

Lección 36.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Es el modo de producción formal de los actos Administrativos abarcando tanto el proceso interno de voluntad de la Administración como la manifestación de voluntad de la misma.

Es un cauce. El Estado de Derecho es Estado de Procedimientos Administrativos (las señales de tráfico son actos Administrativos). Podemos plantear dos cuestiones:

– Integrar la voluntad de la Administración: La formación de la voluntad de los órganos colegiados es bastante compleja pero la integración de la voluntad del órgano Administrativo correspondiente entiende que es el final de una actividad intermedia. Todo ello es en definitiva lo que se encauza a través del Procedimiento Administrativo. Si no se ajusta al acto es ilegal.

El Procedimiento Administrativo tiene otra faceta. Manifestación de la voluntad interna de la Administración. Tiene que producirse una determinada resolución. El necesario un paso ulterior. Que se comunique al particular cuál es la decisión que ha adoptado. Notificación y publicación.

Finalidad del Procedimiento.

El Procedimiento Administrativos tiene 2 finalidades

- 1) Los intereses de los afectados (particular)
- 2) Los intereses de la Administración.

Por ejemplo, en el supuesto de la expropiación forzosa, la finalidad es fortalecer la posición jurídica del propietario. Al mismo tiempo, tiene por finalidad favorecer a la Administración. La eficacia administrativa está debajo del Procedimiento. Para ello prevé audiencia al interesado...

Principios informadores del Procedimiento Administrativo.

- 1) Principio de economía procesal: La Administración debe tramitar los asuntos de la manera más rápida posible (artículo 74, 75, reforma del 99) es un principio de eficacia. Se concreta en el momento en que se tramita un número determinado de asuntos, lo lógico es que se tramiten conjuntamente.
- 2) Principio "in dubio pro actione" en caso de duda, mantener el Procedimiento y llevarlo hasta el final. En aquellos casos en que como consecuencia de una omisión del particular se produce la caducidad del Procedimiento, pero la ley para evitar esta consecuencia, prevé que la Administración deba advertir al particular de la posible caducidad del proceso. También en lo relativo a la subsanación de documentos. Se da a una segunda posibilidad de diez días más.
- 3) Principio de oficialidad: el Procedimiento civil es dispositivo, frente a eso el Procedimiento Administrativo es al revés según la ley, se impulsa "de oficio".
- 4) Normas de legitimación: ¿quién puede ser parte? Criterios: o bien el particular tiene un derecho subjetivo o un interés legítimo. Normas para impugnar ante lo contencioso Administrativo las normas de legitimación forzosa forzosamente tienen que ser las mismas en todo proceso. Si la Administración ha aceptado la legitimación del particular, el juez debe aceptar.

5) Principio de imparcialidad. Abstención y recusación. Abstención: supuestos en que el funcionario no va a ser objetivo por razón de amistad deberá abstenerse y si no se abstiene el particular puede recusarle.

6) publicidad: artículo 35 de la nueva Ley de Procedimiento del 99. Derecho a obtener información del estado de la tramitación de los expedientes (artículo 35). Derecho a la audiencia: a que se le oiga a través de las alegaciones correspondientes.

7) gratuidad: contraposición con los Procedimientos judiciales. No es necesario en absoluto tener abogado... consecuencias jurídicas: frente al carácter formalizado de los Procedimientos judiciales, los Procedimientos Administrativos tienen una forma muy informal. Tiene que ser tramitado. Para favorecer la posición del particular. (A partir de la ley de 58).

Fases del Procedimiento.

La ley del 58 modificada el 92 y en el 99 establece un Procedimiento tipo donde puedan encajar los demás.

1. Iniciación del Procedimiento
2. Ordenación del Procedimiento
3. Instrucción del Procedimiento
4. Terminación del Procedimiento.

1. Iniciación (artículos 58 y siguientes). Se produce de dos maneras: la Administración de oficio o instancia de parte: multa de tráfico: es de oficio, por acuerdo del órgano competente para multar, por orden de superior y como consecuencia de denuncia de un particular. Ahora bien, si un particular de denuncia a otro, se considera de oficio, y no a instancia de parte.

