y fijará un plazo para su operatividad.

3. La revocación de las medidas provisionales también deberá fundamentarse.

Artículo 85. Caducidad de las medidas provisionales

Salvo disposición especial en otro sentido las medidas provisionales caducarán:

a) Tras dictarse la resolución definitiva en el procedimiento.

b) Cuando haya transcurrido el plazo fijado para su operatividad, o su prórroga en su caso.

c) Si hubiera transcurrido el plazo fijado en la ley para la adopción de resolución final.

d) Si, no estando fijado tal plazo, la resolución final no fuera dictada dentro de los seis meses siguientes a la incoación del procedimiento.

Sección III. De la ordenación

Subsección I. Disposiciones generales

Artículo 86. Impulso (21)

(20) Hemos traducido la expresión *justo receio* (literalmente, justo recelo o temor o duda) por «duda razonable».

(21) Hemos traducido por «impulso» a secas o «impulso del procedimiento», según los casos, la expresión *direcção da instrução*.

1. El impulso del procedimiento corresponderá al órgano competente para resolver, salvo lo dispuesto en los decretos orgánicos de los servicios o en preceptos especiales.

2. El órgano competente para resolver podrá delegar la competencia para el impulso del procedimiento en un subordinado suyo excepto en los supuestos en los que la ley imponga su dirección personal.

3. El órgano competente para impulsar el procedimiento podrá encomendar a un subordinado suyo la realización de diligencias específicas de impulso.

4. En el caso de los órganos colegiados las delegaciones previstas en el apartado segundo podrán ser encomendadas a los miembros del órgano o a agentes dependientes de él.

Artículo 87. Hechos sujetos a prueba

1. El órgano competente deberá procurar la averiguación de todos los hechos cuyo conocimiento sea conveniente para la justa y rápida resolución del procedimiento, pudiendo, a tal efecto, hacer uso de todos los medios de prueba admitidos en derecho.

2. Carecerán de prueba y de alegación los hechos notorios, así como aquellos otros de los que el órgano competente tenga conocimiento con ocasión del ejercicio de sus funciones (22).

3. El órgano competente hará constar en el procedimiento los hechos de los que tenga conocimiento en virtud del ejercicio de sus funciones.

Artículo 88. Carga de la prueba

1. Corresponderá a los interesados probar los hechos que hayan alegado, sin perjuicio del deber que corresponde al órgano competente en los términos del apartado primero del artículo anterior.

2. Los interesados podrán aportar documentos y dictámenes, así como solicitar diligencias de prueba apropiadas para el esclarecimiento de los hechos determinantes para la resolución final.

3. Los gastos derivados de las diligencias de prueba serán afrontados por

(22) Hemos traducido literalmente la expresión *factos nótorios*.

los interesados que las hubieran solicitado, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 11.

Artículo 89. Solicitud de pruebas a los interesados

1. El órgano que tramita el expediente podrá exigir a los interesados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o cosas, el sometimiento a inspecciones, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba.

2. Será legítimo el rechazo a las exigencias previstas en el apartado anterior cuando la obediencia a las mismas:

a) Suponga la violación del secreto profesional.

b) Implique el esclarecimiento de hechos cuya revelación esté prohibida o dispensada por ley.

c) Suponga la revelación de hechos perseguibles practicados por el propio interesado, por su cónyuge o su ascendiente o descendiente, hermano o afines de los mismos grados.

d) Sea susceptible de causar daño moral o material al propio interesado o a alguna de las personas referidas en el párrafo anterior.

Artículo 90. Forma de comunicación de las informaciones o de la presentación de las pruebas

1. Cuando sea necesaria la comunicación de informaciones o la presentación de pruebas por los interesados serán éstos instados a hacerlo, por escrito u oralmente, en las condiciones y plazos que sean determinados.

2. Si el interesado no residiera en el municipio en el que tiene su sede el órgano instructor, la comunicación verbal de informaciones podrá realizarse a través del órgano o servicio que tenga su sede en el municipio de su residencia, si así lo determinara el órgano que instruye, salvo si el interesado prefiriera comparecer ante el órgano instructor.

Artículo 91. Falta de presentación de pruebas

1. Si los interesados notificados en forma para la práctica de cualquier actuación de las previstas en el artículo anterior no dieran cumplimiento a la misma, se procederá a notificarles de

nuevo su práctica o a prescindir de su ejecución, conforme lo aconsejen las circunstancias.

2. La falta de cumplimiento será libremente apreciada a efectos de prueba conforme las circunstancias del caso, sin que ello dispense al órgano administrativo de la búsqueda de los hechos ni de dictar la correspondiente resolución.

3. Cuando las informaciones, documentos o actos solicitados al interesado sean necesarios para dar trámite a la petición realizada por él, no se dará tramitación a ésta sin notificarle antes ese hecho.

Artículo 92. Realización de diligencias por otros servicios administrativos

El órgano instructor podrá solicitar la realización de diligencias de prueba a otros servicios de la Administración Central o Local, cuando no puedan ser practicadas por él.

Artículo 93. Realización anticipada de pruebas

1. Existiendo duda razonable de que sea de imposible o difícil realización la recogida de cualquier prueba de interés para la resolución del expediente, el órgano competente podrá proceder, de oficio o a instancia de los interesados, a su práctica anticipada.

2. Dicha práctica anticipada podrá tener lugar antes de la incoación del procedimiento.

Subsección II. De las inspecciones y otras diligencias

Artículo 94. Realización de diligencias

1. Las inspecciones, peritajes, evaluaciones y otras diligencias semejantes serán efectuadas por perito o peritos con los conocimientos especializados necesarios para las averiguaciones que exija el respectivo objeto del procedimiento.

2. Las diligencias previstas en este artículo podrán solicitarse también directamente a los servicios públicos que, por su competencia, sean aptos para su respectiva realización.

3. La forma de nombramiento de

los peritos y su retribución serán fijadas en Decreto específico.

Artículo 95. Notificación a los interesados

1. Los interesados serán notificados por la Administración de la diligencia que ha sido ordenada, de su objeto respectivo y del perito o peritos designados para su práctica, salvo si la diligencia incidiera sobre materias de carácter secreto o confidencial.

2. En la notificación se dará también conocimiento, con antelación mínima de diez días, de la fecha, hora y lugar en que se dará inicio la diligencia.

Artículo 96. Designación de peritos por los interesados

Cuando la Administración designe peritos, los interesados podrán designar los suyos en número igual a los de la Administración.

