

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

PROGRAMA:

TEMA 1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

- El procedimiento administrativo, concepto y clase de procedimiento.
- Regulación positiva del procedimiento administrativo.
- Principios generales del procedimiento administrativo.
- Interesados en el procedimiento administrativo.
- Estructura del procedimiento: iniciación, instrucción y terminación.

TEMA 2. REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

- Revocación de los actos administrativos: planteamiento general.
- Revisión de oficio de los actos administrativos por motivos de legalidad.
- Revisión de oficio de los actos administrativos por motivos de oportunidad.
- Reservas de revocación: la revocación sanción y las revocaciones indirectas.

TEMA 3. ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES.

- Procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones generales.
- Caracteres del procedimiento.
- Sujetos del procedimiento.
- Iniciación del procedimiento.
- Tramitación del procedimiento.
- Informe del Consejo de Estado.
- Aprobación.

TEMA 4. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

- Recursos administrativos: concepto y caracterización.
- Clases de recursos.
- Procedimiento administrativo en vía de recurso.

TEMA 5. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

- Concepto de la potestad sancionatoria administrativa.
- Principios del derecho sancionatorio administrativo.
- Relaciones entre la potestad sancionatoria y la jurisdicción penal.
- Procedimiento sancionador.

TEMA 6. PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

- Procedimiento expropiatorio en general.
- Declaración de necesidad de ocupación.
- Reversión del bien expropiado.
- Procedimiento de la acción de reversión.

TEMA 7. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

- Jurisdicción contencioso – administrativa: sistema vigente.
- Extensión y límites.
- Las partes.
- Procedimiento en primera o única instancia.

TEMA 8. LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO – ADMINISTRATIVAS.

- Recurso de reposición previo a la reclamación económico–administrativa.
- Procedimiento en primera o única instancia.
- Instrucción.
- Terminación.
- Recurso de alzada.

TEMA 9. RECLAMACIONES PREVIAS A LA VÍA JUDICIAL.

- Reclamación previa a la vía judicial civil.
- Reclamación previa a la vía jurisdiccional social.

BIBLIOGRAFÍA:

El presente programa puede prepararse siguiendo cualquier manual de Derecho Administrativo, y especialmente:

- *Curso de Derecho Administrativo* de los profesores D. Eduardo García de Enterría y D. Tomás Ramón Fernández (Edit. Cívitas).
- *Tratado de Derecho Administrativo* del Profesor D. Fernando Garrido Falla (Centro de Estudios Constitucionales).
- *Curso de Derecho Administrativo* del Profesor D. Rafael Entrena Cuesta (Edit. Tecnos).
- *Derecho Administrativo Español* del Profesor D. Francisco González Navarro (Edit. Eunsa).

TEMA 1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO Y CLASES.

La Constitución establece que por Ley se regulará el Procedimiento Administrativo.

Forma parte del Derecho Administrativo y es un procedimiento de carácter especial que, partiendo del procedimiento judicial general, se adapta a unas necesidades especiales que son las que caracterizan al Derecho Administrativo y, por tanto, al Procedimiento Administrativo.

Se trata de asegurar la sumisión de la Administración al Derecho.

A esta idea central responden una serie de técnicas, cuya existencia y correcto funcionamiento constituyen otras tantas **garantías de la posición jurídica del administrado**:

- El Procedimiento Administrativo: la actividad de la Administración tiene que seguir un procedimiento determinado en Ley (pasos a seguir, plazos, actos, etc.); que si no cumple ! la Admón. actúa de forma ilegítima causa de nulidad del acto administrativo según el art. 63 Ley 30/92.
- El sistema de recursos contra actos y disposiciones emanadas de la Admón.
- Tutela Judicial: corresponde a los Jueces y Tribunales pronunciarse definitivamente sobre la legalidad de la actuación de la Admón. de 2 formas:

- Recurso contencioso – administrativo: revisión *a posteriori*, anulando los actos administrativos y/o disposiciones generales contrarios al Ordenamiento Jurídico.
- Interdictos: ponen freno a aquellas actuaciones de la Admón. que constituyan vías de hecho.
 - **Diferencia entre Procedimiento Administrativo y Proceso Judicial:**
 - El procedimiento, en el ámbito jurisdiccional, está encaminado a averiguar la verdad y a distribuir justicia y el Juez o Tribunal son quienes la distribuyen.
 - En el ámbito administrativo, aunque esos también sean cometidos suyos, no son los básicos, sino que el procedimiento administrativo está encaminado a *servir con objetividad los intereses generales* y además quien decide no es un Juez, sino la propia Administración pública, que es a su vez parte en el procedimiento.

1.1.1. Definición de Procedimiento Administrativo:

Según el Profesor García de Enterría, el procedimiento administrativo es *la ordenación unitaria de una pluralidad de operaciones realizadas en actos diversos y de forma heterogénea por órganos de la Administración Pública que, no obstante su relativa autonomía, se concretan en la consecución de un acto resolutorio final*.

- *Detalle de la definición:*
 - ◊ La Ley regula una diversidad de actos administrativos, así como, quién los va a realizar y en qué momento; con una doble finalidad:
 - Democratiza la actuación administrativa al darle la oportunidad al interesado de intervenir en el procedimiento.
 - Garantía, ya que, la Administración Pública está sometida al Derecho.
 - Cada momento del procedimiento es independiente del anterior y del posterior. Por tanto, regula cómo, cuándo y por qué cada órgano o sujeto interviene en él.
 - Todos los actos van encaminados y acaban con una resolución final.
 - El procedimiento es la regulación *a priori* del camino a través del cual iremos desde una norma superior (Ley o Reglamento) a una inferior (acto administrativo)
 - El procedimiento es un complejo de actos y no un acto complejo:
 - ◆ Los actos que lo componen son diversos e independientes los actos de trámite pueden ser impugnados. Si fuera un sólo acto complejo el administrado no podría intervenir en las partes del procedimiento porque hasta que no se termina el acto no se puede impugnar.
 - ◆ La declaración de nulidad de un acto de trámite no implica la anulación de todo el proceso.

Por lo tanto, el Procedimiento Administrativo es un complejo de actos alguno de los actos intermedios puede ser impugnado porque produce indefensión, paralización o perjudica gravemente derechos fundamentales o legales del ciudadano.

1.1.2. Clases de procedimientos:

- Según la pluralidad de actos que puede desarrollar la Admón. Pública:
 - ◊ Procedimientos generales: regulados por una norma de carácter general (Ley 30/92) y su aplicación es general.
 - ◊ Procedimientos especiales: regulados en otras normas distintas y para casos especiales (por ej.: procedimiento sancionador, expropiatorio, etc.).
- En la Ley de 19 de octubre de 1889 (1ª regulación general del procedimiento administrativo en

España y en el Derecho Comparado) se primaba al procedimiento especial. Cada Órgano de la Admón. tenía libertad para dictar normas sólo aplicables a él mismo y sólo cuando no existía procedimiento especial, se aplicaba el procedimiento general. Ello producía una gran diversidad de procedimientos según el órgano (Ayunt., Ministerio, etc.).

Con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se quiere cambiar la tendencia y establece un procedimiento general obligatorio para todas las Administraciones aunque se permitía la existencia de procedimientos especiales.

La Ley 30/92 mantiene el mismo criterio, siendo subsidiaria para los procedimientos especiales. Obliga a que todas las administraciones públicas sigan el procedimiento general (Art. 1) pero reconoce la existencia de algunos procedimientos especiales, entre ellos los que se deriven de la organización propia de las Comunidades Autónomas, que no podrán contradecir las bases estipuladas en la Ley 30/92.

- Atendiendo a la finalidad del procedimiento:
 - ◊ Procedimientos declarativos: su finalidad es declarar o establecer cuál es la voluntad de la Administración Pública ante una actividad determinada.
 - ◊ Procedimientos ejecutivos: su finalidad es hacer cumplir a los ciudadanos las obligaciones impuestas por norma legal o por acto administrativo previo.
 - ◊ Procedimientos de simple gestión: su finalidad de tipo técnico y de carácter esencialmente interno (aunque nunca totalmente, en la medida en que sus resultados trascienden al exterior por la defensa de la Admón. de los intereses generales), preparatoria de una decisión ulterior.
- En razón del tiempo en que han de desenvolverse:
 - ◊ Procedimientos ordinarios: se producen dentro de los plazos legalmente establecidos como normales.
 - ◊ Procedimientos sumarios (urgentes): los trámites y plazos del ordinario se simplifican y abrevian. Según el art. 50.1 LPC: *cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.*
- Atendiendo a la posición de la Administración Pública ante el procedimiento:
 - ◊ La Administración tiene interés en el procedimiento; es parte en él.
 - ◊ La Administración actúa como mero árbitro que establece y define los derechos de los ciudadanos. (Ej., cuando convoca oposiciones, la Administración decide cuáles son las normas para elegir a quién entra y a quien no)

1.2. REGULACIÓN POSITIVA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La regulación del procedimiento administrativo se lleva a cabo a través de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Según el art. 1: *La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas.*

La Ley 30/92 es la norma que se va a aplicar a todas las Administraciones Públicas, a los procedimientos administrativos que no tengan una regulación especial y para lo no previsto en la Ley local. Para los procedimientos que tengan una regulación especial, la Ley 30 /92 tendrá carácter subsidiario.

La Ley 30/92 permite a las CC.AA. *dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales*. La Constitución establece que el procedimiento administrativo común es *una competencia normativa plena y exclusiva del Estado*.

De la Ley de Procedimientos Administrativos de 1958 sólo están en vigor los arts. 31, 32, 33, 34.1, 36, 37, 38 y 39, que se utilizan junto a la Ley 30/92 para la elaboración de actos reglamentarios.

1.3. PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En todo procedimiento se deben cumplir ciertos principios para que esos actos no sean declarados nulos:

◆ **Principio contradictorio:**

El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada (art. 68 Ley 30/92). En cualquier caso, es esencial el carácter contradictorio, es decir, la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y de que esos intereses sean confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva.

Todo procedimiento ha de procurar la igualdad de las partes, las cuales han de tener garantizado el derecho a ser oídos y escuchados por quien tenga que tomar la decisión.

◆ **Principio de economía procesal:**

- ◇ Según el art. 3.1 Ley 30/92, la Admón. *sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia...*
- ◇ El art. 3.2 le impone a la Admón. el criterio de *eficiencia y servicio a los ciudadanos*, es decir, de economía de medios en su actuación.
- ◇ El art. 57 obliga a acordar en un sólo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo.
- ◇ El art. 73 permite la acumulación de varios expedientes cuando exista entre ellos conexión íntima.
- ◇ Los arts. 63 a 67 limitan la eficacia invalidante de los defectos de forma y aseguran la conservación de actos y trámites, así como la conversión y convalidación, en su caso, de los mismos.

· **Principio de *in dubio pro actione*:**

Postula a favor de una mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y, por lo tanto, en el sentido de asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

- El art. 110.2 de la Ley 30/92, establece que *el error en la calificación del recurso no obsta a su tramitación*.
- El art. 92.1 de la Ley 30/92 exige a la Admón. que advierta al interesado con una antelación de 3 meses de la amenaza de caducidad del procedimiento en caso de que éste se encuentre paralizado por una causa imputable a aquél.
- Los arts. 71 y 76 de la Ley 30/92 obligan al órgano administrativo a requerir al interesado para que subsane la falta por él cometida o acompañe los documentos exigidos en un nuevo plazo de 10 días.

La norma procesal administrativa tiene que procurar que el procedimiento salga adelante aunque existieran circunstancias que pudieran anular el procedimiento.

◆ **Principio de oficialidad:**

Sin perjuicio de la intervención activa de los interesados, que resulta del carácter contradictorio del

procedimiento administrativo, el art. 74.1 de la Ley 30/92 establece que *el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites*.

