

El régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común en España

PRINCIPIOS GENERALES DE LA
LEY 4.^a/1999 DEL 13 DE ENERO, DE
MODIFICACIÓN DE LA LEY 30/1992

La Ley 4.^a/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 debe explicarse en el marco de los aspectos fundamentales de la modificación legislativa y, en particular, el origen y el procedimiento que se ha seguido para su elaboración, que entiendo resulta de sumo interés para entender el texto de proyecto propuesto.

Como punto de partida debe tenerse en cuenta que la regulación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común constituye una pieza clave en las relaciones de la Administración con los ciudadanos y en la satisfacción de los intereses generales a los que la Administración debe servir por mandato constitucional (103.1 CE). Ambos aspectos están interrelacionados y, dada su importancia, constituyen materias básicas a ser reguladas por el Estado para todo el conjunto de Administraciones Públicas (149.1.18^a CE), de forma que se garantice la igualdad en las condiciones jurídicas básicas de todos los ciudadanos en las relaciones con la Administración Pública.

Sobre la base de estos planteamientos, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régi-

men Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sustituyó a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, introduciendo una regulación que, aunque dotada de buenas intenciones, se ha revelado ineficaz en algunos aspectos, en particular, respecto al objetivo de garantizar un servicio efectivo a los ciudadanos. No deja de ser paradójico cómo, por ejemplo, una de las banderas de esta Ley, que era la instauración del silencio administrativo positivo como regla general, haya quedado desvirtuada por vía reglamentaria, de forma que hoy se puede comprobar estadísticamente cómo el silencio administrativo sigue siendo negativo.

La reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común era, me parece, una cuestión prácticamente unánime. Por eso, cuando desde este Departamento, se planteó la posibilidad de modificar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, uno de los principales elementos que se consideró fue la necesidad de contar con la opinión de la doctrina, injustamente olvidada en todo el proceso de elaboración de la citada Ley.

Parece que el legislador de 1992 se hubiese olvidado de que la construcción del Derecho Administrativo moderno en nuestro país (la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado o la Ley de Expropiación Forzosa, por citar algunos ejemplos significativos) no hubiera sido posible sin la inestimable colaboración de una insigne generación de juristas de prestigio, maestros de la mayor parte de los profesores actuales. Se trataba de unas leyes cuya calidad ha sido reconocida internacionalmente, ya que han sido fuente de inspiración de otros muchos códigos legislativos administrativos de todo el mundo, y que, a pesar de su elaboración preconstitucional, han resistido la necesaria interpretación conforme a los principios de la Constitución de 1978, dada la calidad técnica de las mismas y su notorio avance en las garantías de los ciudadanos, aspectos que no hubieran sido posibles sin la recepción en éstas leyes de las ideas de la doctrina científica.

En este sentido, no resultó difícil encontrar comentarios doctrinales que formularan críticas que sirvieran de punto de partida a la modificación de la Ley 30/1992. Efectivamente, pocas leyes han generado una literatura jurídica tan abundante y, lamentablemente, tan coincidente en cuanto a las críticas a la citada Ley.

A estos comentarios hay que añadir el congreso que, auspiciado por el Ministerio de Administraciones Públicas y la Universidad de Sevilla, se celebró en la capital hispalense los días 23 y 24 de febrero de 1997¹. En él se concluyó la necesidad urgente de reformar la Ley 30/1992 en ciertos aspectos clave como el silencio administrativo, el régimen de recursos o algunos preceptos del sistema de responsabilidad, sin perjuicio de dejar para un fu-

turo una reforma legislativa global, que implique la adopción de dos nuevas normas, una dedicada al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y otra al procedimiento administrativo común.

El Consejo de Estado, por su parte, se sumó a las voces que reclamaban la modificación urgente de la Ley, a través de un Dictamen elaborado por su Ponencia de estudios, en el que se formularon diversas sugerencias en orden a corregir las deficiencias observadas en su articulado².

Sobre estas bases, y con las aportaciones de la práctica diaria de las Administraciones Públicas recogidas en las observaciones de los demás Departamentos y de otros Organismos y Administraciones Públicas, se elaboró en el Ministerio de Administraciones Públicas un proyecto de Ley resultado del cual surgiría la nueva Ley 4.^a/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 que pretende responder a las necesidades urgentes de modificación de la Ley 30/1992.

En total se han modificado 40 artículos de los 146 de la Ley 30/1992 y 9 disposiciones de su parte final, es decir, poco menos de un tercio de su articulado. La modificación es, por tanto, significativa, y no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo, al afectar a instituciones clave de nuestro derecho administrativo, como el silencio, los recursos o la responsabilidad patrimonial.