Artículo 97. Planteamiento de preguntas a los peritos

1. El órgano instructor y los interesados podrán formular preguntas a las que los peritos deberán responder, pudiendo instar a éstos a que se pronuncien expresamente sobre ciertos extremos.

2. El órgano que tramita el procedimiento podrá excluir del objeto de las diligencias las preguntas y los extremos planteados por los interesados que tengan por objeto materias de carácter secreto o confidencial.

Subsección III. De los informes

Artículo 98. Clases de informes

1. Los informes serán preceptivos o facultativos según vengan o no exigidos por la ley; y vinculantes o no vinculantes, según tengan o no que ser seguidas sus determinaciones por el órgano competente encargado de resolver.

2. Salvo disposición expresa en contrario, los informes establecidos legalmente se considerarán preceptivos y no vinculantes.

Artículo 99. Forma y plazo de los informes

1. Los informes deberán siempre venir fundamentados, y establecerán

conclusiones expresas y claras sobre todas las cuestiones planteadas en la solicitud de dictamen.

2. A falta de disposición especial en otro sentido, los informes serán emitidos en el plazo de treinta días, excepto cuando el órgano competente para instruir fije, con el debido fundamento, un plazo diferente.

3. Cuando un informe preceptivo y no vinculante no fuera emitido dentro de los plazos previstos en el apartado anterior, el procedimiento podrá continuar y resolverse sin el informe, salvo disposición expresa en contrario.

Subsección IV. De la audiencia de los interesados

Artículo 100. Audiencia de los interesados

1. Concluida la instrucción los interesados tendrán derecho a ser oídos en el procedimiento antes de que se adopte la resolución final, salvo lo dispuesto en el artículo 103.

2. El órgano instructor determinará en cada caso si la audiencia de los interesados se hará por escrito o de forma oral.

Artículo 101. Audiencia escrita

1. Cuando el órgano instructor opte por la audiencia escrita los interesados podrán manifestar lo que crean conveniente en un plazo de diez días.

2. La notificación facilitará los elementos necesarios para que los interesados puedan conocer todos los aspectos relevantes para la resolución en las materias de hecho o de derecho, con indicación también de las horas y lugar donde el expediente podrá ser consultado.

3. En su respuesta los interesados podrán pronunciarse sobre las cuestiones que constituyen el objeto del procedimiento, así como requerir la práctica de diligencias complementarias y adjuntar documentos.

Artículo 102. Audiencia oral

1. Si el órgano optara por la audiencia oral ordenará que se convoque a los interesados con antelación de ocho días por lo menos.

2. En la audiencia oral podrán te-

nerse en cuenta todas las cuestiones, ya sean materiales o jurídicas, que sean de interés para la resolución del expediente.

3. La falta de comparecencia de los interesados no constituirá motivo de aplazamiento de la audiencia, pero si se presentara justificación de esa falta antes del momento previsto para la audiencia deberá procederse al aplazamiento de ésta.

4. De la audiencia se levantará acta, en la cual constará un extracto de las alegaciones realizadas por los interesados, pudiendo adjuntar éstos cualquier alegación escrita durante la práctica de la diligencia, o posteriormente.

Artículo 103. Inexistencia y dispensa de la audiencia de los interesados

1. No procederá la audiencia de los interesados.

a) Cuando la resolución sea urgente.

b) Cuando sea razonablemente previsible que el trámite de audiencia pudiera comprometer la ejecución o la operatividad de la resolución.

2. El órgano instructor podrá dispensar la audiencia de los interesados en los siguientes supuestos:

a) Si los interesados se hubieran pronunciado ya en el procedimiento sobre las cuestiones que plantee la resolución y sobre las pruebas practicadas.

b) Si los elementos obrantes en el procedimiento condujeran a una resolución favorable a los interesados.

Artículo 104. Diligencias complementarias

Tras el trámite de audiencia podrá practicarse de oficio o a instancia de los interesados las diligencias complementarias que sean oportunas.

Artículo 105. Informe del instructor (23)

Cuando el órgano instructor no fuera competente para dictar la resolución final elaborará un informe en el cual recogerá la petición del interesado, así como un resumen del contenido de procedimiento y formulará una propuesta

(23) En este caso hemos traducido el término *relatório* por «informe».

de resolución, sintetizando los fundamentos de hecho y de derecho que la justifiquen.

Sección IV. De la resolución y otras formas de terminación

Artículo 106. Terminación (24).

El procedimiento finalizará con la adopción de la resolución final o con cualquiera de los otros hechos previstos en esta sección.

Artículo 107. Resolución final expresa

En la resolución final expresa el órgano competente deberá resolver todas las cuestiones oportunas planteadas durante el procedimiento y que no hayan sido resueltas en un momento anterior.

Artículo 108. Estimación tácita (25)

1. Cuando la ejecución de un acto administrativo o el ejercicio de un derecho por un particular dependiera de la aprobación o autorización de un órgano administrativo se considerarán concedidas éstas, salvo disposición en contra, si la resolución no fuera dictada en el plazo establecido por la ley.

2. Cuando la ley no fijara un plazo especial para entender producida la estimación tácita el mismo será de noventa días a contar desde el planteamiento de la petición o desde la incoación del procedimiento.

3. A los efectos de lo dispuesto en este artículo se considerarán pendientes de aprobación o autorización del órgano administrativo, además de aquellos otros para los cuales leyes especiales prevean específicamente la estimación tácita, los supuestos de:

a) Licencias de obras particulares.

b) Cédulas de parcelación (26).

c) Permisos de trabajo concedidos a extranjeros.

(24) Hemos traducido por «terminación» la expresión *causas de extinção* usada a lo largo de esta Sección.

(25) Hemos traducido en este supuesto el término *deferimento* por estimación.

(26) Hemos traducido la expresión *alvarás de loteamento* por «cédulas de parcelación».

d) Autorizaciones de inversiones extranjeras.

e) Autorizaciones de jornadas continuas.

f) Autorizaciones de trabajos por turnos.

g) Compatibilidad de funciones públicas y privadas.

4. Para el cómputo de los plazos previstos en los apartados primero y segundo de este artículo se considerará que los mismos quedan en suspenso siempre que el procedimiento estuviera paralizado por motivos imputables al particular.

Artículo 109. Desestimación tácita (27).

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la ausencia de resolución final del órgano competente sobre la pretensión planteada ante él en el plazo fijado para su emisión conferirá al interesado, salvo disposición en contrario, la facultad de presumirla desestimada a fin de poder ejercer el correspondiente medio legal de impugnación.