2. La segunda fase es la ordenación. Se hace de oficio: " se impulsarán de oficio en todos sus trámites". Pueden producirse errores, omisiones... Las irregularidades en la tramitación, en la ley del 58 daban lugar a que el particular que las conociera pudiera reclamar en queja ante el superior jerárquico. Ha desaparecido y se prevén en el artículo 79.2 que el particular alegue cualquier irregularidad ante el mismo órgano. Además de la delegación en este momento no se pueden recurrir porque no hay pacto, pero una vez que se ha producido puede alegar todas las omisiones que se han producido en la tramitación.

3. La instrucción del Procedimiento. Tiene por objeto:

- 1.- Determinar, conocer, comprobar los datos mediante informes, declaraciones etc. Pueden ser preceptivos o no preceptivos. También hay que tener en cuenta que pueden ser vinculantes o no vinculantes
- 2.- Información pública: se trata de que en la tramitación de determinados asuntos se le pide la opinión generalizada a los particulares. (en los planes de ordenación urbana los colegios de arquitectos emiten su opinión... y de estudiarlas y motivarlas
- 3.- La prueba: régimen general: cualesquiera pruebas... sin cortapisas. Si en el Procedimiento civil no las decide el juez sino que las proponen las partes, en el Procedimiento Administrativo, además de eso puede el instructor practicar las pruebas que considere convenientes
- 4.- La audiencia del interesado: artículo 84 de la ley. Pliego de descargos... supone que también en el Procedimiento Administrativo hay que cumplir con al trámite de la contradicción. Igualdad... exige la ley que antes de que el órgano Administrativo resuelva pero cuando ya está concluida la realización hay que poner de

manifiesto todo el expediente al interesado. El interesado alegará todo lo que considere conveniente. Consecuencias que se derivan de la nulidad del trámite de audiencia: si la Administración incumple este trámite de audiencia, el acto Administrativo es nulo de pleno derecho.

4. *La terminación del Procedimiento*: por la vía de la resolución, en principio, la ley la regula en primer lugar como término normal del Procedimiento. A veces se trunca por voluntad particular: terminación anormal del Procedimiento. Desistimiento, renuncia, caducidad, terminación convencional...

1. Resolución: problemas: el más importante es la extensión de la propia resolución. La Administración deberá resolver todas las cuestiones planteadas por los ciudadanos. En el Procedimiento Administrativo el principio de congruencia no funciona al 100% por el interés de todos los ciudadanos. " Puede y debe resolver las cuestiones conexas ".

2. Terminación anormal: no por voluntad de la Administración pública sino por voluntad del particular expresa o por pura omisión.

Desistimiento: el particular desiste de la acción que había emprendido, de la solicitud... renuncia: el particular no solamente desiste pero se mantiene vivo su derecho sino que en caso de la renuncia impide ejercicio de su derecho y la tramitación de ese derecho en cualquier momento. Reglas de la renuncia: son las comunes por regla general son renunciabiles, salvo los derechos fundamentales. La Administración tiene que aceptarlos de pleno tanto en desistimiento como la renuncia. Cuando la Administración vea que es de interés general puede seguir hasta el final.

Omisión: el particular pone en marcha del Procedimiento Administrativo: Procedimiento caduca si el particular no realiza los actos necesarios en tres meses. La ley del 92 ha introducido una nueva terminación. Convencional: no se sabe si es normal o anormal. No se trunca, la diferencia es de formas / maneras, pero no de contenido. Que en ciertos casos se termine de una manera pactada entre la Administración y el particular. Aquí hay una decisión. Asunto muy delicado, en juego la igualdad ante la ley. El único límite que se pone es que no puede el convenio introducir cláusulas que sean ilegales.

El silencio Administrativo.

La Administración no ha conseguido desterrar una práctica de descortesía al interesado. Si la Administración no contesta: ¿Qué debe o puede hacer el particular? ¿En qué casos es negativo? ¿En qué casos es positivo?.