Esto significa que la Admón. Pública está obligada a desarrollar la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, sin necesidad de que sea excitada en ese sentido por los particulares.

◊ La resolución será dictada dentro de los plazos que la Ley establece.

· **Principio de legitimación:**

Sólo tienen capacidad para actuar en el procedimiento administrativo los que tienen legitimación. El art. 31 de la Ley 30/92 establece quienes están interesados en el proceso y son:

- Los que lo promuevan.
- Los que no lo inician pero pueden ser afectados por el resultado.
- Los que no lo iniciaron pero se personan a lo largo del proceso porque su resolución les puede afectar.

No es necesario que el interés en el procedimiento sea personal, puede tratarse de un interés colectivo.

La Admón. siempre está legitimada por velar por el interés general.

◆ **Principio de imparcialidad:**

La Admón. reúne en el procedimiento administrativo la doble condición de juez y parte, razón por la cual el principio de la imparcialidad, característico del proceso, resulta relativizado. Aún así se le exige que sea imparcial, puesto que lo que tiene que defender es el interés general (Art. 103 de CE y Art. 3 Ley 30/92)

También se le exige la imparcialidad cuando se confrontan los intereses de más de un sujeto a la hora de disfrutar de un determinado derecho (por ej.: en un concurso público y tiene que dar una concesión a una sola persona).

- ◆ Los arts. 28 y 29 de la Ley 30/92 establecen la abstención y la recusación de funcionarios como garantía frente a los administrados. Los funcionarios tienen la obligación de abstenerse en caso de concurrir causa legal. Si no lo hacen, el interesado podrá recusarlos, decidiendo la recusación el órgano de la Admón. superior jerárquico.

Las causas de recusación y abstención son similares a las de los Jueces y Tribunales en Derecho común. Son motivos de abstención:

- ◆ Tener interés personal en el asunto.
- ◆ Ser administrador de la sociedad interesada.
- ◆ Haber intervenido como perito en el procedimiento.
- ◆ Parentesco de consanguinidad hasta el 4º grado o afinidad hasta el 2º.
- ◆ Tener amistad conocida o enemistad manifiesta.
- ◆ Tener relación de servicio con la persona física o jurídica de que se trate.

Como garantía se establece la separación entre tramitación y resolución del procedimiento (art. 154.2 Ley 30/92).

◆ **Principio de transparencia:**

El art. 35 de la Ley 30/92 establece el derecho de los ciudadanos:

- *A conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copias de documentos contenidos en ellos.*
- *A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.*

Igualmente tiene que informar a aquellos que, aún no siendo interesados, quieran conocer el procedimiento, en uso de su *derecho al acceso a registros y archivos* (art. 37). Esto último sólo se puede hacer siempre y cuando el procedimiento esté terminado y siempre con el límite de la privacidad de la intimidad de las personas o la seguridad del Estado.

♦ Principio de gratuidad:

El procedimiento administrativo ha de ser gratuito. Esto se cumple sólo a medias porque, aunque es un principio general, en alguna legislación especial se establece la posibilidad de cobrar tasas en algunos servicios que generen un interés individual o colectivo en quien lo solicita. (por ej.: cuando el Ayuntamiento de Almería cobraba por solicitar un certificado de empadronamiento).

El art. 81.3 de la Ley 30/92 establece una excepción al principio general de gratuidad, y es cuando el interesado solicita la realización de una determinada prueba para su expediente, en ese caso la Admón. le puede cobrar los gastos que genere la práctica de la prueba.

1.4. INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Los interesados desempeñan un papel protagonista en el procedimiento administrativo. El art. 31 de la Ley 30/92 establece: *se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

- *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos.*
- *Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
- *Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto haya recaído resolución definitiva.*

Además pueden ser interesados algunos colectivos que sean titulares de un interés legítimo a título colectivo, porque representen derechos de los ciudadanos (por ej.: la OCU).

La Ley regula también la herencia del carácter de interesado cuando la resolución del procedimiento pueda generar un derecho transmisible (por ej.: pido una pensión y cuando me la van a dar me muero. Desde ese momento, mis herederos pasan a ser interesados en ese procedimiento, ya que, la pensión si la hubiera recibido yo en vida, ellos la hubieran disfrutado).

El hecho de ser interesado te proporciona todos los derechos y obligaciones inherentes a tal condición.

1.5. ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INICIACIÓN, INSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN.

1.5.1. Iniciación (arts. 68 a 73 L.R.J.A.P. y P.A.C.):

La iniciación del procedimiento administrativo se encuentra regulada en el art. 68 de la Ley 30/92: *los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.*

Hay procedimientos administrativos que sólo pueden iniciarse a instancia de parte (por ej.: los que sean para reconocer derechos).

Otros sólo pueden ser iniciados de oficio, por ejemplo, los sancionadores.

♦ De oficio (art. 69)

Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

La denuncia no inicia el procedimiento, sino que éste empieza por acuerdo del órgano competente, que antes de tomarlo, podrá abrir un periodo de información para probar si los hechos son ciertos y estimar así la conveniencia de iniciar el procedimiento.

♦ A instancia de parte (art. 70)

1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- *Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.*
- *Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.*
- *Lugar y fecha.*
- *Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.*
- *Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.*
 - Todos estos requisitos son subsanables gracias al principio *in dubio pro actio*
 - La Ley establece la posibilidad de que se establezcan modelos tipo para determinados procedimientos que se suponen serán numerosos (por ej.: permiso de residencia)

Cuando se hacen solicitudes colectivas, se deberá nombrar representante del colectivo. Si no es así, la Admón. entenderá que será el 1º de la lista y a él se le notificará.

Según el art. 38.4 de la Ley 30/92: *Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:*

- *En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.*
- *En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las Entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio.*
- *En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.*
- *En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.*
- *En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.*
 - ♦ La presentación de la solicitud tiene importantes efectos:
 - ◊ Da inicio el procedimiento con ese acto y se fija el orden de actuación en el mismo.
 - ◊ Con la presentación de la solicitud se interrumpen los plazos de prescripción y empiezan a contar los que tiene la Admón. para resolver.
 - ◊ Hace que nazca el mejor derecho de uno frente a otro. (Por ej.: para la adjudicación de unas viviendas sociales se decide que tengan prioridad las 50 primeras personas que presenten la solicitud, por tanto, esas 50 personas tienen más derecho que las siguientes).
 - ◊ Nace el deber de impulso de oficio de la Admón.

La Admón. no debe negar la admisión de un documento por padecer algún tipo de error que sea subsanable. En este sentido, el art. 71.1 de la Ley 30/92 establece: *Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane las faltas o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42.*

Además, la Admón. podrá adoptar medidas provisionales, según lo estipulado en el art. 72.1 de la Ley 30/92: *Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.*

1.5.2. Instrucción del procedimiento (arts. 78 a 86):

- **Alegaciones:**

A diferencia de lo que ocurre en el proceso judicial, en el procedimiento administrativo no hay una fase de alegaciones propiamente dicha, por lo que la posibilidad de formularlas permanece abierta a todo lo largo de su tramitación.

Establece el art. 79.1 de la Ley 30/92: *Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.*

Las alegaciones, normalmente, van por escrito.

Algunos defectos procesales pueden alegarse aunque haya transcurrido ya el trámite de audiencia, sobre todo, si esos defectos suponen paralización del procedimiento, indefensión del administrado o vulneración de otros derechos fundamentales.

Pese a este planteamiento general, es muy frecuente que la normativa específica de ciertos procedimientos imponga expresamente con carácter preceptivo la convocatoria de un período de información pública.

- **Informes: (arts. 82 y 83 Ley 30/92)**

- ◊ Definición: son actos administrativos, declaraciones de juicio emitidas por órganos de la Admón. (también por personas físicas o jurídicas) especialmente cualificados en determinadas materias, llamadas a ilustrar al órgano decisor y a proporcionarle los elementos de juicio necesarios para dictar su resolución con garantías de acierto.

- ◊ Clasificación:

- Desde el punto de vista de su obligatoriedad:

- Preceptivos: tienen que ser solicitados por el órgano competente y no se puede dictar resolución hasta que no se soliciten (por ej.: para anular un acto administrativo hay que pedir un informe al Consejo de Estado).
- Facultativos: el órgano decisor no está obligado a recabarlos.

- ◊ Desde el punto de vista de su fuerza jurídica:

- ◊ Vinculantes: el órgano decisor está obligado a resolver en el sentido propuesto por el órgano

consultivo.

- ◊ No vinculantes: el art. 54.1.c) de la Ley 30/92 exige que se motive todo acto que se aparte del criterio expresado en el informe.

Lo normal es que los informes sean facultativos y no vinculantes, aunque se deberá estar a lo que disponga la norma legal en cada caso. El órgano instructor deberá hacer referencia, en la solicitud del dictamen, a la norma que obliga a solicitar ese informe y si no la hay, el motivo por el que lo pide.

Los informes serán evacuados en el plazo de 10 días, pero su no emisión en plazo no impide proseguir las actuaciones, salvo que se trate de informes preceptivos determinantes para la resolución.

Cuando el informe se solicite a una Admón. distinta de la que regula el informe y no lo evacue en el plazo señalado, sea cual sea la naturaleza de ese informe, se seguirá con la actuación. Aquellos informes emitidos fuera de plazo **podrán** no serán tenidos en cuenta a la hora de adoptar la resolución.

- **La prueba: (arts. 80 y 81 Ley 30/92):**

En el procedimiento administrativo, a diferencia del proceso civil, rige el principio de oficialidad, según el cual la Admón. está obligada a impulsar de oficio (sin que medie petición al respecto del interesado) todas las actividades probatorias; recayendo la carga de la prueba en la Admón.

Los administrados tienen derecho a proponer la práctica de pruebas distintas a las impulsadas de oficio.

Si la prueba es de oficio, la Admón. soportará el gasto de la misma. Si es impulsada por el interesado, será éste quien sufrague los gastos ocasionados por la misma.

Según establece el art. 80.2 de la Ley 30/92: *Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.*

- ◊ Características:

- ◊ Medios de prueba: se admite cualquier medio admisible en Derecho (documentos, testigos, informes de peritos...).
- ◊ Período de prueba: no será inferior a 10 días ni superior a 30. Se iniciará mediante un acto de ordenación del procedimiento que se comunica a las partes (con antelación suficiente) para que lleven a cabo y propongan las que consideren.
- ◊ Admisión: las pruebas las propone el administrado o el instructor y éste último es el que determina cuál es o no pertinente. Sólo podrá rechazar la práctica de una prueba pedida por el interesado (mediante escrito motivado) cuando ésta sea manifiestamente improcedente o irrelevante para el caso.
- ◊ Valoración: en Derecho Procesal, en general, la valoración es libre según el criterio del que valora (Juez). En Derecho Administrativo también existe esa libertad de criterio a la hora de valorar la prueba, pero tiene que hacer una valoración global de la misma.

Esa libertad de apreciación de la prueba de que goza la Admón. no se traduce en inmunidad porque la valoración de las pruebas que pueda realizar el órgano administrativo no vincula en absoluto a los Tribunales de lo contencioso – administrativo.

Las pruebas del procedimiento administrativo pueden repetirse en el contencioso – administrativo, lo

contrario que en Derecho Procesal, donde el órgano superior no puede repetir las pruebas, sino que se atiene a las valoraciones que hubiera hecho el órgano anterior.

- *Audiencia y vista del expediente (arts. 84 a 86 Ley 30/92):*

Según un principio general del Derecho, nadie puede ser condenado sin ser oído (*nemo damnari inaudita parte*).

La funcionalidad del trámite de audiencia es diferente al derecho de alegaciones, en la medida de que pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente y permitirle, consiguientemente, realizar una defensa eficaz y completa de sus intereses mediante un escrito de alegaciones final (que en realidad es un escrito de conclusiones).