2. El plazo a que se refiere el párrafo anterior será de noventa días, a excepción de lo que se disponga en ley especial.

3. Los plazos citados en el párrafo anterior se computarán, a falta de disposición especial, de la siguiente manera:

a) Desde la fecha de entrada del requerimiento o petición en el servicio competente, cuando la ley no imponga formalidades especiales para la fase preparatoria del procedimiento.

b) Desde el transcurso del plazo fijado en la ley para la finalización de aquellas formalidades o, a falta de dicha fijación, transcurridos tres meses desde la presentación de la pretensión.

c) Desde la fecha de conocimiento de la finalización de dichas formalidades, si la misma fuese anterior al tér-

mino del plazo aplicable de acuerdo con el párrafo anterior.

Artículo 110. Desestimiento y renuncia

1. Mediante requerimiento escrito los interesados podrán desistirse del procedimiento de algunas de las peticiones planteadas, así como renunciar a sus derechos o intereses legalmente protegidos, salvo en los casos previstos en la ley.

2. El desestimiento o renuncia de los interesados no comportará la conclusión del procedimiento si la Administración entendiera que su continuación viene impuesta por el interés público (28).

Artículo 111. Declaración de caducidad (29)

1. La caducidad del procedimiento será declarada cuando el mismo esté paralizado por causa imputable al interesado por más de seis meses, salvo si hubiera interés público en la resolución del procedimiento.

2. La declaración de caducidad no extinguirá el derecho que el particular pretendía hacer valer.

Artículo 112. Imposibilidad o inutilidad sobrevenida

1. El procedimiento concluirá cuando el órgano competente para resolver comprueba que el fin perseguido con su incoación o el objeto de la resolución del mismo se hagan imposibles o inútiles.

2. La declaración de conclusión a que se refiere el apartado anterior será siempre motivada, pudiendo plantearse contra ella recurso contencioso en los términos generales.

Artículo 113. Falta de pago de tasas o gastos

1. El procedimiento concluirá por la falta de pago en el plazo debido de cualquier tasa o gasto de la que la ley

(28) El precepto establece literalmente que ambos supuestos «no perjudican la continuación del procedimiento si la Administración entiende que el interés público así lo exige»; a fin de darle un sentido inteligible hemos optado por darle una traducción como la que figura en el texto.

(29) Hemos traducido por «declaración de caducidad» el término *deserção*.

(27) Hemos traducido el término *indeferimento* por «desestimación», manteniendo, asimismo, en este artículo la expresión *pretensão* traduciéndola literalmente al castellano, dado que tiene un sentido distinto a los términos requerimiento y petición.

haga depender la realización de los actos procedimentales, salvo en los casos previstos en el apartado segundo del artículo 11.

2. Los interesados podrán impedir que se declare concluso el procedimiento si realizan el pago adeudado en cuantía doble en los diez días siguientes al término del plazo fijado para su realización.

PARTE IV. DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I. DE LOS REGLAMENTOS

Artículo 114. Ambito de aplicación
Las disposiciones del presente capítulo serán aplicables a todos los reglamentos de la Administración pública.

Artículo 115. Peticiones

1. Los interesados podrán presentar ante los órganos administrativos peticiones en las que se solicite la elaboración, modificación o derogación de reglamentos, debiendo venir convenientemente motivadas las mismas, sin lo cual la Administración no tomará conocimiento de ellas.

2. El órgano competente en la materia informará a los interesados del curso dado a las peticiones formuladas al amparo del apartado primero de este artículo, así como de los fundamentos sobre los que se asienta la posición adoptada en relación a ellas.

Artículo 116. Proyecto del reglamento

Todo proyecto de reglamento estará acompañado de una nota justificativa motivada.

Artículo 117. Audiencia de los interesados

1. Cuando se trate de disposiciones generales que impongan deberes, cargas u obligaciones, y cuando a ello no se opongan razones de interés público, las cuales deberán motivarse siempre, el órgano competente para dictar el reglamento deberá oír en forma sobre el respectivo proyecto reglamentario, en los términos previstos en la legislación específica, a las entidades re-

presentativas de intereses de los afectados en el caso de que éstas existan.

2. En el preámbulo de la disposición reglamentaria se hará mención de las entidades oídas.

Artículo 118. Información pública (30)

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior y cuando la naturaleza de la materia así lo permita, el órgano competente deberá someter a información pública el proyecto de reglamento en tramitación, en los términos que detalle la legislación citada en el precepto anterior, para recoger las oportunas sugerencias, siendo el mismo a tal efecto publicado en la segunda serie del *Diario de la República* o en el periódico oficial de la entidad de que se trate.

2. Los interesados deberán dirigir sus sugerencias por escrito al órgano con competencia reglamentaria dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de publicación del proyecto de disposición general.

3. En el preámbulo del reglamento se hará mención expresa de que el respectivo proyecto ha sido objeto de información pública cuando la misma haya tenido lugar.

Artículo 199. Reglamentos ejecutivos y derogatorios

1. Los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes no podrán ser objeto de derogación global sin que la materia sea simultáneamente objeto de una nueva ordenación reglamentaria.

2. Los reglamentos harán siempre mención específica de las normas derogadas.

CAPÍTULO II. DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Sección I. De la validez del acto administrativo

Artículo 120. Concepto de acto administrativo

(30) Hemos traducido en este caso el término *apreciação* por «información».

A los efectos de la presente ley se consideran actos administrativos las resoluciones de los órganos de la Administración que, al amparo de normas de derecho público, vayan a producir efectos jurídicos en una situación individual concreta.

Artículo 121. Condición, término o modo

Los actos administrativos podrán someterse a condición, término o modo, siempre que dichos elementos incorporables al acto no sean contrarios a la ley o al fin al que se destina el mismo.

Artículo 122. Forma de los actos

1. Los actos administrativos deberán dictarse por escrito siempre que la ley no haya previsto otra forma o la misma venga impuesta por la naturaleza y circunstancias del acto.

2. La forma escrita sólo será obligatoria para los actos de los órganos colegiados cuando la ley expresamente lo determine, pero esos actos deberán quedar consignados siempre en el acta correspondiente, sin lo cual no producirán los oportunos efectos.

Artículo 123. Objeto

1. Los actos administrativos deberán expresar con precisión su respectivo objeto de tal modo que puedan determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos.