El objetivo de la Ley 4/1999 es resolver los problemas más graves que ha planteado la regulación contenida en la Ley 30/1992, bajo el prisma de la clarificación y la simplificación normativa, de forma que las relaciones de los ciudadanos con la Administración respondan efectivamente a los principios que deben presidir sus relaciones por mandato constitucional, es decir, el servicio a los intereses generales, con respeto a los derechos e intereses individua-

les afectados por el concreto procedimiento administrativo que se tramite.

Comienza la modificación por el terreno de los principios. Así, se introduce el principio de confianza legítima, principio que tiene su origen, como señala MUÑOZ MACHADO³, en el *principio de confianza* del derecho alemán (*Vertrauensschutz*), y que ha sido recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Este principio, como ha puesto de manifiesto GIL IBÁÑEZ⁴, ha sido recogido por nuestra propia jurisprudencia contencioso-administrativa en varios supuestos (Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1989, 1.º de febrero y 3 de mayo de 1990 o 7 de octubre de 1991, entre otras). Se trata, siguiendo al citado autor, y de acuerdo con la jurisprudencia señalada, de un principio general, necesitado de concreción en cada caso concreto que implica la salvaguarda de los derechos del ciudadano que ha acomodado su actuación a como legítimamente podría suponerse que iba a actuar la Administración teniendo en cuenta los precedentes, trabajos preparatorios e informaciones preexistentes al respecto. En definitiva, se trata de proteger a los administrados frente a las modificaciones, con efecto inmediato y sin advertencia previa, de las reglamentaciones existentes, así contra las advertencias erróneas, que encuentra su apoyo en nuestro derecho en los artículos 103.1 y 9.3 de la Constitución.

En el mismo terreno de los principios se introduce a nivel legislativo el *principio de lealtad institucional*, principio consolidado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, en las que alude al principio de fidelidad o de lealtad, a la mutua lealtad y solidaridad, vinculándolo al principio de colaboración, como instrumento dirigido a garantizar la eficacia del sistema en su conjunto.

Junto a este principio se introducen modificaciones legislativas de aspectos concretos de las relaciones interadministrativas (en la regulación de las Conferencias Sectoriales, los convenios o las relaciones con las Comunidades Europeas) que, como ya ha sido expuesto, responden fundamentalmente a la necesidad de adecuar la Ley a las prácticas actuales de colaboración entre Administraciones Públicas. En este sentido, y respondiendo a las exigencias de la realidad de las relaciones interadministrativas, se regulan otros órganos de cooperación diferentes a las Conferencias Sectoriales para ámbitos materiales específicos, así como los órganos de apoyo y preparación de estas Conferencias.

Debe destacarse en particular la previsión, incluida en el apartado 8 de la nueva redacción del artículo 5.º, de que cuando la materia del ámbito sectorial de un órgano de cooperación multilateral afecte o se refiera a competencias de las Entidades Locales, el pleno del mismo puede acordar que la asociación de éstas con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día. En el marco del Pacto Local, la medida es coherente con el reforzamiento competencial de las Entidades Locales que conlleva una nueva dimensión de su presencia institucional.

Por otra parte, se regulan nuevos instrumentos resultado del acuerdo entre Administraciones, como los planes y programas conjuntos, los Protocolos Generales o las Sociedades mercantiles con base en un convenio. De esta manera se dota del respaldo jurídico apropiado a una profusa práctica convencional que tiene por objeto estas materias.

Con el fin de contribuir a la agilidad de la actuación administrativa se introducen algunas modificaciones en el régimen de

delegación de competencias. Esta delegación de competencias facilita la descentralización, principio clave en las reformas administrativas contemporáneas, y con ello, una más fácil gestión que, en definitiva, se traduce en mayor eficacia y mejor servicio a los ciudadanos. Con tal finalidad, en el artículo 13.1 se introduce la mención expresa a la posibilidad de delegar competencias en órganos de personas jurídicas distintas, lo que como señaló SANTAMARÍA PASTOR⁵, no resulta nada clara a tenor de la redacción vigente, lo cual sirvió al Consejo de Estado para, sobre la base de un concepto muy formalista de la personalidad jurídica, negar su legalidad. En el mismo artículo 13 se clarifica la redacción de su apartado 5, respecto a la admisibilidad de la delegación en los procedimientos en que se prevea, con carácter preceptivo, un dictamen o informe. Con idéntico planteamiento de fondo, en el artículo 127 se elimina la prohibición de delegar la potestad sancionadora, respondiendo, por otra parte, a lo acordado en el Pacto local, de forma que a partir de ahora podrán los alcaldes delegar la imposición de sanciones en quien estimen conveniente.