- ♦ Características:

- ♦ Plazo: el trámite de audiencia y vista tiene un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15.
- ♦ Si el interesado, expresamente, no quiere hacer el escrito de alegaciones, se puede prescindir del trámite de audiencia y vista y pasar el expediente directamente a resolución.
- ♦ Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no se hayan aportado medios de prueba distintos de los presentados por el interesado.

- ◊ Información pública (art. 86 Ley 30/92):

Según el art. 86.1 de la Ley 30/92: *El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, **podrá acordar** un período de información pública.*

Se hará solamente en aquellos procedimientos que la Ley señale o en aquellos que al instructor le parezca necesario debido a la naturaleza del procedimiento.

- ♦ Forma: El procedimiento se pone de manifiesto al público en general, sea o no interesado y tenga o no interés en el procedimiento. El órgano que deba resolver deberá publicar, en el Boletín Oficial correspondiente, su decisión de que va a hacer público el Procedimiento de que se trate para que, quien lo desee pueda examinarlo.
- ♦ Plazo: no puede ser inferior a 20 días. Dentro de este plazo, cualquier persona puede ver el expediente y presentar cuantas alegaciones estime convenientes.
- ♦ El hecho de hacer alegaciones no te convierte en interesado y de no hacerlas, no hace que los interesados dejen de serlo y puedan por tanto recurrir la resolución final.

1.5.3. Terminación del procedimiento (arts. 87 a 92):

- *Propuesta de resolución:*

Al acto final de la resolución, precede normalmente una propuesta que el órgano encargado de tramitar el procedimiento eleva al órgano competente para decidir. El órgano instructor aporta su opinión sobre el sentido en el que debería de resolver el expediente.

No hay nada legislado en cuanto a la forma y a los requisitos de la propuesta de resolución y además ésta no es vinculante para el órgano decisor.

- *Resolución:*

Según el art. 42 de la Ley 30/92, la Admón. tiene la obligación de resolver todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación (de oficio o a instancia de parte).

Los procedimientos pueden acabar de diversas formas. La forma normal de resolver es mediante resolución expresa, aunque también puede terminar por silencio administrativo (cuando la Admón. no

cumple con el plazo legal para emitir resolución expresa).

La Ley recoge las posibles responsabilidades de los funcionarios que debieron resolver y no lo hicieron.

La Ley también obliga a dictar resolución expresa cuando los procedimientos administrativos caducan, por renuncia del interesado, por prescripción del procedimiento o por desistimiento del interesado.

La resolución expresa no podrá nunca perjudicar o poner al administrado en situación peor de la que tenía antes de la petición (iniciación a instancia de parte) (art. 89.2 de la Ley 30/92).

◆ Formas anormales de finalización del procedimiento:

◆ Convención (art. 88):

Es un pacto que supone una novedad en la Ley 30/92, ya que, anteriormente estaba terminantemente prohibido pactar entre la Admón. y el administrado, pues se entendía que pactar suponía que la Admón. cedía en sus intereses y, como sus intereses no son propios, sino que son los generales, no podían ceder en derechos generales para el interés de un particular.

La convención se regula en el art. 88 y exige tantos requisitos para poder llegar a ella como forma de terminación, que se hace prácticamente imposible poder hacerla.

Según el art. 88.1 de la Ley 30/92: *Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público...*

◆ Desistimiento y renuncia:

Tienen en común el apartamiento voluntario del interesado de la acción inicialmente emprendida por él.

◇ Diferencias:

- *Desistimiento*: sólo se abandona el procedimiento en el que se produce y deja intactos los derechos del interesado, pudiendo éste ejercerlos más adelante en otro procedimiento distinto.
- *Renuncia*: se refiere a los derechos mismos, de los que se hace dejación expresa, de forma que ya no podrán ser ejercitados en un futuro.
- En todos los procedimientos se puede desistir, pero no en todos se puede renunciar, ya que, determinados derechos son irrenunciables para sus titulares (por ej.: el derecho a un salario según ley).

Según la reforma de la Ley 30/92, la Admón. tiene la obligación de dictar resolución expresa para determinar los hechos (sin entrar en la cuestión de fondo) que han producido el desistimiento, la renuncia, la prescripción o la caducidad.

◆ Caducidad:

Siempre en los procedimientos iniciados a instancia de parte, se produce la caducidad cuando la Admón. se vea imposibilitada para terminar el procedimiento, siempre que esa imposibilidad le sea imputada por la inactividad del interesado (no realiza los actos a los que está obligado).

◇ Características:

- ◆ La Admón. deberá advertir al interesado de su obligación de actuar en un determinado sentido, dándole un plazo máximo de 3 meses.

- ◆ Pasado ese tiempo sin respuesta del interesado, la Admón. procederá al archivo del caso y está obligada a comunicar la caducidad al administrado
- ◆ Según el art. 92, el trámite deberá ser absolutamente indispensable para continuar el procedimiento y que, además, la Admón. no pueda conseguir esa información por otro procedimiento.
- ◆ La inactividad del interesado sólo dará lugar a la caducidad de ese trámite en concreto, pero no del resto del procedimiento. Si fuera un trámite que no permitiera seguir el procedimiento, también se podría caducar el procedimiento entero, pero no inhabilita al interesado para volver a iniciar el mismo procedimiento en el futuro.
- ◆ Según el art. 92: *la caducidad del expediente no produce la prescripción del derecho, sin embargo, los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción.*
- ◆ Podrá no aplicarse la caducidad cuando la cuestión sea de interés general o fuera conveniente sustanciarlo para su definición y esclarecimiento.
- ◆ Forma normal de finalización del procedimiento:
 - ◊ Resolución (art. 89):

La Ley obliga a resolver todos los procedimientos, sea cual sea la forma de su inicio. A veces se produce la resolución tácita (silencio administrativo).

◊ *Forma*: no tiene muchas exigencias. Lo único que la Ley dice al respecto es que las resoluciones serán motivadas, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de Derecho.

La propia resolución dirá los recursos que caben contra ella, el órgano ante el que se puede recurrir y el plazo para hacerlo. En la práctica la resolución tiene 3 partes:

- ◆ Encabezamiento: órgano competente, interesado...
- ◆ Fundamentación: de hecho y de Derecho. Motivación.
- ◆ Parte dispositiva: resolución (la decisión en sí).
- ◆ Pie de recurso: cuál cabe poner, ante quién y cuándo (plazo).
 - ◊ *Congruencia*: la resolución ha de ser congruente, pero la naturaleza de la congruencia es distinta a los procesos comunes:
 - Derecho común: el Juez no puede dar más de lo pedido. Ha de ajustarse a lo que las partes piden en su demanda y no puede decidir sobre temas o cuestiones que no hayan sido propuestos por las mismas.
 - Derecho administrativo: la Admón. tiene que decidir sobre lo pedido por las partes y además también está obligada a pronunciarse sobre aquellas cuestiones que, sin haber sido sometidas a su consideración por las partes, se deriven del procedimiento.

Cuando esto suceda, la AP. tiene que comunicárselo a las partes para que puedan hacer alegaciones sobre los temas que éstos no hubieran planteado. El plazo para alegar es de 15 días.

- ◆ Está prohibida la resolución *non liquet*, es decir, la Admón. no puede dejar de resolver so pretexto de oscuridad, insuficiencia o silencio de los preceptos legales aplicables, aunque podrá resolver la inadmisión a trámite de la solicitud de requerimiento del derecho no previsto en el Ordenamiento Jurídico o carentes de fundamento, todo ello sin perjuicio del derecho de petición recogido en el Art. 29 de la CE.

TEMA 2. REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

2.1. REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.– PLANTEAMIENTO GENERAL.

Se entiende por revocación la retirada definitiva por la Admón. de un acto suyo anterior mediante otro de signo contrario. La revocación es dictar un acto que, previa declaración de nulidad, no contenga el vicio y sustituya al acto declarado nulo por nulidad absoluta o relativa (arts. 62.1 y 63 Ley 30/92).

La Admón. puede declarar la nulidad de los actos administrativos y disposiciones (o reglamentos) por los siguientes motivos:

- ♦ Por motivos de legalidad: cuando se trate de actos que tengan algún vicio que infrinja la legalidad. En estos casos la Admón. tiene la obligación de anularlos.
- ♦ Por motivos de oportunidad: se trata de actos que son perfectamente legales pero que, en un momento dado, son contrarios al interés general.
- ♦ También se pueden revocar actos administrativos con carácter negocial: se trata de que la Admón. y los interesados pueden pactar la revocación del acto administrativo (no es igual que la nulidad).

2.2. REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR MOTIVOS DE LEGALIDAD (arts. 102 y 103 de la Ley 30/92).

El art. 102.1 habla de la revisión de actos nulos y establece que: *Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1 (nulidad de pleno derecho).*

2.2.1. Características:

- ◊ Como se trata de nulidad de pleno derecho, la revisión se puede llevar a cabo en cualquier momento, ya que se trata de actos imprescriptibles.
- ◊ El dictamen del Consejo de Estado u órgano equivalente de la CC.AA., es preceptivo y vinculante.
- ◊ Sólo se pueden declarar nulos los actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o, que sin haber puesto fin a ésta, no hayan sido recurridos y, por tanto, sean firmes.

El art. 102.3 establece que: *El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.*

Se establece la posibilidad de fijar una indemnización al interesado, al tiempo de declarar la nulidad del acto, si el administrado ha sufrido merma en sus derechos como consecuencia del acto nulo. Se establece también la responsabilidad de la Admón.

Cuando lo que se anula es una Disposición General (art. 102.2), es decir, un Reglamento, subsistirán los actos que se hubieran hecho firmes como consecuencia de la aplicación del mismo (por ej.: el Ayuntamiento ofrece una rebaja del 5 % en el recibo del agua a quienes lo domicilien por el banco. Posteriormente ese Reglamento se anuló porque es ilegal hacer descuentos en los precios públicos. Pues bien, los recibos que estén pendientes de pago en ese momento ya no tendrán el descuento puesto que se ha anulado, pero a las personas que se beneficiaron del mismo, no se les puede exigir que paguen la diferencia).

El art. 102.5 fija en tres meses el plazo para resolver los procedimientos de revisión de oficio, transcurrido éste se pasaría a la caducidad y archivo (hay que entender que siempre y sólo en el supuesto de que no hubieren comparecido interesados en el mismo).

Si el procedimiento de revocación se hubiese iniciado a solicitud de algún interesado, por el

transcurso de dicho plazo sin que se produzca resolución, se entenderá desestimado por silencio administrativo, a los efectos de acudir a la vía jurisdiccional.

2.2.2. Declaración de lesividad de actos anulables:

Se trata de actos favorables al administrado que contienen vicios subsanables y son revocados por motivos de oportunidad.

Establece el art. 103.1 que: *Las Administraciones Públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme al artículo 63 (*), a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso – administrativo. (o Social).*

(*) ! art. 63 = actos anulables.

- **Características:**

- ◊ La declaración de lesividad no podrá adoptarse transcurridos 4 años desde que se dictó el acto.
- ◊ Habrá que informar y dar audiencia a todos los interesados en el mismo.
- ◊ Si transcurren 3 meses desde que se inició el procedimiento sin que se haya declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.
- ◊ El órgano competente para declarar la lesividad será, en cada caso, la Administración de la que partió el mismo (el que dictó al acto lesivo), para después acudir a la jurisdicción contencioso – administrativa.

2.2.3. Rectificación de errores materiales y aritméticos:

Establece el art. 105.1 que: *Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al Ordenamiento Jurídico.*

Según el art. 105.2 que: *Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.*

Para que el error (material o aritmético) pueda rectificarse, se tiene que reflejar patente y expresamente en el propio acto. De lo contrario, la Admón. podría, como a veces hace, revocar actos administrativos positivos en fraude de Ley. Con ello eliminaría un acto sin tener que pasar por los trámites que la Ley establece para ese tipo de revocaciones.