Regulado en una ley del 58 retomado en 92, en la reforma del 99 este tema se volvió a tocar. El legislador no regula de entrada el silencio Administrativo. La ley parte de la idea de que la Administración está siempre obligada a resolver. En los casos en que se produzca al silencio Administrativo, no deja de ser una anomalía: artículo 42.1 de la ley. Establecer plazos: 2 reglas:

1º) El plazo de resolución será el que fije cada norma procedimental en concreto. Al mismo tiempo fija un tope que no podrá ser superado por la normativa procedimental. Seis meses. Puede suceder que esa normativa procedimental no fije plazo alguno. En esos supuestos figura un plazo subsidiario de tres meses. Sin no resuelve dentro de ese plazo, entonces es cuando nos enfrentamos al silencio. A su vez esos tres meses, dependen de las circunstancias de cada Procedimiento. Pueden suspenderse para subsanar deficiencias, aportación documentos... no cuenta en el cómputo global.

2º) Otro supuesto de suspensión de es el de las pruebas. Y en el último lugar, la práctica de negociaciones previas a la terminación convencional suspende el plazo.

¿Cuál es el carácter de ese silencio? En el 58, la presunción es que el silencio es negativo, en el 92 piensa el legislador que no era del todo constitucional, y se parte de la presunción de que tendrá carácter positivo.

Artículo 43.2 de la ley.

Naturaleza: el silencio positivo de Administración viene a ser un acto tácito. Es un acto Administrativo como cualquier otro. Pero, ¿Cuál es el contenido de ese acto? El de la propia solicitud del particular. ¿Qué sucede si la solicitud, junto elementos legales, incluye elementos ilegales?. Se entiende en estos casos que el contenido es lo legal, en lo ilegal, el silencio no funciona. ¿Qué sucede en los otros supuestos? ¿Cuándo tienen carácter negativo?.

1. Las solicitudes en ejercicio del Derecho de Petición (artículo 29 de la Constitución)

2. Los Procedimientos relativos al uso del dominio público, servicios públicos... casos en que no hay un previo derecho en particular al uso del dominio.

3. Los recursos Administrativos: los particulares recurren ante la Administración. La resolución del recurso se entiende de carácter negativo. Hay un caso en el que sí tiene carácter positivo. Si en primera instancia la Administración no contesta, recurre en alzada ante el superior y tampoco contesta, el segundo silencio ha de ser entendido en sentido positivo.

Naturaleza del silencio Administrativo negativo.

La doctrina entiende que es una mera ficción legal para facilitar la defensa de particular y la tutela judicial. ¿En consiste esa mera ficción legal? Contenido material: exigir a la Administración una certificación del silencio o del plazo. El particular, sin esa certificación, no podía hacer nada. Utilización de esa certificación para rehacer el acto Administrativo. La reforma del 99 considera que tiene sólo carácter potestativo. Constatación del sentido del silencio.

¿Qué sucede si la Administración fuera del plazo resuelve expresamente? Resoluciones extemporáneas: se puede producir contradicción entre el sentido del silencio y de la resolución. Si se trata de un silencio positivo esa resolución sólo puede ser confirmatoria del silencio. Si se trata de un silencio negativo, las resoluciones extemporáneas, si es negativa confirma el silencio negativo, y si es positiva, anula el silencio negativo anterior, y se resuelve de manera positiva por el particular. Se hace así por el principio de irrevocabilidad de los actos Administrativos y por la seguridad jurídica.

La ley establece esos 2 criterios, ¿Qué hay debajo de eso? La ley dice que en aquellos casos que preexiste un derecho del particular previo, y el particular sólo quiere mantenerlo, está justificado que el silencio que tenga carácter positivo. La Administración tiene que asegurarse que su ejercicio es el correcto. (Ámbito de la Administración de intervención y Administración de prestación).

Si no hay un previo derecho en particular, la presunción es negativa.

Fin del tema

Administrativo, Lección 36, página 5