La modificación del artículo 36 responde a hacer efectiva la adecuación de la Ley a la realidad plurilingüística del Estado, de conformidad con la proposición no de Ley del Congreso de los Diputados de 3 de junio de 1997. Se homogeneiza la regulación del uso de la lengua en los procedimientos administrativos con lo previsto para los procedimientos judiciales, incorporando una redacción inspirada en el artículo 231.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1.º de julio, del Poder Judicial, según la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre. El contenido de la modificación consiste en matizar que si los documentos instruidos en una Comunidad

Autónoma deben producir efectos en el territorio de otra Comunidad Autónoma, no será precisa su traducción al castellano si en dicho territorio es cooficial la misma lengua distinta del castellano, correspondiendo determinar cuándo se produce esa coincidencia en la cooficialidad lingüística a los Estatutos de Autonomía o a la legislación autonómica correspondiente. La introducción de este tipo de reglas, aunque sean referidas a procedimientos que no sean competencia de la Administración del Estado, se justifican, como señala BAÑO LEÓN⁶, en el *principio de coordinación administrativa*, y en función de este criterio se matiza la redacción vigente.

La finalidad de facilitar las relaciones del ciudadano con la Administración inspiran otras modificaciones del articulado. Mediante la redacción del apartado 4 del artículo 38 se pretende impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios informáticos y telemáticos por parte de la Administración en un aspecto tan importante de la relación con los ciudadanos como son las oficinas de registro. La generalización de estas técnicas y medios constituye una exigencia ineludible para garantizar el cumplimiento de la obligación de resolver en plazo y por ello se pretende que no sólo se impulse la transmisión informática y telemática de los asientos registrales, sino también de las solicitudes, escritos y comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

En el mismo artículo 38, el nuevo apartado 5 regula la expedición de copias de los documentos presentados ante la Administración, respondiendo a la necesidad de dar efectivo cumplimiento al derecho reconocido a los ciudadanos por el artículo 35.c) de la Ley 30/1992, que permite que el ciudadano pueda aportar copias de los documentos exigidos por la normativa aplicable para ser incorporados al procedimiento,

previo cotejo con el original por cualquiera de los registros de las Administraciones Públicas, salvo que el original deba obrar en el procedimiento.

Por otra parte, en la disposición final de la Ley 30/1992 se suprime el inciso final que condicionaba la efectividad del derecho reconocido en el artículo 35.f) de la misma. De esta manera se reconoce directamente el derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, prescripción cuya obvia produce sonrojo, como ha señalado SANTAMARIA PASTOR⁷.

Ahora bien, el punto fundamental de la reforma es la regulación de la actividad procedimentalizada de la Administración Pública, y más específicamente de su inactividad, es decir, del llamado silencio administrativo, aspecto sobre el cual deben destacarse varias cuestiones.

El punto de partida es, según la nueva redacción del artículo 42.1 de la Ley, la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación. Se expresa así con mayor rotundidad esta obligación administrativa sustituyendo a la redacción vigente, en los casos de los procedimientos iniciados de oficio, al dato de que «la instrucción y resolución afecte a los ciudadanos o a cualquier interesado»[□], expresión ésta que ha sido criticada, entre otros, por PAREJO⁸, al señalar que difícil será que un verdadero procedimiento, máxime si cuenta con interesados comparecidos, no vaya a producir alguna afección a los mismos o a los ciudadanos genéricamente considerados.

Esta obligación, por otra parte, no se excepciona para los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad o desaparición sobrevenida del objeto, tal y como

está previsto en el segundo párrafo del vigente artículo 42.1, sino que, siguiendo las recomendaciones de PAREJO⁹, se exige un pronunciamiento específico de la Administración que declare esta circunstancia, ya que su existencia puede ser una cuestión controvertida. En cualquier caso, se exige siempre un pronunciamiento expreso de la Administración tal y como ha sugerido la Ponencia de Estudios del Consejo de Estado, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. Sólo quedan exceptuados, por tanto, del deber de dictar resolución expresa, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

Para cada resolución la Administración dispone de un plazo en el que deberá dictarse y notificarse la misma. A diferencia de la regulación vigente, y de acuerdo con lo sugerido por SAINZ MORENO o por PAREJO¹⁰, entre otros, se incluye la notificación dentro del plazo fijado por las normas, con lo cual gana en seguridad jurídica el ciudadano. No obstante, y con el fin de evitar que el ciudadano intente obtener fraudulentamente un silencio estimatorio de su solicitud, el anteproyecto introduce un apartado 4 en el artículo 58 que señala que «a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado».