2.3. REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD.

A diferencia de lo que ocurre con la revocación por motivos de legalidad, no existe en nuestro Derecho ninguna normativa general que regule la retirada de los actos administrativos por simples razones de oportunidad. Un acto que declare derechos a favor de un administrado y que no presente vicios en su constitución no puede ser revocado de oficio por la propia Admón. so pretexto de que el acto se ha convertido en inconveniente o inoportuno en un determinado momento.

Por lo tanto, según el principio de legalidad, todo lo que no está permitido expresamente a la Admón., le está prohibido. Este principio general es una garantía para los particulares, pero resulta también demasiado rígido. Una solución de equilibrio que garantizaría tanto el interés público como el de los

particulares sería permitir la revocación por motivos de conveniencia, condicionándola al reconocimiento y pago de una indemnización (carácter expropiatorio).

Para que esto ocurra, la Admón. necesita una habilitación legal expresa para ese acto en concreto. Es decir, si se trata de un acto de la Administración Central, ésta tendrá que tener el consentimiento expreso del Consejo de Ministros para poder revocarlo.

2.4. LAS RESERVAS DE REVOCACIÓN, LA REVOCACIÓN SANCIÓN Y LAS REVOCACIONES INDIRECTAS.

2.4.1. La reserva de revocación:

La inexistencia de una regulación general que posibilite la revocación de actos por motivos de oportunidad da lugar en la práctica a que proliferen las reservas de revocación, es decir, a que en determinados actos administrativos se incluyan cláusulas accesorias que garanticen a la Admón. la posibilidad de revocar el acto cuando así lo exija el interés público.

- ◆ Cuando la Admón. dicte un acto reglado, tiene terminantemente prohibido la reserva de revocación, pues en estos actos todo está fijado por la Ley.
- ◆ Cuando dicta un acto discrecional, se puede establecer reserva de revocación, siempre que, junto a la reserva, se establezca la indemnización.

2.4.2. La revocación sanción:

En los actos sujetos a condición, el incumplimiento de ésta justifica la revocación del acto. La revocación adopta aquí la forma de sanción por incumplimiento (también por acto ilícito). La Ley permite entonces que, como sanción, pueda serle revocado un acto anterior beneficioso.

(Por ej.: el Ayuntamiento concede la limpieza de la ciudad a una empresa y ésta no cumple con las condiciones. En ese caso, el Ayunt. puede quitarle directamente la concesión como sanción)

2.4.3. Las revocaciones indirectas:

Son aquellos supuestos en que un acto posterior modifica o desvirtúa, total o parcialmente, otro anterior o bien destruye pura y simplemente el que servía de soporte a este último, a partir de una determinada cobertura legal específica. (Por ej.: supresión de plazas a consecuencia de una modificación de plantillas. En tales casos la supresión de la plaza no implica la revocación del nombramiento del funcionario titular de la misma, sino sólo una variación en la situación administrativa de éste que, según la Ley, quedaría en excedencia forzosa).

Como es evidente, si falta la cobertura legal el acto indirectamente revocatorio sería nulo de pleno derecho (art. 62.1.e) Ley 30/92), en cuanto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para la revisión de oficio de los actos administrativos y podrá dar lugar, además, a la responsabilidad patrimonial de la Admón. por los daños y perjuicios que la revocación pueda determinar.

TEMA 3. ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES.

3.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES.

Las normas procedimentales que regulan los requisitos formales para que la Admón. elabore disposiciones generales, se recoge en la Ley de 1958, que está aún en vigor en algunos artículos.

En los arts. 129 a 132 de la LPA de 1958, se recoge el procedimiento de elaboración de normas de carácter general, regulando también cómo va a elaborar el Gobierno los Proyectos de Ley (sólo su elaboración, no su aprobación).

Los requisitos formales que exige esa Ley para la elaboración de disposiciones de carácter general son escasos, no obstante tiene algunos caracteres.

3.2. CARACTERES DEL PROCEDIMIENTO.

- Carácter garantista de la legalidad y transparencia: obliga a guardar todos los documentos para establecer la naturaleza del reglamento.
- Necesidad de seguir un procedimiento establecido a priori.
- Los requisitos formales que se recogen en el procedimiento son todos de obligado cumplimiento, so pena de nulidad del propio Reglamento.
- Sólo cuando los reglamentos que se van a aprobar son reproducciones de uno anterior, no se hace necesario tener que cumplir exhaustivamente todos los requisitos (principio de economía procesal).
- Tampoco se exigen los requisitos exhaustivos cuando el nuevo reglamento mantiene en lo sustancial el anterior o cuando se dictan reglamentos desgajados de otro principal.

3.3. SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO.

3.3.1. Los órganos encargados de elaborar el reglamento:

Son los órganos superiores de la Admón., pero no todos, porque no todos los órganos tienen atribuida la potestad reglamentaria. Sí la tienen:

- ◆ El Consejo de Ministros.
- ◆ Las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- ◆ Los Ministros.
- ◆ Los órganos inferiores del Ministerio, que tengan la misma jerarquía que el órgano que los nombró.

En el ámbito de las CC.AA., tienen esta potestad:

- ◆ El Consejo de Gobierno.
- ◆ Los Consejeros.
- ◆ Los Viceconsejeros.
- ◆ Los órganos inferiores de igual jerarquía.

En la Administración Local:

- ◆ Los órganos superiores del Ayuntamiento y de la Diputación Provincial.

En la Administración Institucional:

- ◆ Sólo aquellas Administraciones a las que se les conceda expresamente en sus estatutos.

3.3.2. Los órganos consultivos:

Intervienen emitiendo informes (obligatorios o potestativos). Son:

- ◆ El Consejo de Estado.
- ◆ Otros órganos consultivos de las CC.AA, si los hay.
- ◆ Los Ministros en función de asesoramiento al Presidente del Gobierno.
- ◆ Los Secretarios Generales Técnicos o, si no existen, los Subsecretarios de los Ministerios.

3.3.3. Los interesados:

Es el punto más discutido por la doctrina, que entiende que, en el procedimiento de elaboración de una norma de carácter general, no hay interesados, sin que todos son 3os.

No obstante se consideran interesados en el procedimiento y, por tanto, se les da audiencia a:

- ◆ Las asociaciones y corporaciones que tengan entre sus fines la defensa del interés público y que sean de ámbito nacional [(Por ej.: la OCU (organización de consumidores y usuarios)].

3.4. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

La iniciativa corresponde siempre a los órganos directivos de la Admón., por tanto, no cabe la instancia de parte.

La Ley establece que, antes de iniciar el proceso de elaboración, estos órganos deben realizar unos estudios previos que garanticen el acierto, la legalidad y la oportunidad del procedimiento. Estos informes son preceptivos pero no vinculantes.

Una vez que se tienen los informes, es cuando el órgano directivo decide iniciar el proyecto de reglamento:

- ◆ En primer lugar hace un borrador y éste se pasa a la Secretaría General Técnica o, en su defecto, a la Subsecretaría, para que elabore un informe en su calidad de órgano consultivo.
- ◆ Posteriormente se da audiencia a los terceros que pudieran representar al sector de la población que se vaya a ver más directamente afectado por ese reglamento y, a esos efectos, se les pide que emitan un informe si lo desean.

La elaboración de ese informe no es obligatoria para los terceros, sólo es obligatorio para la Admón. pedirlo, por lo que, si no se les envía, continuará el procedimiento de elaboración sin él.

3.5. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Los trámites están recogidos en el art. 130 de la Ley de 1958. Son:

- Informe preceptivo de la Secretaría General Técnica o, en su defecto, de la Subsecretaría.

La Jurisprudencia entiende que es primordial que sea la Secretaría quien deba emitir el informe. Así como, que el hecho de que el informe sea preceptivo, se aplique con flexibilidad y no se exija para todos los procedimientos.

- Las corporaciones sectoriales de base privada (Colegios Profesionales) también tienen que emitir un informe, pero, en este caso, sólo es preceptivo solicitarlo, lo que quiere decir que si la corporación no envía el informe, el procedimiento puede continuar sin él.

3.6. INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO.

Será preceptivo cuando así lo establezca la Ley o cuando el Ministro correspondiente lo considere oportuno.

En las normas de carácter general es obligatorio y no vinculante, igual que para los reglamentos ya vigentes que vayan a ser modificados y para los reglamentos mixtos (ejecutivos y que a la vez regulan la propia Admón.).

No es preceptivo el informe del Consejo de Estado para los reglamentos de organización interna de la Admón.

3.7. APROBACIÓN (art. 130.2 de la Ley de 1958).

El órgano que aprueba es el competente porque tenga, a su vez, la potestad reglamentaria:

- ♦ Los reglamentos ejecutivos, para ser aprobados definitivamente, tienen que serlo también por la Presidencia del Gobierno, además de por el Ministerio correspondiente (igual en las CC.AA. o Admón. local).
- ♦ Los reglamentos organizativos no necesitan la aprobación del órgano que tiene atribuida la potestad legislativa superior, basta con que lo haga el Ministro o su correspondiente en la Administración autonómica o local.
- ♦ Si pasados 8 días desde que la Presidencia reciba el proyecto, ésta no emite informe, se entiende que está aprobado (silencio administrativo positivo).

3.8. FORMALIDADES A LA HORA DE ELABORAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (art. 129).

- Se conservarán, junto a la iniciativa del procedimiento, los dictámenes y consultas evacuadas y todos los demás documentos que puedan resultar útiles para conocer bien el trámite y poder interpretarlo en caso necesario.
- Cada nuevo reglamento que se apruebe, tendrá que ir acompañado de una tabla de vigencias de todos los reglamentos anteriores sobre la misma materia que no queden derogados por el nuevo (es un requisito que la Ley dice que es obligatorio, pero la jurisprudencia le quita importancia).

Es una iniciativa loable, pero imposible materialmente debido a la maraña de normas vigentes en cada administración sobre una misma materia. Por ese motivo, la no inclusión de la tabla de vigencias, se considera por la jurisprudencia como un vicio de forma no anulable del procedimiento.

TEMA 4. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

4.1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN.

4.1.1. Concepto:

Los recursos administrativos son actos del administrado mediante los que éste pide a la propia Admón. la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición general de rango inferior a la Ley, en base a un título jurídico específico. La nota característica de los recursos es, por lo tanto, su finalidad impugnatoria de actos o disposiciones preexistentes que se estiman contrarias a Derecho.

4.1.2. Caracterización:

Mediante los actos administrativos, la Admón. emite su voluntad sobre un tema en concreto y esa voluntad genera consecuencias en los administrados. Por eso se reconoce a éstos la potestad de recurrir un acto administrativo cuando lo consideren no ajustado a Derecho.

La doctrina entiende que el recurso es una carga para los administrados y, por tanto, no debería de existir. Sólo debería existir la posibilidad de que el administrado recurriera a la vía judicial cuando no esté de acuerdo con un acto administrativo.

En nuestro Derecho no es así y, antes de acudir a la vía judicial hay que agotar la vía administrativa previa. Esto debe ser considerado forzosamente como un privilegio para la Admón., que impone a los particulares la carga de someter ante ella misma los conflictos antes de residenciarlos ante el Juez.

El cumplimiento de esta carga de recurrir previamente en la vía administrativa dentro, además, de

plazos fugaces (1 mes como regla general), del que dependen tan importantes efectos (si no se recurre en esos plazos, el acto se convierte en firme), implica un aplazamiento de la posibilidad de obtener una decisión en Justicia a través de un verdadero proceso y ante una instancia neutral e independiente, lo cual es especialmente grave si se tiene en cuenta que los actos administrativos comienzan a producir efectos desde la fecha en que se dictan, sin que el recurso sirva por sí mismo para paralizar esa inmediata eficacia.

Otros autores entienden que el recurso beneficia al administrado porque le permite revocar un actos administrativo mediante un proceso gratuito como es el procedimiento administrativo. Lo que supone una garantía de que se haga justicia y a la vez, que el órgano superior pueda fiscalizar las actuaciones de sus órganos inferiores.