2. Sin perjuicio de otras referencias que especialmente se exijan, deberán constar siempre en el acto:

a) La indicación de la autoridad que lo dictó y, en su caso, si lo hizo en virtud de delegación o subdelegación de competencias.

b) La identificación en forma del destinatario o destinatarios del acto.

c) La enumeración de los hechos o actos que lo originaron, cuando éstos fueran determinantes de su emisión.

d) La motivación, cuando sea exigible.

e) El contenido o el efecto de la resolución.

f) La fecha en la que fue dictado.

g) La firma del autor del acto o del presidente del órgano colegiado del que provenga.

Artículo 124. Deber de motivación

1. Además de los supuestos en los que la ley lo exija especialmente, debe-

rán motivarse los actos administrativos que total o parcialmente:

a) Nieguen, extingan, restrinjan o afecten de cualquier modo derechos o intereses legalmente protegidos o impongan o agraven deberes, cargas o sanciones.

b) Resuelvan reclamaciones o recursos.

c) Resuelvan en sentido contrario la pretensión u oposición planteada por el interesado, o lo hagan respecto del dictamen, informe o propuesta oficial.

d) Resuelvan de modo distinto respecto de la práctica seguida habitualmente en la resolución de casos similares, o respecto de la interpretación y aplicación de los mismos principios o preceptos legales.

e) Impliquen revocación, modificación o suspensión de un acto administrativo dictado con anterioridad.

2. Salvo disposición legal en contrario, no requieren motivación los actos de confirmación de resoluciones adoptadas por tribunales, así como las órdenes que los superiores jerárquicos den a sus subalternos en materia de servicio y con la forma legalmente prevista.

Artículo 125. Requisitos de la motivación

1. La motivación deberá ser expresa, manifestándose por medio de una sucinta exposición los fundamentos de hecho y de derecho en los que se base la resolución, pudiendo reducirse a una mera declaración de conformidad con los fundamentos de anteriores dictámenes, informes o propuestas, que constituirán en este caso una parte integrante del respectivo acto.

2. Equivaldrá a falta de motivación la exposición de unos fundamentos que por su oscuridad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedores para la motivación del acto.

3. Para la resolución de asuntos de la misma naturaleza podrá utilizarse cualquier medio que reproduzca los fundamentos de las resoluciones siempre que el mismo no suponga disminución de garantías para los interesados.

Artículo 126. Motivación de actos orales

1. La motivación de actos orales al amparo del apartado primero del artículo 124 que no consten en la oportuna acta deberán expresarse por escrito, a requerimiento de los interesados y de cara a su posterior impugnación, y deberán comunicarse íntegramente a aquéllos en el plazo de diez días por medio de oficio enviado por vía postal o mediante entrega personal de la notificación a realizar en el mismo plazo.

2. El no ejercicio por los interesados de la facultad conferida en el apartado anterior no prejuzgará los efectos que deriven de la eventual falta de motivación del acto.

Sección II. De la eficacia del acto administrativo

Artículo 127. Regla general

1. El acto administrativo producirá efectos desde la fecha en que fue dictado, salvo en los supuestos en los que la ley o el propio acto le atribuyan eficacia retroactiva o aplazada.

2. A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, el acto se considerará dictado tan pronto como estén completos todos sus elementos, sin que sea obstáculo para la perfección del mismo la existencia de cualquier circunstancia determinante de su anulabilidad.

Artículo 128. Eficacia retroactiva

1. Tendrán eficacia retroactiva los actos administrativos:

a) Que se limiten a interpretar actos anteriores.

b) Que ejecuten resoluciones de tribunales mediante los cuales se anulen actos administrativos.

c) A los que la ley atribuya efecto retroactivo.

2. Fuera de los supuestos previstos en el apartado anterior, el autor del acto administrativo sólo podrá atribuirle eficacia retroactiva:

a) Cuando la retroactividad sea favorable para los interesados y no lesione derechos o intereses legalmente protegidos de terceros, siempre y cuando en la fecha a la que pretenda remontarse la eficacia del acto existieran ya los supuestos justificativos de la retroactividad.

b) Cuando estén en tramitación resoluciones revocatorias de actos administrativos adoptadas por órganos o agentes que lo hayan dictado, a consecuencia de reclamaciones o recursos jerárquicos.

c) Cuando la ley así lo permita.

Artículo 129. Eficacia aplazada

El acto administrativo tendrá eficacia aplazada:

a) Cuando estuviera sujeto a aprobación o a referendo.

b) Cuando sus efectos estén pendientes del cumplimiento de una condición o términos suspensivos.

c) Cuando sus efectos por la naturaleza del acto o por disposición legal dependan de la verificación de cualquier requisito que no afecte a la validez del propio acto administrativo.

Artículo 130. Publicidad obligatoria

1. La publicidad de los actos administrativos sólo será obligatoria cuando así lo exija la ley.

2. La falta de publicidad del acto cuando legalmente venga prevista dará lugar a su ineficacia.

Artículo 131. Régimen de la publicación obligatoria

Cuando la ley impusiera la publicación del acto, pero no señalara el modo en que se practicará ésta, deberá realizarse la misma en el *Diario de la República*, o en la publicación oficial equivalente a nivel regional o local en el plazo de treinta días, debiendo contener las menciones a las que se refiere el apartado segundo del artículo 123.

Artículo 132. Eficacia de los actos constitutivos de deberes o cargas

1. Los actos que constituyen deberes o cargas para los particulares y que no estén sometidos a publicación comenzarán a producir efectos a partir de su notificación a los destinatarios, o de otro modo de conocimiento oficial por los mismos, o desde el inicio de la ejecución del acto.

2. Se presumirá el conocimiento oficial siempre que los interesados participen en el procedimiento administrativo y revelen su conocimiento del acto en esa instancia.

3. A efectos del apartado primero sólo se considerará comenzada la ejecución, cuando se produzca el inicio de

cualquiera de los efectos del acto que afecten a los destinatarios.

Sección III. De la invalidez del acto administrativo

Artículo 133. Actos nulos

1. Serán nulos los actos a los que les falte cualquiera de sus elementos esenciales o a los que la ley confiera expresamente esa forma de invalidez.

2. Serán nulos, especialmente:

a) Los actos viciados de desviación de poder.

b) Los actos ajenos a las competencias de los ministerios o de las entidades públicas citadas en el artículo 2, en los cuales se integre el autor del acto.

c) Los actos cuyo objeto sea imposible, incomprensible o constituya delito.

d) Los actos que infrinjan el contenido esencial de un derecho fundamental.

e) Los actos dictados bajo coacción.

f) Los actos que carezcan en absoluto de forma legal.

g) Los adoptados por órganos colegiados de forma tumultuosa o con inobservancia del quórum o de las mayorías legalmente exigidas.

h) Los actos que recaigan sobre cosa juzgada.

i) Los actos que tengan su origen en otros anteriormente anulados o revocados, siempre que no haya contrainterés con intereses legítimos en el mantenimiento de aquellos actos.