Este plazo será el que fije la norma reguladora del correspondiente procedimiento, que no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o venga así previsto en la normativa comunitaria europea¹¹. Se elimina así la

equivoca mención, siguiendo a SAINZ MORENO¹², al «plazo que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso» del artículo 42.2, de la que se afirma que el principio de seguridad jurídica impide entender que se refiere a la suma de plazos parciales que se hayan establecido en la norma. Por otro lado, se introduce un importante factor de simplificación de la regulación de plazos existente, dispersa en una multiplicidad de normas de adecuación.

Se mejora la regulación del tiempo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado. Como señala SANTAMARÍA PASTOR, la redacción vigente del artículo 48 de la Ley 30/1992, que prevé que la fecha de inicio del cómputo del plazo para resolver sea «el día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente»¹³ es absolutamente imprecisa. No dice si el órgano competente lo es el que lo sea para tramitar el procedimiento o para resolverlo, no se define con claridad qué registros pueden considerarse como suyos e impide al interesado llevar a cabo un cómputo exacto del plazo máximo de resolución¹³.

Con el fin, por tanto, de mejorar la seguridad jurídica, se matiza adecuadamente el artículo 42.3.b) señalando que el plazo se contará en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado «desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación»¹⁴. Más precisamente, y respecto del ámbito de los procedimientos competencia de la Administración General del Estado, la nueva disposición adicional decimoquinta de la LRI-PAC añade que se entiende por registro del órgano competente para la tramitación de una solicitud, cualquiera de los registros del Ministerio competente para iniciar la tramitación de la misma.

Por otra parte, en el mismo sentido el segundo párrafo del artículo 42 establece la obligación de la Administración de informar a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación, indicando, en este último caso, la fecha en que la solicitud haya sido recibida por el órgano competente. De esta manera se garantiza que el ciudadano conozca el comienzo efectivo del plazo para resolver. Con la redacción vigente, sólo le quedaba al ciudadano pedir del órgano competente un recibo o certificado de la fecha de entrada de la solicitud, según lo sugerido por SAINZ MORENO¹⁴. La Ley 4.^a/1999 introduce la obligación de comunicar esta circunstancia, siguiendo el ejemplo del artículo 8.º de la Ley italiana de 7 de agosto de 1990, de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos¹⁵.

Con todas estas medidas se logra un mayor equilibrio en la norma entre las exigencias de seguridad jurídica de los solicitantes y la salvaguarda de que los órganos administrativos van a disponer efectivamente del plazo fijado por las normas para resolver y notificar la resolución final.

Por otra parte, una de las novedades de la Ley 4.^a/1999 es la regulación de la suspensión del plazo para resolver, cubriendo las insuficiencias del sistema de ampliación de plazos previsto en el artículo 42.2, que ha denunciado PARADA¹⁶. En este sentido, la Ley 4.^a/1999, acogiendo el moderno derecho comunitario, establece unas causas

tasadas de suspensión que permitan a la Administración resolver en plazo cuando se dan circunstancias particulares: requerimiento a los interesados para subsanar deficiencias, intervención preceptiva vía informe de otras Administraciones Públicas, informes, pruebas técnicas, o iniciación de negociaciones para terminar convencionalmente el procedimiento. Se trata, en definitiva, de regular el tiempo en el procedimiento de acuerdo con las circunstancias del mismo, de forma que no se produzca el transcurso del plazo para resolver por circunstancias ajenas al órgano competente para resolver el procedimiento.

Transcurrido el plazo sin que se haya resuelto y notificado, entra en juego el sistema del silencio. En este sentido, ya ha sido comentado como el proyecto de Ley rompe con el sistema de actos presuntos que había establecido la Ley 30/1992, diferenciando los efectos según los efectos estimatorios o desestimatorios de la inactividad administrativa. Según la nueva redacción del artículo 43.4, en los supuestos de estimación presunta de solicitudes el transcurso del plazo tiene carácter de verdadero acto administrativo, mientras que en los casos de desestimación presunta se trata de una mera ficción legal que faculta al particular a acudir a la vía jurisdiccional. Es precisamente el inadecuado tratamiento unitario de los dos sistemas de silencio en favor del sistema de actos presuntos lo que ha sido un lugar común en las críticas de la doctrina. Como ha señalado, entre otros, el mismo GONZÁLEZ PÉREZ¹⁷, no es lógico que se impida a la Administración resolver expresamente una vez expedida la certificación de acto presunto en los casos de silencio negativo. En este sentido, ciertamente apunta PARADA¹⁸ que la expedición de la certificación provoca el incomprensible efecto de que la Administración pierda