4.2. CLASES DE RECURSOS.

Después de realizar varias reformas y contrarreformas a la Ley, en la actualidad existen dos tipos de recursos:

* Alzada.

* ORDINARIOS

* Potestativo de Reposición.

RECURSOS

* EXTRAORDINARIO De Revisión.

- ◆ Ordinarios: se interponen contra cualquier tipo de acto, dictado por cualquier tipo de órgano administrativo ! no tienen ninguna especialidad.
- ◆ Extraordinarios: sólo procedentes en los concretos supuestos expresamente previstos en la Ley y limitado a los motivos igualmente tasados por ésta.

4.2.1. Recurso de Alzada: (arts. 114 y 115 Ley 30/92)

- ◆ Se interpone contra:
 - ◇ Todos los actos de la Admón. que no pongan fin a la vía administrativa.
 - ◇ Los actos resolutorios.
 - ◇ Los actos de trámite, siempre que estos:
 - Decidan sobre el fondo del asunto.
 - Provoquen indefensión.
 - Perjudiquen de manera irreparable los derechos de los ciudadanos.
 - Produzcan paralización del procedimiento.
 - Se presenta ante:
- ◆ El órgano superior jerárquico al que dictó el acto, para que dicte resolución nueva que revoque la anterior.
- ◆ El art. 114.2 de la Ley 30/92 permite también que se interponga ante el órgano que dictó el acto, que deberá remitirlo al competente en el plazo de 10 días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.
 - El plazo para interponerlo es:
 - ◆ Si es una resolución expresa: un mes desde el día siguiente a la fecha en que se notificó el acto administrativo.
 - ◆ Si la resolución es presunta (se resolvió por silencio administrativo): tres meses a contar desde que se produjeran

los efectos del silencio administrativo.

Si el último día del plazo es inhábil, se prorrogará al siguiente día hábil. Se considerará festivo inhábil, tanto en la localidad donde reside el interesado, como donde reside el órgano que va a recibir el recurso.

La interposición del recurso de alzada produce la paralización del plazo de prescripción.

- El plazo para resolver y notificar que tiene la Admón. es de 3 meses (contados desde que recibe el expediente el órgano competente para resolver). Pasado este período sin que recaiga resolución expresa, se podrá entender desestimado por silencio administrativo.
- El silencio administrativo, en el recurso de alzada, se entenderá negativo, a no ser que el recurso se haya interpuesto contra la desestimación presunta (por silencio administrativo) de una solicitud ! se entenderá positivo.

Si transcurren 3 meses del silencio administrativo negativo, se abre un nuevo plazo de 2 meses para ir a la vía judicial.

- ♦ El recurso de alzada agota la vía administrativa y, por lo tanto, sólo cabría un recurso extraordinario de revisión. (¡Ojo! el recurso contencioso – administrativo es judicial y no administrativo).

4.2.2. Recurso potestativo de reposición:

- ♦ Se interpone contra los actos que ponen fin a la vía administrativa.
 - Se presenta ante el órgano competente para resolver, que es el mismo que dictó el acto recurrido.

El ciudadano puede ir a los tribunales de lo contencioso – administrativo o interponer un recurso de reposición.

Si interpone el recurso de reposición no puede, al mismo tiempo, ir a la vía judicial. Tiene que esperar a que se resuelva el recurso de forma expresa o transcurra el plazo y se produzca el silencio administrativo.

- El plazo para interponerlo es:
 - ♦ Si es una resolución expresa: un mes desde el día siguiente a la fecha en que se notificó el acto administrativo.
 - ♦ Si la resolución es presunta (se resolvió por silencio administrativo): tres meses a contar desde que se produjeran los efectos del silencio administrativo.
- El plazo para resolver y notificar que tiene la Admón. es de 1 mes. Pasado este período sin que recaiga resolución expresa, se podrá entender desestimado por silencio administrativo.
- Contra el recurso de reposición no caben más recursos administrativos, sólo la vía judicial contencioso – administrativa.

4.2.3. Recurso extraordinario de Revisión: (arts. 118 y 119 Ley 30/92)

Es extraordinario porque sólo se puede llevar a efecto cuando se den unas circunstancias especiales (supuestos previstos por la Ley) y en algunos actos determinados (en base a unos motivos igualmente tasados por la Ley).

- ♦ Se interpone contra los actos administrativos firmes de la Admón., es decir, contra actos que pongan fin a la vía administrativa y que no puedan recurrirse porque se agotó el plazo para

ello.

- Se interpone ante el mismo órgano que lo dictó, pero el competente para resolver será el órgano superior jerárquico de cada Admón.
- Se interpone por los siguientes motivos:
 - ◆ Que al dictarse el acto se hubiera incurrido en error de hecho que sea patente en los documentos que obren en el expediente administrativo.
 - ◆ Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, aunque sea posteriormente, que evidencien el error de la resolución recurrida; con las siguientes características:
 - ◇ Tienen que ser desconocidos para el recurrente (si los conocía con anterioridad, no se puede interponer el recurso).
 - ◇ Sí permite la Ley que el documento sea de nueva creación.
 - Que en la resolución hayan influido esencialmente testimonios o documentos declarados falsos por resolución judicial firme.
 - Que la resolución se haya dictado con prevaricación, cohecho, maquinación, violencia, o cualquier otro hecho punible, siempre que haya sentencia penal firme que lo acredite.
- El plazo para interponerlo es:
 - ◆ Los 4 años siguientes a la fecha de notificación de la resolución impugnada, para el primer caso (error de hecho)
 - ◆ Dentro de los 3 meses siguientes a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quede firme.
 - ◇ El plazo para resolver el recurso es de 3 meses y si no hay resolución expresa en ese plazo se entenderá silencio administrativo negativo y se podrá acudir a la vía contencioso – administrativa.

El órgano competente no sólo tendrá que resolver sobre la procedencia o no del recurso, sino que tendrá que pronunciarse sobre el fondo del asunto

El órgano competente para resolver podrá inadmitir el recurso, sin necesidad del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la CC.AA, cuando el mismo no esté suficientemente fundado o no se acredite la causa. También lo puede inadmitir cuando se hayan desestimado recursos sustancialmente iguales por el fondo.

4.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VÍA DE RECURSO.

La interposición de un recurso administrativo da lugar a la incoación de un procedimiento distinto e independiente del que fue seguido para elaborar el acto recurrido, pero, al igual que éste, de carácter administrativo, sujeto por ello a las mismas normas.

4.3.1. Características:

- ◆ El recurso será siempre iniciado a instancia de parte. Será el interesado el que impugne una resolución administrativa para que la Admón. revise sus actos y, en su caso, los revoque.
- ◆ Rigen los principios generales del procedimiento: contradictorio, de economía procesal, de *in dubio pro actione*, de oficialidad, de legitimación, de imparcialidad, transparencia y gratuidad, no obstante tiene ciertas especialidades:
- *Elementos subjetivos:*
 - El procedimiento no será válido si no intervienen los órganos competentes para su resolución.
 - La responsabilidad para resolver es indelegable.
 - El recurrente precisa de capacidad de obrar o estar representado y tener intereses legítimos.

- *Elementos objetivos: actos y disposiciones impugnables*

El art. 107.1 de la Ley 30/92 formula una cláusula general referida a recursos ordinarios (de alzada y reposición): *todas las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.*

El art. 107.3 establece la prohibición de impugnar por vía administrativa las normas reglamentarias.

- *Principios de la interposición del recurso y sus efectos:*

- ♦ Libertad de forma:

- ◇ La interposición del recurso no requiere otra cosa que un simple escrito en el que han de hacerse constar, según el art. 110.1: *el nombre del recurrente y el domicilio a efectos de notificaciones, el acto que se recurre y la razón de su impugnación y el centro o dependencia al que se dirige.*

- ◇ El art. 110.2 establece que: *el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para la tramitación, siempre que se deduzca del recurso su verdadero carácter.*

- Plazos:

- Carácter preclusivo: si el recurso no se interpone dentro de plazo (1 mes para los ordinarios) se pierde la posibilidad de hacerlo en el futuro.
 - Carácter suspensivo: la interposición en plazo de un recurso ordinario tiene como efecto principal el de interrumpir el proceso de adquisición de firmeza del acto recurrido, aunque no siempre se produce la suspensión de forma automática.

- ♦ Ejecutividad:

- ◇ La interposición del recurso no suspende por sí misma la eficacia del acto impugnado, salvo en los concretos supuestos en que una disposición así lo establezca expresamente con carácter excepcional.

- ◇ El acto permanece válido hasta que no se demuestre lo contrario y el art. 94 establece que serán inmediatamente ejecutivos. La suspensión sólo se producirá cuando sea solicitada dentro del propio recurso por el recurrente, alegando las causas por las que pretende recurrir y sólo cuando la ejecución provoque perjuicio de imposible reparación.

- Principio de gratuidad.

- Tramitación:

- Es idéntica a la tramitación para el procedimiento general, con la única diferencia en el trámite de audiencia.
 - Según el art. 112, la audiencia a los interesados será solamente *cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario*; pudiendo los interesados formular alegaciones, presenten documentos y justificantes que estimen procedentes en el plazo de 10 a 15 días.

♦ Art. 113.1 ! La resolución del recurso:

- ◊ Estimaré en todo.
- ◊ Estimaré en parte.
- ◊ Desestimaré.
- ◊ Declararé la inadmisión.

· Art. 113.2 ! Si existiese vicio de forma y no se estimase procedente resolver sobre el fondo del asunto, se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en que el que el vicio fue cometido.

· Art. 113.3 ! La resolución debe garantizar el principio de contradicción de manera que la Admón. debe resolver el fondo del asunto y todas las cuestiones, hayan sido o no planteadas por los interesados.

La resolución será congruente con las peticiones formuladas por el interesado, sin que en ningún caso pueda agravarse la situación inicial.

TEMA 5. SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

5.1. CONCEPTO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA.

5.1.1. Concepto:

Sanción = mal infligido por la Admón. a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal (el ciudadano incumple una norma o realiza una acción dolosa). También puede deberse a la inactividad del ciudadano.

Normalmente, la sanción consiste en la privación de un bien o un derecho o en el pago de una multa.

La diferencia entre sanción y pena radica en la autoridad que las impone:

- ♦ Sanción ! Admón.
- ♦ Pena ! Tribunal.

5.2. PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO.

La regulación unitaria de las penas y de las sanciones administrativas por el art. 25 CE, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, han impuesto la aplicación a la esfera sancionatoria administrativa de los principios generales del Derecho Penal, sumamente elaborados y precisos.

5.2.1. Principio de legalidad:

Según el art. 127 de la Ley 30/92: *la potestad sancionadora de las Administraciones públicas... se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley*

Los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de Ley, ni... podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones.

El Tribunal constitucional lo tienen así declarado, de forma que sólo la Ley puede darle esta capacidad a la Admón. (art. 53 CE) ya que, la potestad sancionadora es siempre una limitación de los derechos, bienes e intereses de los ciudadanos.

5.2.2. Principio de tipicidad:

La tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa.

Para que la Admón. pueda sancionar a alguien, la Ley tiene que haber descrito anteriormente, de forma expresa, qué es lo que se entiende por conducta ilegítima, estableciendo la ilicitud. Por lo tanto, las cláusulas generales punitivas están prohibidas.

La Ley tiene que decir qué grado de gravedad tiene esa falta administrativa y que sanción corresponde a esa actividad.

La tipicidad viene de una doble exigencia:

- ◆ Principio general de libertad: que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas.
- ◆ Seguridad jurídica: para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos (*lex certa*).

5.2.3. Principio de culpabilidad:

Según el art. 130.1: *Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de las mismas, aún a título de simple inobservancia.*

Hoy en día es necesario que el administrado realice el acto de forma dolosa o culposa para poder sancionarle, es decir, con capacidad de saber que está actuando mal o que, sin saberlo lo hace; cosa que no hubiera hecho de haberlo sabido.