Artículo 134. Régimen de la nulidad

1. El acto nulo no producirá ningún efecto jurídico, independientemente de la declaración de nulidad del mismo.

2. La nulidad será invocable en todo momento por cualquier interesado y podrá declararse, también en todo momento, por cualquier órgano administrativo o por cualquier tribunal.

3. Lo dispuesto en los apartados anteriores no prejuzgará la posibilidad de que se atribuyan determinados efectos jurídicos a situaciones de hecho derivadas de actos nulos, por efecto del simple transcurso del tiempo, de con-

formidad con los principios generales del derecho.

Artículo 135. Actos anulables

Serán anulables los actos administrativos dictados con infracción de los principios o normas jurídicas aplicables para cuya violación no se prevea otra sanción.

Artículo 136. Régimen de la anulabilidad

1. El acto anulable podrá revocarse en los términos previstos en el artículo 141.

2. El acto anulable será susceptible de impugnación ante los tribunales en los términos previstos en la regulación del contencioso-administrativo.

Artículo 137. Convalidación, reforma y conversión (31)

1. No serán susceptibles de convalidación, reforma y conversión los actos nulos o inexistentes.

2. Serán aplicables a la convalidación, a la reforma y a la conversión de los actos administrativos anulables, las disposiciones que regulan la competencia para la revocación de los actos inválidos y su oportunidad.

3. En casos de incompetencia, la facultad para convalidar el acto corresponderá al órgano competente para dictarlo.

4. Siempre que no hubiera tenido lugar alteración del régimen legal, la convalidación, reforma y conversión retrotraerán sus efectos a la fecha de los actos a los que afectan.

Sección IV. De la revocación del acto administrativo (32)

Artículo 138. Iniciativa de la revocación

(31) Hemos traducido el término portugués *ratificação* como «convalidación».

(32) No se emplea en este Código de Procedimiento un término similar al nuestro general de «revisión». Por este motivo, y con independencia de que en determinados casos hubiera sido posible emplearlo, hemos optado por traducir siempre de modo literal el vocablo *revocação*, aunque esto suponga hacer mucho más rígida la traducción española del texto portugués.

Los actos administrativos podrán revocarse por iniciativa de los órganos competentes, o a petición de los interesados, por medio de reclamación o recurso administrativo.

Artículo 139. Actos no susceptibles de revocación

1. No serán susceptibles de revocación:

- a) Los actos nulos o inexistentes.
- b) Los actos anulados en vía contenciosa.
- c) Los que hayan sido revocados con eficacia retroactiva.

2. Los actos cuyos efectos hayan caducado o se encuentren agotados podrán ser objeto de revocación con eficacia retroactiva.

Artículo 140. Revocabilidad de los actos válidos

1. Los actos válidos serán libremente revocables, excepto en los siguientes casos:

- a) Cuando su irrevocabilidad derive de previsión legal.
- b) Cuando fueran constitutivos de derechos o de intereses legalmente protegidos.
- c) Cuando de ellos resulten para la Administración obligaciones legales o derechos irrenunciables.

2. Los actos constitutivos de derechos o intereses legalmente protegidos serán, en cualquier caso, revocables:

- a) En la parte en que sean desfavorables a los intereses de sus destinatarios.
- b) Cuando todos los interesados den su conformidad a la revocación del acto y no se trate de derechos o intereses indisponibles.

Artículo 141. Revocabilidad de los actos inválidos

1. Los actos administrativos que sean inválidos sólo podrán revocarse en base a su invalidez y dentro del plazo previsto en el respectivo recurso contencioso para la contestación de la entidad recurrida.

2. Si hubiera plazos distintos en el recurso contencioso se estará al que finalice en último lugar.

Artículo 142. Competencia para la revocación

1. Salvo disposición especial en otro sentido serán competentes para

revocar los actos administrativos, además de sus autores, los respectivos superiores jerárquicos, siempre que no se traten de actos de la competencia exclusiva de los órganos inferiores.

2. Los actos administrativos dictados por delegación o subdelegación de competencias podrán revocarse por el órgano delegante o subdelegante, así como por el delegado o subdelegado, mientras esté vigente la delegación o subdelegación.

3. Los actos administrativos dictados por órganos sujetos a tutela administrativa sólo podrán revocarse por los órganos tutelantes en los casos expresamente previstos por la ley.

Artículo 143. Forma de los actos de revocación

1. El acto de revocación deberá revestir, salvo disposición especial en contrario, la forma legalmente prevista para exteriorizar el acto objeto de revocación.

2. Sin embargo, el acto de revocación deberá revestir la misma forma que hubiera sido empleada al dictar el acto objeto de revocación en el caso de que la ley no estableciera forma alguna para éste, o cuando el acto revocado hubiera sido exteriorizado mediante forma más solemne que la habitualmente prevista.

Artículo 144. Formalidades a observar en la revocación

En la revocación de los actos administrativos se observarán las formalidades exigidas para dictar el acto objeto de revocación, salvo en los casos en los que la ley dispusiera otra solución.

Artículo 145. Eficacia de la revocación

1. La revocación de los actos administrativos no producirá efectos para el futuro, salvo lo dispuesto en los apartados siguientes.

2. La revocación tendrá efecto retroactivo cuando se base en la invalidez del acto revocado.

3. El autor de la revocación podrá atribuir efecto retroactivo en el propio acto revocatorio:

- a) Cuando éste sea favorable a los interesados.
- b) Cuando los interesados estén expresamente de acuerdo con la retro-

actividad de los efectos del acto y éstos no afecten a derechos o intereses indisponibles.

Artículo 146. Efectos rehabilitantes de la revocación (33)

La revocación de un acto revocatorio sólo producirá efectos rehabilitantes si la ley o el acto de revocación así lo determinan expresamente.

Artículo 147. Alteración y sustitución de los actos administrativos (34)

A falta de disposición especial en otro sentido, serán aplicables a la alteración y a la sustitución de los actos administrativos las normas reguladoras de la revocación.

Artículo 148. Rectificación de los actos administrativos

1. Los errores de cálculo y los errores materiales en la manifestación de la voluntad del órgano administrativo cuando ésta sea expresa, podrán rectificarse en cualquier momento por los órganos competentes para la revocación del acto.