la facultad resolutoria, quedando el expediente sin otra posibilidad de desbloqueo que la que pueda venir de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Es precisamente la eliminación de la certificación de acto presunto un elemento clave en la Ley 4.^a/1999 de modificación de la Ley 30/1992. Pocas instituciones en el derecho administrativo han sido más criticadas que la certificación de acto presunto que regula el artículo 44 de la Ley 30/1992. GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO¹⁹ han llegado a calificar la regulación como de «burla», «sarcasmo» o «maquiavélico mecanismo», al imponer a la Administración el reconocimiento de que no ha cumplido con su deber de resolver en plazo. Y es que su previsión en los términos en que está redactado el precepto es perturbadora, reclamando una rápida rectificación, como señala GARCÍA DE ENTERRIA²⁰. Da la impresión, según el citado tratadista, que los autores de la Ley han querido utilizar la certificación como un sucedáneo de la antigua denuncia de mora. Pero la doctrina no ha conseguido ponerse de acuerdo sobre la interpretación correcta de la Ley en este punto. La confusa redacción del artículo ha dado pie a interpretaciones distintas respecto del momento de la producción del acto presunto, defendiéndose por algunos que éste se produce en el momento de la finalización del plazo para resolver (GARCÍA DE ENTERRIA), mientras que para otros el acto presunto se produce en el momento de la emisión de la certificación de acto presunto o el transcurso del plazo para su emisión (PAREJO, GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, GARCÍA TREVIANO o el Consejo de Estado²¹). Esta cuestión no es en ningún modo baladí, ya que determina, entre otras cuestiones, la posibilidad de la Administración de resolver en sentido contrario al del

silencio previsto en las normas en el plazo de veinte días desde que se solicita la certificación hasta que ésta es emitida.

Todas estas dudas e imprecisiones, con los efectos negativos que genera para la seguridad jurídica de los ciudadanos, han llevado a distintas voces a reclamar su eliminación²². Pero más allá de las especulaciones doctrinales, es la jurisprudencia contencioso-administrativa la que ha contribuido decisivamente a relativizar su exigibilidad. Así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 8 de octubre de 1996 (Ar. 6992), ha declarado que «la falta de petición específica de la certificación de acto presunto, cuando la Administración ha conocido que no había resuelto una determinada reclamación ante ella presentada, carece de entidad suficiente para determinar el cierre del proceso mediante la aceptación de la causa de inadmisibilidad» □ (consistente esta última en la falta de eficacia del acto impugnado por no haberse expedido la oportuna certificación). Se convierte la certificación, por mor de esta jurisprudencia, en un requisito preprocesal, puramente formal, cuya ausencia carece de virtualidad para declarar la inadmisibilidad del recurso por ausencia de eficacia del acto presunto correspondiente. La Ley 4.^a/1999 sanciona definitivamente esta doctrina jurisprudencial, de forma que los efectos de la inactividad de la Administración se producen por el mero transcurso del plazo sin que se haya resuelto y notificado al solicitante la resolución expresa, dejando abierta la posibilidad de acreditar su existencia por cualquier medio de prueba admitido en derecho. Esta modificación se conecta con la regulación de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la cual, al introducir el nuevo recurso por inactividad (art. 28) y en la regulación del plazo de interposición de los recursos (art.

44) omite toda referencia a la exigencia de certificación.

Por otra parte, y como ya se ha comentado, se mantiene la regla general del silencio positivo, pero se eleva el rango de la norma necesaria para establecer regímenes de silencio negativo para procedimientos concretos, exigiéndose norma con rango de ley o norma de Derecho Comunitario Europeo. La previsión del artículo 43.1.c) vigente, según la cual normas de carácter reglamentario pueden establecer el sentido desestimatorio de las solicitudes, resulta inapropiada, ya que no es posible, en rectos principios, admitir que sea la propia Administración la que administre los efectos que ha de producir el incumplimiento de su deber de resolver expresamente, como señala SAINZ DE ROBLES²³. GARCÍA DE ENTERRIA²⁴ advierte, por otra parte, sobre el carácter amplio de la previsión de este artículo, que choca con la eufórica proclamación hecha en la exposición de motivos de la Ley en favor del silencio positivo. El resultado es que por vía reglamentaria se ha desvirtuado la regla general. En 1992, con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, un 90,1 % de los procedimientos tenían efectos desestimatorios, frente a un 9,9 % que los tenían estimatorios. En 1996, y con la Ley 30/1992, que estableció la regla general del silencio positivo, a través de las normas reglamentarias se logró que un 77,5 % de los procedimientos mantenga el silencio negativo, mientras que sólo el 22,5 % de los procedimientos siguen la «regla general» del silencio positivo.