5.2.4. Principio de irretroactividad:

Nadie puede ser sancionado de forma retroactiva (art. 25 CE), por tanto, la Admón. no puede sancionar un hecho que en el momento de producirse no sea sancionable, aunque lo sea en el futuro.

5.2.5. Principio de proporcionalidad:

Las sanciones tienen que ser proporcionadas a la gravedad de la infracción cometida. Este principio no está expresamente regulado, pero se deduce de la interpretación de las leyes (art. 9 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el que se basa el art. 10 CE).

5.2.6. Principio de presunción de inocencia:

La Admón. tiene que probar de forma fehaciente que el administrado ha cometido la infracción (art. 24 CE).

La Admón. sólo puede sancionar cuando haya probado suficientemente que el administrado ha realizado el ilícito administrativo que se le imputa, lo contrario sería *probatio diabólica*.

5.2.7. Principio de prescripción:

Todas las infracciones y sanciones administrativas prescriben según se establezca en las leyes. Si éstas no fijan plazos de prescripción, serán los siguientes:

- ◆ Las infracciones:
 - ◇ Leves 6 meses.

- ◊ Graves 2 años.
- ◊ Muy graves 3 años.
- Las sanciones:
- ◊ Leves 1 año.
- ◊ Graves 2 años.
- ◊ Muy graves 3 años.

La prescripción de las infracciones comienza desde el día en que se hubieran cometido y se interrumpe cuando se inicia el procedimiento sancionador. Si el expediente sancionador estuviese interrumpido más de 1 mes por un hecho no imputable al infractor, se reiniciaría el plazo de prescripción.

En el caso de las sanciones, el plazo de prescripción comienza a contar desde el día siguiente al que adquiriera firmeza la resolución por la que se le impone la sanción. La iniciación del procedimiento de ejecución interrumpe el plazo de prescripción y, si vuelve a reanudar, sucede igual que en el caso anterior.

5.3. RELACIONES ENTRE LA POTESTAD SANCIONATORIA Y LA JURISDICCIÓN PENAL.

- ◆ Ambas vías son incompatibles.
- ◆ La vía penal prevalece sobre la administrativa, es decir, cuando sobre los mismos hechos se esté instruyendo un procedimiento administrativo y se establezca también un procedimiento penal, tiene que acabarse el penal para poder acabar el administrativo. Si el proceso penal acaba con absolución, se podría iniciar o continuar el procedimiento administrativo
- ◆ Principio *non bis in ídem*: si a alguien se le condena penalmente por un hecho, no se puede sancionar también administrativamente por el mismo (otra cosa es que el bien jurídico protegido sea distinto).
- ◆ La Admón. está vinculada por el relato fáctico (de los hechos probados) del proceso penal.

5.4. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

5.4.1. Principios generales:

Para llegar al acto sancionatorio, la Admón. debe seguir un procedimiento formal. Así lo establece el art. 134.1 de la Ley 30/92: *El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido*; y el art. 134.3: *En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento*

5.4.2. El procedimiento general sancionador. Reglas comunes:

A pesar de la exigencia de procedimiento sancionador, la Ley 30/92 no lo establece, sino que se remite a las normas reglamentarias que se dicten en el futuro.

Los arts. 134 a 138 de la Ley 30/92, sólo establecen los principios del procedimiento sancionador: garantías, derechos, medidas, etc.

El Real Decreto-Ley 1398/93, de 4 de agosto, establece el procedimiento sancionador general para la Administración Central del Estado y, a falta de otra normativa, las demás Administraciones Públicas lo aplican.

• La iniciación:

El Procedimiento Sancionador se inicia siempre de oficio, por tanto, es necesario que el órgano competente acuerde la iniciación. Este inicio puede ser:

- ◊ Por propia decisión.
- ◊ Por petición de un órgano inferior.
- ◊ Por orden de un órgano superior.
- ◊ Por denuncia de un tercero.

El escrito que inicie el procedimiento sancionador deberá contener:

- La identificación del presunto infractor (o infractores).
- La descripción de los hechos.
- El establecimiento de la infracción y posible sanción.
- La identificación del instructor y el órgano competente para resolver.

• *La instrucción:*

Existe absoluta separación entre el órgano instructor y el que resuelve (art. 134 – Ley 30/92), no pudiendo tener dependencia jerárquica entre ambos.

Una vez acordada la iniciación y nombrado el instructor, éste puede adoptar las medidas cautelares convenientes para asegurar el cumplimiento de la posible sanción.

◆ Características:

- ◊ La instrucción deberá notificarse al presunto infractor.
- ◊ Las alegaciones y la proposición de pruebas pueden hacerse en cualquier momento (siempre que esté en período de instrucción), no obstante, el instructor tiene que abrir un período específico para ello.
- ◊ El interesado tiene, en todo momento, derecho a ver su expediente sancionador ! libre acceso a todo el procedimiento.
- ◊ La prueba puede ser propuesta por el presunto infractor o por el instructor y puede el primero estar presente durante la práctica de la prueba y hacerse acompañar por peritos.
- ◊ El órgano instructor, a la vista de las pruebas y alegaciones, redactará la propuesta de resolución que será motivada, señalando la calificación jurídica de los hechos y la propuesta de sanción correspondiente.
- ◊ La propuesta de resolución se notificará al presunto infractor, abriéndose un plazo de alegaciones de 15 días (presentación de documentos).
- ◊ En la propuesta se permite que el instructor varíe o modifique la calificación que, en su momento, se hizo en el pliego de cargos. En ese caso, puede volver a darse audiencia al administrado.
- ◊ La propuesta de resolución no puede decidir sobre hechos distintos a los iniciales del pliego de cargos.
- ◊ La propuesta no vincula al órgano que resuelve.

• *Resolución:*

Cuando el órgano que resuelve recibe la propuesta de resolución, junto con el expediente, puede llevar a cabo, mediante acuerdo motivado, actuaciones suplementarias que considere indispensables para la resolución. Estas actuaciones serán notificadas al interesado, teniendo derecho éste a un plazo de alegaciones y pruebas (7 días).

La resolución *decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento*, aunque no las haya señalado el instructor.

El órgano competente para resolver no está sujeto a la opinión del órgano instructor, pudiendo eximir o agravar las sanciones propuestas por el instructor (en caso de agravamiento tendría que abrir un nuevo periodo de alegaciones).

El plazo para dictar resolución es de 6 meses (desde que se inició el expediente). Si no se cumple, el expediente caduca y se archiva (siempre que la demora no sea por causa imputable al interesado).

Se reconoce un procedimiento abreviado donde los plazos se acortan a la mitad, pero sólo para cuando se prevé una sanción leve.

La Resolución es de ejecución inmediata (si es firme en vía administrativa) No obstante, es recurrible ante la jurisdicción contencioso – administrativa, la cual puede suspender la ejecución, dado el principio constitucional de presunción de inocencia, que prima sobre la presunción (no constitucional) de validez del acto administrativo.

Al procedimiento sancionador le es de aplicación el art. 24 CE, cuyos principios hay que aplicar en su totalidad:

- ◆ No puede producirse indefensión.
- ◆ El administrado tiene que estar informado de lo que se le acusa.
- ◆ Tiene que ser un procedimiento rápido, sin dilaciones.
- ◆ Utilizar los medios de prueba necesarios.
- ◆ No declarar contra sí mismo ni declararse culpable.
- ◆ A la presunción de inocencia.

TEMA 6. PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.

Desde sus orígenes, la expropiación forzosa tiene una doble cara:

- ◆ Supone un poder de la Admón. para hacer cesar la propiedad y las situaciones patrimoniales de los administrados.
- ◆ Su regulación se articula como un sistema de garantías ofrecido a estos administrados que sufren la sobre su patrimonio la violenta inmisión administrativa.

El concepto actual de la expropiación nace con la Revolución Francesa y se consagra en el art. 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En ella se establece que la propiedad del hombre es un derecho *inviolable et sacré*, reconociendo como único límite del mismo la posibilidad de ser privado de él *cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija de manera evidente y bajo la condición de una justa y previa indemnización*.

En Derecho Español la expropiación forzosa se introduce con la Ley de 17 de julio de 1836. Las Constituciones sucesivas le prestarán un respaldo constitucional expreso.

El artículo 33.3 de la Constitución de 1978 establece los requisitos para que pueda realizarse la expropiación, que son:

- ◆ Que el bien sea de utilidad pública o interés social/general.
- ◆ Que se pague la correspondiente indemnización (salvo catástrofe).
- ◆ Que se actúe conforme a las Leyes ! no puede regularse mediante reglamento, sino que tendrá que ser siempre con una norma con rango formal de Ley.

6.1. PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO GENERAL.

Para que pueda iniciarse el ejercicio de la potestad expropiatoria, ha de existir previamente una calificación legal de causa legítima, de utilidad pública o interés social.

La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 establece que dicha calificación legal es un requisito previo a la expropiación y no una fase del procedimiento expropiatorio.

El ejercicio de la expropiación se somete a un procedimiento tasado y riguroso, cuya formalidad se impone *as solemnitatem*, de modo que al margen de él no hay expropiación, sino vía de hecho (la Admón. no actúa con razones de derecho, sino utilizando la fuerza y, por tanto, ésta perderá toda la protección que el Estado le otorga).

Únicamente en situación de estado de necesidad, cuando se producen situaciones especiales (catástrofes naturales, guerras, etc); la LEF de 1954 permite expropiaciones forzosas sin procedimiento, en cuyo caso hablaríamos de requisa.

La LEF diseña un procedimiento general y procedimientos especiales, que en realidad matizan sólo el sistema común, más que ofrecer una alternativa completa del mismo.

El procedimiento general se divide en fases:

- ◆ Declaración de qué bien es el de utilidad pública o interés general/social, singularizando los propietarios del bien y grado de utilidad pública.
- ◆ Declaración de necesidad de ocupación.
- ◆ Valoración y tasación de los bienes.
- ◆ Pago del justiprecio del bien.

6.2. DECLARACIÓN DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN.

La LEF obliga a una resolución explícita sobre esa necesidad de ocupación (art. 15), resolución que inicia el expediente expropiatorio (art. 21).

La LEF liga a ese trámite una serie de contenidos sustanciales, los siguientes:

- ◆ Singulariza los bienes a expropiar, su extensión y la persona de sus titulares y derechohabientes, que se formalizan así como partes del procedimiento expropiatorio, en la condición de expropiados.
- ◆ Permite controlar la legalidad misma de la *causa expropriandi*.
- ◆ Autoriza a debatir en ese momento (esto es capital) unas posibles alternativas de ocupación de bienes distintos o sobre la verdadera razón del interés público.
- ◆ Permite fiscalizar la extensión de la expropiación que resulte *estrictamente indispensable para el fin de la expropiación* (art. 15).
- ◆ Es la ocasión para plantear algún tema importante en relación con la valoración de la expropiación.

Para poder atender esas 5 finalidades, la necesidad de ocupación ha de decidirse en un procedimiento que comprende un trámite de información pública, anunciado por una publicidad reforzada:

- ◇ Boletines Oficiales: Estado, CC.AA. y Provincia.
- ◇ Diario entre los de mayor circulación en la provincia.
- ◇ Comunicación a los Ayuntamientos donde estén situados los bienes y obligación de anuncio público por parte de éstos.

A partir de ahí, todos los ciudadanos tienen la posibilidad de hacer alegaciones durante el plazo de 1 mes. Pasado el mes, el organismo correspondiente resuelve la declaración y ésta también es impugnabile.

Éste es el procedimiento normal, pero la LEF establece las declaraciones implícitas de necesidad de ocupación. El art. 17.2 LEF establece que cuando el proyecto de obras o servicios comprenda una descripción detallada de los bienes que resulten afectados por el mismo, entonces *la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto*. De esta forma, la Admón. se ahorra todo el trámite de declaración y el administrado queda desprotegido.