2. La rectificación podrá producirse de oficio o a instancia de los interesados, poseerá efectos retroactivos y deberá adoptarse bajo la forma y con la publicidad empleadas para dictar el acto objeto de rectificación.

Sección V. De la ejecución del acto administrativo

Artículo 149. Ejecutoriedad

1. Los actos administrativos serán ejecutorios cuando sean eficaces.

2. El cumplimiento de las obligaciones y el respeto por las limitaciones que derivan de un acto administrativo podrán exigirse forzosamente por la Administración sin acudir a los Tribunales, siempre que dichas exigencias hayan sido adoptadas de la forma y en los términos previstos por la ley.

3. El cumplimiento de las obligaciones pecuniarias derivadas de actos

(33) Hemos traducido por «efectos rehabilitantes» la expresión portuguesa *efeitos ripristinatórios*.

(34) En este caso hemos optado por traducir literalmente las expresiones *alteração* y *substituição*.

administrativos podrá exigirse por la Administración conforme al artículo 155.

Artículo 150. Actos no ejecutorios

1. No serán ejecutorios:

a) Los actos cuya eficacia esté en suspenso.

b) Los actos frente a los cuales haya sido interpuesto recurso con efecto suspensivo.

c) Los actos sujetos a aprobación.

d) Los confirmatorios de actos ejecutivos.

2. La eficacia de los actos administrativos podrá ser suspendida por los órganos competentes para su revocación y por los órganos tutelantes a los que la ley confiera esa facultad, así como por los Tribunales administrativos conforme a lo previsto en la legislación contencioso-administrativa.

Artículo 151. Legalidad de la ejecución

1. Los órganos de la Administración, salvo que se produzca estado de necesidad, no podrán ejecutar ningún acto o actuación material limitadora de derechos subjetivos o intereses legalmente protegidos de los particulares sin que se haya dictado con carácter previo el acto administrativo que legitime dicha actuación.

2. Para la ejecución de los actos administrativos deberán utilizarse, en la medida de lo posible, los medios que, garantizando el alcance íntegro de sus objetivos, comporten un menor perjuicio para los derechos e intereses de los particulares.

3. Los interesados podrán impugnar administrativa y contenciosamente los actos u operaciones de ejecución que exceden de los límites del acto ejecutable (35).

4. Serán también susceptibles de impugnación contenciosa los actos y operaciones de ejecución afectados de ilegalidad, siempre que ésta no sea consecuencia de la ilegalidad del acto ejecutable.

Artículo 152. Notificación de la ejecución

(35) Hemos optado por traducir literalmente la expresión portuguesa *operações de execução*.

1. La resolución de proceder a la ejecución administrativa será notificada siempre a su destinatario antes de iniciarse la misma.

2. El órgano administrativo podrá practicar la notificación de la ejecución conjuntamente con la notificación del acto definitivo y ejecutorio.

Artículo 153. Prohibición de embargos

No se admitirán embargos, ya sean éstos administrativos o judiciales, en relación con la ejecución forzosa de los actos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto por la ley en materia de suspensión de la eficacia de los actos.

Artículo 154. Fines de la ejecución

La ejecución podrá tener por objeto el pago de cantidad cierta, la entrega de cosa determinada o la realización de una actividad.

Artículo 155. Ejecución del pago de cantidad cierta

1. Cuando por efecto de un acto administrativo deban abonarse a una entidad pública, o por orden de ella, cantidades pecuniarias, el órgano administrativo competente seguirá a tal fin el procedimiento de ejecución previsto en el Código de Procedimiento de Contribuciones e Impuestos.

2. Se seguirá, asimismo, el procedimiento referido en el apartado anterior cuando en la ejecución de actos que comporten la realización de una actividad éstos fueran cumplidos por persona distinta del obligado (36).

3. En los casos previstos en el apartado segundo la Administración optará por practicar directamente los actos de ejecución o por encomendársela a un tercero, siendo todos los gastos, incluidas las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, por cuenta del obligado.

Artículo 156. Ejecución para la entrega de cosa determinada

Si el obligado no hiciera entrega de la cosa que la Administración debería recibir, el órgano competente procederá a practicar las diligencias que fueran necesarias para tomar posesión administrativa de la cosa debida.

(36) En este caso hemos optado por traducir como «actos que comporten la realización de una actividad» la expresión portuguesa *actos fungiveis*.

Artículo 157. Ejecución para la realización de una actividad

1. En los casos en los que haya que procederse a la realización de una actividad, la Administración notificará al obligado para que proceda a la ejecución del acto debido, fijando un plazo razonable para su cumplimiento.

2. Si el obligado no cumpliera con el acto debido dentro del plazo otorgado, la Administración optará por llevar a cabo su ejecución directamente o por medio de tercero, siendo todos los gastos, incluidas las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, por cuenta del obligado.

3. Las obligaciones positivas de realización de una actividad sólo podrán ser objeto de compulsión directa sobre los individuos en los casos expresamente previstos en la ley, y respetando siempre los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y el respeto debido a la persona humana (37).

Sección VI. De la reclamación y de los recursos administrativos

Subsección I. En general

Artículo 158. Principio general

1. Los particulares tendrán derecho a solicitar la revocación o la modificación de los actos administrativos en los términos previstos en este Código.

2. El derecho reconocido en el apartado anterior podrá ejercerse por los siguientes medios:

a) Mediante reclamación ante el autor del acto.

b) Mediante recurso ante el superior jerárquico del autor del acto, ante el órgano colegiado del que sea miembro el autor del acto, o ante el delegante o subdelegante.

c) Mediante recurso ante el órgano que ejerza facultades de tutela o de dirección sobre el autor del acto.

(37) Hemos traducido en este supuesto el término *coacção* por «compulsión».

c) Mediante recurso ante el órgano que ejerza facultades de tutela o de dirección sobre el autor del acto.

Artículo 159. Fundamento de la impugnación

Salvo disposición en contrario, las reclamaciones y los recursos podrán tener como base la ilegalidad o la improcedencia del acto administrativo impugnado.

Artículo 160. Legitimación

1. Estarán legitimados para reclamar o recurrir los titulares de derechos subjetivos o intereses legalmente protegidos que se consideren lesionados por el acto administrativo.

2. Serán aplicables a la reclamación y a los recursos administrativos lo dispuesto en los apartados segundo y cuarto del artículo 53.

Subsección II. De la reclamación

Artículo 161. Principio general

1. Podrá reclamarse frente a cualquier acto administrativo, salvo disposición legal en contrario.

2. No será posible reclamar frente al acto que haya resuelto una reclamación o recurso administrativo anterior, salvo que se haga en base a una omisión de pronunciamiento (38).