Se establece, por tanto, la regla general del sentido estimatorio de las solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley establezca lo contrario, reforzando así el cumplimiento de la obligación de la Administración de resolver en plazo, exigencia lógica de una Administración

moderna, eficaz y puesta al servicio de los ciudadanos.

En cualquier caso, y con el fin de abordar detenidamente el estudio de los múltiples procedimientos actualmente existentes, se mantiene provisionalmente la vigencia de las normas reglamentarias aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992 en cuanto no se opongán a la modificación legislativa; en particular, conservará validez el sentido del silencio previsto en ellas, si bien con las consecuencias previstas en esta nueva Ley, es decir, sin necesidad de recabar la certificación de acto presunto, teniendo carácter de verdadero acto administrativo los supuestos de estimación presunta de solicitudes mientras que el silencio negativo se configura como una ficción legal que permite el acceso a la vía judicial.

No obstante, se prevé la creación de una Comisión Interministerial cuya misión será, a la vez que proponer la modificación del sentido del silencio previsto en las numerosas normas reguladoras de los procedimientos, estudiar y proponer las modificaciones normativas precisas para simplificar y racionalizar la regulación de todos ellos. Para la primera labor, el Gobierno dispone de un plazo de dos años, mientras que para la segunda dispone de un año, aunque evidentemente la labor de simplificación de procedimientos debe ser un proceso continuo y permanente. Como lamentablemente tuvo ocasión de comprobarse en todo el proceso de adecuación de procedimientos que siguió a la aprobación de la Ley 30/1992, uno de los más desgraciados efectos de la misma y de la mentalidad formalizadora de sus redactores fue la multiplicación de procedimientos especiales, que antes no existían.

Como han puesto de manifiesto GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, el mérito de la Ley de Procedimiento Administrativo de

1958 es que constituía un arsenal de posibles herramientas procesales necesarias para la obtención de los fines asignados a la Administración en un momento dado, cualquiera que éstos puedan ser²⁵. Como ley cabecera de un grupo normativo, la Ley de 1958 se limitó a fijar las reglas esenciales para orientar, preservar y economizar el procedimiento, con independencia de que éste se halle formalizado o no, o que se hayan previsto especialidades para determinados supuestos.

La Ley de 1992, sin embargo, se preocupa de formalizar todos los procedimientos. De ahí que, junto a la regulación legal, llama a la colaboración reglamentaria en su disposición adicional tercera, para adecuar todos los procedimientos de actuación de las Administraciones a la nueva Ley. El resultado, como bien advirtió el Consejo de Estado en su Memoria de 1993, fue la proliferación de normas reguladoras de procedimientos especiales, llegándose a una situación similar a la de la Ley de Bases de 19 de octubre de 1989. Todo ello a pesar del intento racionalizador, seguramente bien intencionado, que siguió a la aprobación de la Ley 30/1992, pero que, como han descrito GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO²⁶, resultó definitivamente un fracaso.

Completa la regulación de los aspectos procedimentales la modificación de los artículos referidos a las notificaciones, que matizan y precisan alguno de los aspectos contenidos en la regulación vigente, concretamente en el artículo 59.2, con el fin de mejorar la seguridad jurídica de los destinatarios.

También con la regulación de las medidas provisionales del artículo 72, que sustituyen a la redacción vigente del artículo 72, la cual, como señalan GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO²⁷, se limita a copiar textualmente el texto anterior de la vieja Ley

de Procedimiento Administrativo, sin que se haya hecho eco de los intentos de elaboración de una doctrina global de las medidas cautelares, ignorando absolutamente la nueva corriente jurisprudencial que abrió el Auto del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1990, y de toda la doctrina que siguió al mismo. El nuevo artículo 72 introduce una regulación de las medidas provisionales previas a la iniciación del procedimiento, con importantes cautelas que limitan la actuación de la Administración: que sea en casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, que así se prevea en una norma con rango de Ley y que se adopte el acuerdo de iniciación del procedimiento en el plazo de quince días en el que se decidirá sobre su confirmación, modificación o levantamiento.