6.3. VALORACIÓN Y PAGO DEL JUSTIPRECIO.

Hoy día, el justiprecio es el valor objetivo del bien. Acepta la Ley que, junto a ese valor objetivo, pueda aumentarse el justiprecio por los daños y perjuicios objetivables que se van a producir.

No es posible establecer el justiprecio del bien expropiado añadiendo las plusvalías que se generen como consecuencia de la propia expropiación.

Como sistema de valoración, la LEF establece prioritariamente el acuerdo amigable o mutuo acuerdo (art. 24) para cuya conclusión fija un plazo de 15 días, sin perjuicio de que ulteriormente, *en cualquier estado posterior de la tramitación*, pueda formalizarse también este acuerdo mutuo.

En defecto de acuerdo amigable inicial, queda planteada una discrepancia entre las partes sobre el valor del justo precio, discrepancia que ha de resolverse mediante un sistema de valoración objetivo.

La LEF prevé la formalización de las posiciones de las partes, mediante las llamadas hojas de aprecio, que comienza presentado el expropiado previo requerimiento de la autoridad administrativa expropiante (art. 29).

Las hojas de aprecio han de presentarse en el plazo de 20 días tras el requerimiento. Si el beneficiario (Admón.) acepta la hoja de aprecio del expropiado se ha llegado al mutuo acuerdo (la aceptación no se presume en los casos de falta de respuesta en plazo de la Admón. a la hoja de aprecio formulada por el expropiado).

En caso de discrepancia, un Jurado Provincial de Expropiación (órgano administrativo adscrito a la Delegación o Subdelegación del Gobierno de la provincia) decide mediante resolución, cuál es el valor del bien.

Según el art. 34 LEF, el plazo máximo para la decisión del Jurado es de 8 días (plazo que no se cumple y cuyo retraso, a veces exorbitante, plantea problemas graves).

La naturaleza arbitral del Jurado no excluye la revisión judicial de su estimación del justiprecio. El art. 126.2 LEF establece que contra el acuerdo que fije el justo precio, ambas partes (expropiado y beneficiario) podrán interponer recurso contencioso – administrativo.

El valor real, en un sistema de economía de mercado, resulta precisamente del mercado mismo. Se trata de *lograr el equivalente económico ante la privación del bien o el derecho expropiado con el fin de que éste quede debidamente compensado*. Justo precio es el valor de sustitución de la cosa expropiada, es decir, aquel que sea suficiente para adquirir otro bien análogo al que por expropiación se priva.

El problema siguiente es cómo se establece el valor de sustitución. El art. 36 LEF establece: *Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro...*

Una vez fijado el justo precio por el Jurado, se procederá a su pago, el cual deberá hacerse en el plazo máximo de 6 meses (art. 48.1 LEF), sin perjuicio de que pueda continuar el eventual litigio entre las partes en vía contencioso – administrativa sobre la cuantía correcta de dicho justo precio.

El pago se hará en dinero (exento de toda clase de gastos, impuestos o arbitrios). La posibilidad de

pago en terrenos de valor equivalente está admitida mediante acuerdo con el expropiado.

6.4. REVERSIÓN DEL BIEN EXPROPIADO.

La expropiación no es una compra – venta, a pesar de mediar un pago. Por ello, la última garantía que el sistema legal exige se manifiesta en el derecho que tiene el expropiado para recuperar el bien que fue objeto de la expropiación *en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante o desapareciese la afectación* (art. 54 LEF).

La Admón. está obligada a devolver el bien expropiado al propietario o a sus herederos por las siguientes causas:

- ♦ Cuando no se ejecute la obra prevista.
- ♦ Cuando no se establezcan los servicios objeto de la expropiación
- ♦ Cuando después de realizar la obra, sobran bienes.
- ♦ Cuando haya desafección del bien al interés público por el que fue expropiado.

El Derecho de reversión nace en el momento en que se produzca alguna de las causas anteriores.

La Admón. ha de notificar al interesado la causa de la reversión y éste tiene un mes para ejercer la acción de reversión, pasado ese plazo no puede ejercitarla.

Si la Admón. no notifica (algo habitual), la nueva redacción dada al art. 54 LEF por la Ley 30/1999 dispone que el derecho de reversión podrá ser ejercitado por el expropiado o sus derechohabientes cuando no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de los bienes. Más allá, por tanto, de este plazo el derecho deja de existir, ha prescrito.

El art. 55.1 LEF establece que: *es presupuesto del ejercicio del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado*. La Admón. devuelve el bien y el administrado tiene que devolver el la indemnización.

La redacción inicial del art. 54 LEF establecía:

- ♦ Si el desfase temporal era inferior a 2 años se entendía que el precio de la reversión debía ser el fijado para la expropiación.
- ♦ Si el desfase era mayor, habría que realizar una nueva tasación.

El nuevo art. 55 LEF ha optado por un procedimiento más simple: la actualización del justiprecio inicial conforme a la evolución del índice de precios al consumo (IPC) comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y el ejercicio del derecho de reversión.

Excepcionalmente, sin embargo, habrá de procederse a una nueva valoración referida a la fecha del ejercicio del derecho de reversión *si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor*

No se puede producir enriquecimiento injusto de la A.P. El administrado recibirá el bien con las mejoras que se hayan producido, pero no se le pueden cobrar las plusvalías generadas con el tiempo.

TEMA 7. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO.

7.1. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO–ADMINISTRATIVA, SISTEMA VIGENTE.

La jurisdicción contencioso – administrativa se inicia con la Ley de la Jurisdicción contencioso – administrativa de 27 de diciembre de 1956. Hasta entonces no había ninguna jurisdicción para procesos contra la Admón.

A finales del s. XIX se determinó por Ley que no había tribunales capaces de juzgar a la Admón., sólo se podría juzgar la actividad de los órganos ejecutivos.

A mediados del s. XX, la Admón. crea sus propios órganos encargados de juzgar a los órganos ejecutivos para determinar si su actuación es correcta o no. Ya se deja en manos de Tribunales y Jueces establecer si se han perjudicado derechos e intereses de los ciudadanos.

La CE estableció la tutela jurisdiccional de todas las administraciones públicas, es decir, que se puede juzgar cualquier acto de éstas, porque todas las personas tienen derecho a obtener la tutela de los Jueces y Tribunales.

La Ley vigente en materia contencioso administrativa es la 29/1998.

7.2. EXTENSIÓN Y LÍMITES.

La función de la jurisdicción contencioso – administrativa es la de resolver de forma definitiva los problemas entre la Admón. y los ciudadanos sobre conflictos que se generen como consecuencia de las actuaciones de las Administraciones sujetas al Derecho Administrativo.

Para que la jurisdicción contencioso – administrativa tenga competencia para actuar es necesario que intervenga una Admón. pública, entendida ésta como las comprendidas por la Administración General del Estado, las Administraciones de las CC.AA, las Administraciones locales y las Entidades de Derecho Público dependientes del Estado, las CC.AA o Entidades locales. Quedan excluidas las actuaciones del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

No todas las actuaciones de una Admón. Pública están siempre sujetas a la jurisdicción contencioso – administrativa. Por ejemplo:

- ◆ Si la Admón. tiene un problema con un funcionario, se somete al Derecho Administrativo y tiene que resolver un procedimiento contencioso – administrativo.
- ◆ Si el mismo problema es con un empleado contratado laboral, se someterá al Derecho común y tendrá que resolver la jurisdicción social.

7.3. LAS PARTES.

Una de las partes ha de ser obligatoriamente una administración y la otra, normalmente, es una persona física o jurídica, aunque también puede ser otra Administración.

Lo normal del proceso administrativo es que los ciudadanos tengan que adoptar la posición de *parte demandante* o actora para obtener del Tribunal la anulación del acto administrativo.

Como *parte demandada* actúa siempre una Admón. Pública. La misma posición de parte demandada corresponde a *las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante* [art. 21.1.b)]. Ello obliga a darles la oportunidad de personarse en éste para que puedan defenderse personalmente en una posición completamente autónoma respecto de la Admón. demandada.

Para ser parte se necesita tener capacidad, legitimación, representación (procurador) y postulación (abogado).

- ♦ Si el conflicto es entre funcionarios y Admón. no se necesita procurador porque el trabajador actúa directamente.
- ♦ En la jurisdicción contencioso – administrativa la postulación tiene que ser siempre a través de letrado (no se admite diplomado en RRLL).

Otra figura que puede existir es la del coadyuvante, que es aquella persona que, sin ser parte ni estar interesado directamente en el procedimiento, se presenta como ayudante del demandante porque el resultado de la sentencia que se dicte en el caso puede afectarle a él también.

El coadyuvante ha de ser particular y no puede existir por la parte de la Admón.

7.4. PROCEDIMIENTO EN PRIMERA Y ÚNICA INSTANCIA.

Dependiendo de la cuantía y de la materia de que se trate, hay dos tipos de procedimientos: abreviado y ordinario.

Normalmente los de menor cuantía se siguen por el abreviado y los otros por el ordinario, pero puede ocurrir que, en razón de la materia, un procedimiento se siga por la vía ordinaria a pesar de ser de menor cuantía y viceversa.

El plazo para interponer el recurso contencioso – administrativo es de 2 meses contados desde día siguiente a la notificación del acto que agotó la vía administrativa.

7.4.1. Procedimiento ordinario:

- ♦ Se inicia con un escrito simple en el que conste la identificación del interesado, su intención de demandar a la Admón., el acto que se impugna, el órgano que lo dictó, la fecha y la firma.
- ♦ Presentado el escrito, el Juzgado pide a la Admón. que le remita el expediente completo en un plazo de 20 días y un informe del órgano que lo dictó.
- ♦ Se requiere al demandante para que formule la demanda y cumpla los requisitos de postulación y representación (nombrar abogado y procurador).
- ♦ En el plazo de 20 días hábiles tiene que formalizarla y en ella puede solicitar vista y práctica de pruebas.
- ♦ Se da conocimiento a la Admón. para que pueda contestar a la demanda y solicitar vista y pruebas si así lo cree necesario.
- ♦ Si el Tribunal decide que se hagan las pruebas, formaliza escrito preguntando a las partes qué pruebas quieren que se realicen y el Tribunal decidirá qué pruebas admite y cuáles no y la fecha para su realización.
- ♦ Si se solicitó vista, ésta se hará después de la prueba y si no se solicitó, pasa directamente a visto para sentencia y el Tribunal tiene un plazo de 10 días para dictarla desde la celebración de la vista o desde el señalado para votación y fallo.

7.4.2. Procedimiento abreviado:

Es un procedimiento oral, rápido y ágil, cuando la cuantía no exceda de 500.000 ptas. o se traten cuestiones distintas de las de relación de servicios de los funcionarios de carrera.

- ♦ El procedimiento se inicia con la presentación de la demanda. Y en ese primer escrito ya se formaliza la misma. En él se puede solicitar la práctica de pruebas y decir cuáles van a ser éstas.
- ♦ Se traslada el escrito a la Admón. y se le cita para vista oral, a la vez que reclama el expediente a la Admón. demandada, que deberá enviarlo en 15 días.
- ♦ La vista se abre una vez que hayan comparecido las partes, bastando sólo con la presencia del actor. Éste comienza haciendo una exposición de lo que pide, el demandado contesta,

pudiendo formular excepciones a la admisión del recurso.

- ◆ El juez resuelve en el acto, decidiendo si continúa o no con el proceso.
- ◆ Si en las alegaciones de fondo no hubiese conformidad, se plantearán las pruebas que, ya admitidas, se practicarán en el mismo acto.
- ◆ Cuando haya pruebas relevantes para el proceso y no puedan practicarse en la vista, se suspenderá señalando en el acto el lugar, y fecha en que debe reanudarse.
- ◆ Tras la realización de las pruebas y oídos a los letrados, el Juez dictará sentencia en el plazo de los 10 días siguientes.