Artículo 162. Plazo para reclamar

La reclamación deberá presentarse en el plazo de quince días a contar:

a) Desde la publicación del acto en el *Diario de la República* o en cualquier otro periódico oficial, cuando la misma sea obligatoria.

b) Desde la notificación del acto cuando la misma se haya practicado por no ser obligatoria la publicación.

c) Desde la fecha en que el interesado tuviera conocimiento del acto, en los restantes casos.

Artículo 163. Efectos de la reclamación

1. La reclamación frente a un acto contra el que no quepa recurso contencioso tendrá efecto suspensivo, salvo en los casos en los que la ley disponga

(38) Hemos traducido literalmente la expresión portuguesa *omissão de pronúncia*.

otra cosa o cuando el autor del acto considere que su ejecución no inmediata ocasiona un grave perjuicio al interés público.

2. La reclamación del acto contra el que quepa recurso contencioso no tendrá efecto suspensivo, salvo en los casos en los que la ley disponga otra cosa o cuando el autor del acto, de oficio o a instancia de los interesados, considere que la ejecución inmediata del acto cause graves perjuicios irreparables o de difícil reparación a su destinatario.

3. La suspensión de la ejecución a instancia de los interesados deberá requerirse a la entidad competente para resolver en el plazo de cinco días a contar desde la fecha en que el procedimiento le fuera presentado.

4. En la apreciación de la petición deberá comprobarse si las pruebas revelan una probabilidad seria de veracidad de los hechos alegados por los interesados, debiendo acordarse en caso afirmativo la suspensión de su ejecutoriedad.

5. Lo dispuesto en apartados anteriores no prejuzgará la petición de suspensión de efectos realizada ante los tribunales administrativos, en los términos de la legislación aplicable.

Artículo 164. Plazos del recurso

La reclamación no suspenderá ni interrumpirá los plazos para recurrir.

Artículo 164. Plazo para resolver

El plazo para que el órgano administrativo estudie y resuelva la reclamación será de treinta días.

Subsección III. Del recurso jerárquico

Artículo 166. Objeto

Podrán ser objeto de recurso jerárquico todos los actos administrativos dictados por órganos sujetos a los poderes jerárquicos de otros órganos, siempre que la ley no excluya tal posibilidad.

Artículo 167. Clases y ámbito

1. El recurso jerárquico será obligatorio o facultativo, según el acto a impugnar sea o no susceptible de recurso contencioso.

2. En el caso de que quepa recurso contencioso frente al acto objeto de recurso jerárquico podrá apreciarse al resolver éste tanto la ilegalidad como la improcedencia del acto recurrido.

Artículo 168. Plazos de interposición

1. Siempre que la ley no establezca uno diferente, será de treinta días el plazo para la interposición del recurso jerárquico necesario.

2. El recurso jerárquico facultativo deberá presentarse dentro del plazo fijado para la interposición del recurso contencioso contra el acto en cuestión.

Artículo 169. Interposición

1. El recurso jerárquico se interpondrá por medio de escrito en el cual el recurrente deberá exponer todos los fundamentos del recurso, pudiendo aportar los documentos que considere convenientes (39).

2. El recurso estará dirigido al superior jerárquico más elevado del autor del acto, salvo si la competencia para resolver se encontrara delegada o subdelegada.

3. El escrito de interposición del recurso podrá presentarse ante el autor del acto o ante la autoridad a la que vaya dirigido el mismo.

Artículo 170. Efectos

1. El recurso jerárquico necesario suspenderá la eficacia del acto recurrido, salvo cuando la ley disponga otra cosa o cuando el autor del acto considere que su ejecución no inmediata habrá de causar grave perjuicio al interés público.

2. El órgano competente para resolver el recurso podrá revocar la decisión a que se refiere el apartado anterior, o adoptarla cuando el autor del acto no lo haya hecho antes.

3. El recurso jerárquico facultativo no suspenderá la eficacia del acto recurrido.

Artículo 171. Notificación a los contra-interesados (40)

(39) En este caso hemos optado por traducir *requerimento* por «escrito».

(40) En este supuesto hemos optado por mantener, traduciéndola literalmente, la expresión *contra-interesados* utilizada por el legislador portugués.

Interpuesto el recurso, el órgano competente para conocer de él deberá notificarlo a aquellos que puedan ser perjudicados si el mismo es acogido para que aleguen en el plazo de quince días lo que tengan por conveniente sobre el recurso y sobre sus fundamentos.

Artículo 172. Intervención del órgano recurrido

1. Tras la notificación a que se refiere el artículo anterior o, si a ella no hubiere lugar, una vez interpuesto el recurso, comenzará a correr un plazo de quince días dentro del cual el autor del acto recurrido deberá pronunciarse sobre el recurso y remitirlo al órgano competente.

2. Cuando los contra-interesados no hayan deducido oposición y los extremos que consten en el procedimiento demuestren suficientemente la procedencia del recurso, podrá el autor del acto recurrido revocarlo, modificarlo o sustituirlo de acuerdo con la petición del recurrente.

Artículo 173. Desestimación del recurso

El recurso deberá desestimarse en los siguientes casos:

a) Cuando haya sido interpuesto ante órgano incompetente.

b) Cuando el acto impugnado no sea susceptible de recurso.

c) Cuando el recurrente carezca de legitimación.

d) Cuando el recurso haya sido interpuesto fuera de plazo.

e) Cuando concurra cualquier otra causa que impida el conocimiento del recurso.

Artículo 174. Resolución

1. Excluidas las excepciones previstas en la ley, el órgano competente para conocer del recurso podrá confirmar o revocar el acto recurrido sin atenderse a la petición del recurrente; si la competencia del autor del acto recurrido no fuera exclusiva, podrá modificarlo o sustituirlo también.

2. El órgano competente para resolver el recurso podrá anular, si así fuera necesario, en todo o en parte, el procedimiento administrativo y determinar la realización de una nueva instrucción o de diligencias complementarias.

Artículo 175. Plazo para la resolución

1. Cuando la ley no fije un plazo diferente, el recurso jerárquico deberá resolverse en un plazo de treinta días contados a partir de la remisión del procedimiento al órgano competente para conocer de él.

2. En el plazo citado en el apartado anterior será aumentado hasta un máximo de noventa días cuando haya lugar a la realización de una nueva instrucción o de diligencias complementarias.

3. Transcurridos los plazos citados en los apartados anteriores sin que haya sido adoptada una resolución, se considerará el recurso tácitamente desestimado.