Donde más se aprecia la sensibilidad hacia la garantía de la posición jurídica del ciudadano es en la modificación del régimen de revisión de los actos administrativos y de los recursos. La clarificación del régimen de revisión de oficio de disposiciones de carácter general, la eliminación de la facultad de revisión de oficio de actos anulables que obliga a la Administración a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, previa declaración de lesividad, la recuperación del recurso potestativo de reposición o la eliminación de la comunicación previa a la interposición de un recurso contencioso-administrativo prevista en el artículo 110.3 responden a esa finalidad. Especial importancia reviste la recuperación del recurso de reposición, sobre todo para el ámbito local, que permitirá la reconsideración por los órganos locales correspondientes de las decisiones adoptadas evitando el planteamiento de pleitos ante los tribunales.

Por otra parte, y con el fin de contribuir a establecer mecanismos alternativos a es-

tos recursos allí donde la naturaleza del procedimiento lo reclame, la disposición adicional segunda da un plazo de dieciocho meses al Gobierno para que remita a las Cortes Generales el proyecto o proyectos de Ley que resulten necesarios para regular los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos de alzada y reposición.

La efectividad de la íntegra reparación patrimonial del ciudadano así como la unificación en el régimen previsto en la Ley y en la jurisdicción contencioso-administrativa, con independencia de régimen jurídico al que se someta su actividad, es el propósito de los cambios que se introducen en el Título X de la Ley 30/1992, relativo régimen de responsabilidad patrimonial. Recordemos cómo fue este uno de los ámbitos que más demandó una modificación urgente de la redacción vigente, y con las finalidades antedichas se introducen los cambios en la regulación de la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas, la regulación de los supuestos indemnizables y la actualización del valor de la indemnización, la regulación de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, o de la responsabilidad por los daños causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria en los centros del Sistema Nacional de Salud.

Entre las disposiciones de la parte final de la Ley 30/1992 que se modifican, destaca por su importancia la relativa a la aplicación de la misma a los procedimientos administrativos en materia tributaria. La nueva redacción, que sigue las recomendaciones del Consejo de Estado, pretende clarificar la especificidad de los procedimientos tributarios dentro de la necesaria armonía con los principios comunes al régimen jurídico y procedimiento de las Administra-

ciones Públicas. En este sentido, se sustituye la referencia a la subsidiariedad de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 30/1992 a los procedimientos tributarios por una más clara, entiendo, mención a la supletoriedad de la aplicación de esta norma en defecto de norma tributaria aplicable. La normativa tributaria establecerá, en todo caso, los plazos máximos para dictar resoluciones, los efectos de su incumplimiento así como, en su caso, los efectos de la falta de resolución, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en la Ley 30/1992, según la regla anteriormente mencionada.

En definitiva, a lo largo de todas las modificaciones expuestas, la Ley 4.^a/1999 pretende, siguiendo las recomendaciones de la mayor parte de la doctrina científica, y como subraya su exposición de motivos, solucionar los principales problemas surgidos en la aplicación de la Ley 30/1992, que merecen una reforma legislativa. Tiempo habrá para afrontar con más detenimiento una reforma en profundidad que establezca una nueva codificación general de las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y en materia de procedimiento administrativo común. Entretanto, busquemos en los preceptos vigentes la forma de dar satisfacción a los intereses generales garantizando los derechos individuales, que son los criterios que deben inspirar la labor interpretativa de todos cuantos nos enfrentamos, desde distintos puntos de vista, a la aplicación de las normas que regulan la actuación de las Administraciones Públicas. En todo caso, lo más importante no es tanto transformar la realidad jurídica como colaborar, en el marco de las necesarias reformas normativas, a mejorar las prácticas administrativas que deben tener siempre presentes que la gente, los ciudadanos, son los auténticos dueños o propietarios de la entera Administración Pública.

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de la Coruña.
Presidente
Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo

El autor agradece a PABLO MARTÍN su valiosa colaboración para la realización de este trabajo.

1. El desarrollo de dichas jornadas ha sido publicado bajo el título *Jornadas de estudio sobre la reforma de la Ley 30/1992*, MAP-BOE, Madrid, 1997.

2. Dicho Dictamen ha sido publicado en *La Ley*, n.º 4396 (jueves 16 de octubre de 1997) bajo el título “La reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

3. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO. “Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española”, *REDA*, n.º 75 (julio-septiembre 1992) p. 355.

4. JOSÉ LUIS GIL IBÁÑEZ. “El Derecho Comunitario en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, *Noticias de la Unión Europea*, n.º 142, pp. 16 y 17.

5. JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR. *Estudios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: Seminario de Derecho Local (Curso 92-93)*. Ayuntamiento de Barcelona, 1993.

6. JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN. *La nueva Ley...*, cit., p. 91.

7. *Comentario sistemático...*, cit., p. 148.

8. LUCIANO PAREJO ALFONSO. *Estudios sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, p. 34.

9. *Ibíd.*, pp. 34 y 35.

10. FERNANDO SAINZ MORENO en *La nueva Ley...*, cit., p. 133. PAREJO ALFONSO en *Estudios...*, cit., p. 42.

11. El Consejo de Estado era aún más exigente en sus sugerencias, proponiendo un plazo máximo de tres meses que sólo pueda ser modificado por Ley.

12. FERNANDO SAINZ MORENO en *La nueva Ley...*, cit., p. 132.

13. JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR. *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, cit., p. 179. En el mismo sentido, JAVIER LAMANA PALACIOS, en *Estudios y comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento*

Administrativo Común, vol. I, Madrid: Ministerio de Justicia, 1993, p. 278.

14. FERNANDO SAINZ MORENO, *La nueva Ley...*, cit., p. 133.

15. Dicha Ley ha sido traducida por ANTONIO FANLO LORAS en la *RAP*, n.º 124 (enero-abril 1991) pp. 461 a 478. El citado artículo prescribe lo siguiente:

«1. La Administración comunicará el inicio del procedimiento mediante notificación personal.

2. En la notificación deberá indicarse:

- a) La Administración competente.
- b) El objeto del procedimiento incoado.
- c) La dependencia y la persona responsable del procedimiento.
- d) La dependencia en la que puede consultarse el expediente.

3. Cuando por el número de destinatarios no sea posible la notificación personal o resulte particularmente gravosa, la Administración informará de los extremos previstos en el apartado 2, mediante formas de publicidad idóneas periódicamente establecidas por la Administración.

4. La omisión de alguna de las notificaciones prescritas podrá ser alegada sólo por el sujeto en cuyo interés esté prevista la notificación».

16. JOSÉ RAMÓN PARADA. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Marcial Pons, 1993, p. 174. Este autor señala cómo resulta insuficiente la regulación de la ampliación del plazo prevista en el artículo 42.2, toda vez que no cuentan para nada las dificultades intrínsecas del procedimiento.

17. GONZÁLEZ PÉREZ. “Incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en la legislación urbanística”. *RAP* n.º 132 (septiembre-diciembre de 1993). En el mismo sentido ERNESTO GARCÍA TREVIANO en *Administraciones públicas y ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 30/1992*, cit., p. 368.

18. J. R. PARADA. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas ...*, cit., p. 174.

19. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Civitas, 1994, pp. 575 y 594.

20. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid: Civitas, 1997, pp. 592 a 595.

21. CONSEJO DE ESTADO. Dictamen de 2 de junio de 1996, emitido a requerimiento del Gobierno respecto del contenido y alcance de las previsiones contenidas en los artículos 42.1, 43.1, 44.1 y 2 de la Ley 30/1992.

22. En este sentido, autores como JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO o EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, en las obras señaladas.

Por su parte, el CONSEJO DE ESTADO ya abogó en su momento por su eliminación en el dictamen de 31 de octubre de 1991, emitido respecto al anteproyecto de Ley, señalando que «resulta más que improbable que el plus de seguridad que se pretende mediante la técnica de las certificaciones de los actos presuntos, compense la carga que esta supone tanto para las Administraciones Públicas como para los ciudadanos», lo cual se reiteró en la Memoria de 1993, proponiendo que se elimine la exigencia de la certificación para la eficacia de las resoluciones presuntas desestimatorias.

23. FEDERICO C. SAINZ DE ROBLES. “El silencio administrativo en la Ley 30/1992”, *Tapia* (marzo-abril 1993).

24. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. *Curso de Derecho Administrativo*, cit., pp. 596 y 597.

25. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO. *Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, cit., pp. 153 y 158 a 159.

26. *Ibíd.*, pp. 783 a 793 y 2233 a 2241. A lo largo de estas páginas se describe la estrategia adoptada por el Ministerio de Administraciones Públicas, y plasmada en un documento distribuido en la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios de 10 de diciembre de 1992.

27. *Ibíd.*, p. 1200. La literatura reciente sobre este tema es abundante, destacando las obras de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *La batalla de las medidas cautelares*, 2.ª ed. Madrid: Civitas, 1995, y “Reflexión sobre la constitucionalización de las medidas cautelares en el contencioso-administrativo”, *REDA* 76 (1992), pp. 615 a 632.