TEMA 8. LAS RECLAMACIONES ECONÓMICAS-ADMINISTRATIVAS.

8.1. CONSIDERACIONES GENERALES. NATURALEZA

Junto a la vía administrativa de recurso, hay que situar la llamada vía económico – administrativa, que al igual que aquélla, tiene carácter previo a la vía jurisdiccional propiamente dicha, con la que, en ningún caso, debe confundirse. La vía económico – administrativa es una forma especial de la vía administrativa.

El principio básico de la vía económico – administrativa es el de la separación entre la actividad de gestión y la actividad de resolución de recursos.

Esta regulación específica se debe a que en la Hacienda Pública (no en el resto de Administraciones), tradicionalmente han estado separados los mecanismos de gestión y los de resolución de conflictos con los ciudadanos.

Hay, no obstante, gran similitud entre los órganos que resuelven recursos administrativos generales y los que resuelven recursos económico-administrativos. A pesar del parecido en la estructura y organización no hay que olvidar que el procedimiento económico-administrativo no es un procedimiento jurídico y sus órganos son órganos administrativos (aunque se llamen tribunales) y no jurídicos.

Los referidos Tribunales son, pues, órganos administrativos en sentido estricto, si bien especializados en conocer y resolver las reclamaciones económico – administrativas, lo cual les dota de una cierta independencia en la medida en que no están insertos en la organización administrativa a través de vínculos jerárquicos.

8.1.1. Actos impugnables:

Lo económico – administrativo abarca no sólo la materia estrictamente tributaria, sino también otra serie de materias más o menos afines, que hacen referencia a cobros o pagos a cargo o a favor del Tesoro Público.

El art. 1 del RDL de 12 de diciembre de 1980 incluye:

- ◆ Tributos, exacciones parafiscales y, en general, todos los ingresos de la Admón. del Estado (incluidas las cuotas a la Seg. Social) y de la Admón. Institucional.
- ◆ Tributos cedidos a las CC.AA.
- ◆ Reconocimiento o liquidación de operaciones de pago con cargo al Tesoro.
- ◆ Reconocimiento y pago de toda clase de pensiones y derechos pasivos.

A nosotros nos interesa la reclamación económico – administrativa relacionada con la recaudación de cuotas de Seguridad Social. Contra estos actos no cabe demanda ante la jurisdicción social, sino primero un recurso administrativo y luego el Tribunal contencioso-administrativo. La Ley 30/92 es de aplicación subsidiaria en lo que se refiere al procedimiento económico –administrativo.

8.2. RECURSO DE REPOSICIÓN PREVIO A LA RECLAMACIÓN ECONÓMICO – ADMINISTRATIVA.

Este recurso cabe contra todos los actos de la Admón. Tributaria y la Admón. recaudatoria y se interpone ante el mismo órgano que dictó la resolución impugnada.

El recurso de reposición previo tiene carácter potestativo y está prohibido presentarlo de manera simultánea con la reclamación económico –administrativa.

- ◆ Si no se interpone recurso de reposición, hay un plazo de 15 días para interponer la Reclamación Económico – Administrativa, que empiezan a contar desde el día siguiente a la notificación de la resolución o desde el día siguiente a que se produjo el silencio administrativo.
- ◆ Si se interpone recurso de reposición, hay que esperar a que éste se resuelva de forma expresa o de forma tácita y entonces empieza a contar el plazo de los 15 días.

8.2.1. Estructura del Tribunal Económico – Administrativo:

A imagen y semejanza de la vía jurisdiccional, la económico – administrativa se estructura en dos niveles:

- ◆ Tribunales Regionales (o locales): conocen el 1ª o única instancia según que la cuantía exceda o no de 25 millones ptas. como regla general.
- ◆ Tribunal Central.

La organización del Tribunal Económico – Administrativo es jerárquica. Las resoluciones del Tribunal Central, en todo caso, y las de los Tribunales Regionales (o locales) en asuntos de cuantía inferior a 25 mill. ptas., agotan la vía administrativa y dejan libre la jurisdiccional contencioso – administrativa.

Normalmente, cada autonomía tiene TEA regional y Secretarías delegadas en cada provincia.

8.3. PROCEDIMIENTO EN 1ª O EN ÚNICA INSTANCIA.

El TEA regional conocerá de todos los asuntos, bien en primera o bien en única instancia:

- ◆ Cuando se trate de reclamaciones de más de 5 mill. de ptas., el TEA regional conocerá en 1ª instancia.
- ◆ Cuando la reclamación no supera los 5 mill. de ptas., conocerá en única instancia.

Es necesaria la presencia de un abogado.

8.4. INSTRUCCIÓN.

- ◆ Se inicia con un simple escrito en el que el interesado se identifica, señala el acto que se pretende recurrir y el órgano al que se dirige.
- ◆ Cuando el TEA regional tiene conocimiento del escrito requiere al órgano correspondiente para que le remita copia del expediente administrativo completo de que se trate.
- ◆ Se notifica al administrado para que, en el plazo de 15 días, vea el expediente y formalice la reclamación económico administrativa por escrito y argumentándola.
- ◆ Dentro de ese plazo, el administrado puede presentar escrito de alegaciones para que se complete el expediente con documentos que él presentó.
- ◆ Si se le acepta ese escrito se interrumpe el plazo. Una vez completado el expediente se abre un nuevo plazo de 15 días para formalizar el recurso.
- ◆ Una vez formalizado puede pedirse la suspensión de la ejecución del acto. En este caso, para

suspenderlo hay que garantizar suficientemente la deuda.

- ◆ En el escrito de formalización de la reclamación, el administrado puede solicitar del Tribunal práctica de prueba e incluso vista oral, en cuyo caso será necesaria la presencia de un abogado.
- ◆ El escrito de formalización se traslada al órgano que lo dictó para que lo impugne si lo cree oportuno y para solicitar, si así lo desea, la práctica de alguna prueba.
- ◆ Cuando el TEA regional tiene los documentos y pruebas en su poder, dictará resolución. No prevé silencio administrativo porque quiere parecerse a los Tribunales, los cuales no pueden dejar de dictar resolución.
- ◆ La resolución expresa decidirá *todas las cuestiones planteadas por los interesados y cuantas el expediente suscite, hayan sido o no promovidas por aquéllos* (art. 35.2 RDL de 12 de diciembre de 1980)

8.5. TERMINACIÓN.

Si el TEA regional vio el caso en única instancia, contra la resolución se puede presentar recurso contencioso – administrativo en el plazo de 2 meses a partir de la fecha en que se notificó la resolución.

Si conoció en 1ª instancia, se puede interponer recurso de alzada ante el TEA Central, en el plazo de un mes desde que se dictó la resolución.

8.6. RECURSO DE ALZADA.

El procedimiento del recurso de alzada es idéntico al procedimiento en 1ª instancia y lo puede interponer tanto el administrado como la Admón. Pública.

TEMA 9. RECLAMACIONES PREVIAS A LA VÍA JUDICIAL.

Es una figura criticada por la doctrina científica. Los autores entienden que es una carga innecesaria que se le impone al administrado y que discrimina a las partes en el proceso.

Esta reclamación se trata de la obligación del administrado, que pretende demandar a la Admón. en vía Civil o Social, de advertirle a la propia Admón. de su intención de demandarla.

La Reclamación Previa no es una conciliación porque la Admón. no puede ceder en su derecho, no puede negociar y/o transaccionar porque debe velar por el interés general.

La Admón. decide, a veces, si se somete al Derecho administrativo o al común y eso la pone en una situación de superioridad respecto al ciudadano, ya que, si ha decidido someterse al derecho privado debería someterse a las mismas obligaciones que se le exigen al ciudadano.

De todas formas, hoy por hoy, es un requisito pre procesal imprescindible para poder demandar a la Admón. y que se admita la demanda (es una excepción procesal perentoria).

Las reclamaciones previas se recogen en la Ley 30/92 en los artículos del 120 al 126.

9.1. RECLAMACIÓN PREVIA A LA VÍA JUDICIAL CIVIL.

Regulada en los arts. 122 a 124 de la Ley 30/92.

Según el art. 122.2 de la Ley 30/92, el órgano competente para resolver es el Ministro del Departamento (o Consejero Autonómico, o Alcalde) de que se trate, aunque se puede presentar en

cualquiera de los lugares previstos en esta Ley para la presentación de solicitudes.

En cuanto a la forma, la Ley no especifica nada y, por ello, se entiende que será igual a la de los recursos. Se inicia con un escrito que consiste en:

- ◆ Identificación del reclamante.
- ◆ Relato de los hechos.
- ◆ Solicitud de reparación de los derechos del ciudadano.
- ◆ Advertencia de que es una reclamación previa a la vía judicial.

Si se presenta ante el competente para resolver, éste pide al órgano inferior el expediente completo y su informe de los hechos.

Si se presenta ante otro órgano, éste lo envía al competente para resolver, en el plazo de 5 días.

El plazo para resolver la reclamación previa es de 3 meses, si no se produce contestación en ese plazo se entiende desestimada (silencio negativo) y se abre el camino para presentar la demanda ante el Juzgado.

El plazo de prescripción para interponer la reclamación previa es de 1 año.

9.2. RECLAMACIÓN PREVIA EN VÍA JURISDICCIONAL SOCIAL.

Si lo que se va a impugnar es un acto administrativo en vía laboral hay que hacer reclamación previa.

Contra las resoluciones del INSS, INEM, IMSERSO, etc.; hay que hacer reclamación administrativa previa a la vía jurisdiccional social, ya que, estas resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

- ◆ La reclamación previa se presenta ante el mismo órgano que dictó la resolución a impugnar.
- ◆ El plazo para presentarla es de 30 días a partir de la resolución.
- ◆ Resuelve el mismo órgano que la dictó.

◊ Plazo para resolver:

- El art. 125.2 de la Ley 30/92 establece: *Transcurrido un mes sin haber sido notificada resolución alguna, el trabajador podrá considerar desestimada la reclamación a los efectos de la acción judicial laboral.*
- El art. 71.4 del RDL 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, establece: *...la entidad deberá contestar expresamente en los plazos reglamentariamente establecidos. En caso contrario, se entenderá denegada la petición por silencio administrativo.*

Esta reclamación previa es muy criticada por doctrina y jurisprudencia por resultar inútil, ya que es difícil que estos órganos dicten una resolución distinta a la que dictaron en su momento; no obstante es obligatorio presentarla, de lo contrario, el acto se convierte en firme y no se puede recurrir.

Los trabajadores laborales que demandan a la Admón. no pueden llegar a conciliación previa igual que pueden hacer el resto de los trabajadores con sus empresarios antes de llegar a juicio. Esto es debido a que, en estos caso, su empresario es la Admón. y ésta tiene prohibido pactar, por lo tanto estos trabajadores se ven obligados a presentar una reclamación previa.

Establece el art. 120 de la Ley de Procedimiento Laboral: *la reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de las acciones...*

- ◆ Características:

- ◆ Se presenta ante el Jefe Administrativo, director del establecimiento u organismo en el que el trabajador presta sus servicios.
- ◆ El plazo para resolverlas es de un mes (de fecha a fecha). Si no se resuelven en ese plazo se entienden desestimadas y se abre el plazo para demandar ante el Juzgado de lo Social.
- ◆ El plazo para la reclamación previa será el que marque el procedimiento laboral para cada caso.
- ◆ La presentación de la reclamación previa interrumpe los plazos de prescripción y caducidad.
- ◆ El art. 126 de la Ley 30/92, establece que el personal civil de la Admón. militar se rige por sus disposiciones especiales.

Es importante observar, finalmente, que, haya resolución expresa o simple silencio, la no presentación de la demanda no impide al particular ejercitar más adelante las acciones correspondientes, dentro, naturalmente, de los plazos de prescripción aplicables, según el tipo de reclamación (por ej.: un año para reclamaciones de cantidad, 20 días para reclamaciones por despido, etc.).