Subsección IV. Del recurso jerárquico impropio y del recurso tutelar (41)

Artículo 176. Recurso jerárquico impropio

1. Se considerará impropio el recurso jerárquico interpuesto ante un órgano que ejerza facultades de supervisión sobre otro de la misma entidad pública, independientes del ámbito de la jerarquía administrativa.

2. En los casos expresamente previstos en la ley también procederá el recurso jerárquico impropio ante los órganos colegiados en relación con los actos administrativos dictados por cualquiera de sus miembros.

3. Serán aplicables al recurso jerárquico impropio, con las necesarias adaptaciones, las disposiciones reguladoras del recurso jerárquico.

Artículo 177. Recurso tutelar

1. El recurso tutelar tendrá por objeto actos administrativos dictados por órganos de entidades públicas sometidas a tutela o dirección.

2. El recurso tutelar sólo se podrá plantear en los casos expresamente previstos en la ley y tendrá, salvo disposición en contrario, carácter facultativo.

(41) Hemos optado por mantener en su literalidad las expresiones portuguesas correspondientes.

3. El recurso tutelar sólo podrá tener como base la improcedencia del acto recurrido en los casos en los que la ley establezca una tutela de mérito.

4. La modificación o la sustitución del acto recurrido sólo es posible si la ley confiere facultades de tutela sustitutiva.

5. Serán aplicables al recurso tutelar las disposiciones reguladoras del recurso jerárquico, en la parte en la que no sean contrarias a la naturaleza propia de aquél y el respeto debido a la autonomía de la entidad tutelada.

CAPÍTULO III. EL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Artículo 178. Concepto de contrato administrativo

1. Se denominará contrato administrativo el acuerdo de voluntad mediante el cual se constituye, se modifica o se extingue una relación jurídica administrativa.

2. Serán contratos administrativos, especialmente, los contratos de:

- a) Contratos de obras públicas.
- b) Concesión de obras públicas.
- c) Concesión de servicios públicos.
- d) Concesión de explotación de dominio público.
- e) Concesión de uso privativo de dominio público.
- f) Concesión de explotación de juegos de fortuna o azar.
- g) Suministro continuo.
- h) Prestación de servicios para fines de utilidad pública.

Artículo 179. Utilización del contrato administrativo

Los órganos administrativos, en el cumplimiento de las competencias que se le atribuyen a la entidad pública en la que se integran, podrán celebrar contratos administrativos, a menos que otra cosa resultara de la ley o de la naturaleza de las relaciones a establecer.

Artículo 180. Poderes de la Administración

A menos que otra cosa resulte de la ley o de la naturaleza del contrato, la Administración Pública podrá:

- a) Modificar unilateralmente el contenido de sus prestaciones, siempre

que sea respetado el objeto del contrato y su equilibrio financiero.

b) Determinar la forma de ejecución de las prestaciones.

c) Rescindir unilateralmente los contratos por imperativo de interés público debidamente fundamentado, sin perjuicio del pago de la justa indemnización.

d) Fiscalizar la forma de ejecución del contrato.

e) Aplicar las sanciones previstas por la no ejecución del contrato.

Artículo 181. Formación del contrato

Serán aplicables, con las necesarias adaptaciones, a la formación de los contratos administrativos las disposiciones de este Código relativas al procedimiento administrativo.

Artículo 182. Selección del contratista

1. Salvo régimen especial en los contratos que tengan por objeto vincular a un particular al desempeño regular de funciones administrativas el contratante deberá ser seleccionado mediante concurso público, por concurso restringido o por elección directa.

2. Al concurso público serán admitidas todas las entidades que cumplan los requisitos generales establecidos por la ley.

3. Al concurso restringido sólo podrán ser admitidas las entidades que cumplan los requisitos especialmente fijados por la Administración para cada caso o que hayan sido invitadas a tal efecto por el contratante público.

4. La elección directa debe venir precedida de una consulta a tres entidades como mínimo.

Artículo 183. Dispensa del concurso

1. Los contratos deberán estar siempre precedidos de concurso público, el cual sólo podrá dispensarse mediante propuesta debidamente fundamentada del órgano competente, que merezca, según los casos, la conformidad expresa del órgano superior de jerarquía o del órgano de tutela.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, la realización o la dispensa del concurso público o restringido, así como de la elección direc-

ta, dependerán de la observancia de las disposiciones que regulan los gastos públicos.

Artículo 184. Forma de los contratos

Los contratos administrativos serán celebrados siempre por escrito, salvo que la ley establezca otra forma de celebración.

Artículo 185. Régimen de invalidez de los contratos

1. Serán aplicables a la ausencia y a los vicios de la voluntad, así como a la nulidad y anulabilidad de los contratos administrativos, las correspondientes disposiciones del Código Civil para los negocios jurídicos, salvo lo dispuesto en el apartado siguiente.

2. El contrato administrativo será además nulo o anulable cuando así lo fuera el acto administrativo que hubiera sido dictado con el mismo objeto e idéntica reglamentación de la situación objeto de contratación.

Artículo 186. Actos interpretativos

1. Los actos administrativos que interpreten cláusulas contractuales o que se pronuncien sobre su validez, no serán definitivos y ejecutorios, por lo que, a falta de acuerdo con el contratante, la Administración sólo podrá alcanzar los efectos perseguidos por medio de la correspondiente acción ante el Tribunal competente.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior no impedirá la aplicación de las disposiciones generales de la ley civil relativas a los contratos bilaterales, a menos que dichos preceptos hayan sido excluidos de aplicación por voluntad expresa de los contratantes.

Artículo 187. Ejecución forzosa de las prestaciones (42)

1. Salvo disposición legal en contrario, la ejecución forzosa de las prestaciones contractuales debidas sólo podrá obtenerse a través de los tribunales administrativos.

2. Si como consecuencia del incumplimiento de las prestaciones contractuales el tribunal condenara al contratista particular a la realización de una

(42) Hemos optado por mantener en este caso el vocablo *pretações* traduciéndolo literalmente al castellano.

actividad o a la entrega de una cosa determinada, podrá la Administración llevar a cabo por vía administrativa la ejecución coactiva de la sentencia mediante un acto administrativo definitivo y ejecutorio.

Artículo 188. Cláusula de acuerdo (43)

Será válida la cláusula mediante la cual se disponga que deberán ser resueltas mediante arbitraje las cuestiones que susciten entre las partes de un contrato administrativo.

(43) Hemos traducido de esta forma la expresión portuguesa *cláusula compromissória*.

