

PAUTA DE TREBALL I D'ESTUDI (IV) EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Autor: Antoni Milian i Massana. Codi ORCID: 0000-0002-1750-3398

Lloc de creació: Universitat Autònoma de Barcelona

Data de creació: març de 2020



Assignatura: dret administratiu II

SEGON CURS

LA FINALITZACIÓ DEL PROCEDIMENT

Aquesta Pauta de treball i d'estudi (IV) tracta de la finalització del procediment i, amb ella, acabarem l'estudi del procediment administratiu. Llegiu-vos els articles 84 a 95. Al final de tot encara ens quedarà un article, el 96, que ja no tracta de la finalització del procediment, sinó de la tramitació simplificada. Tots els articles que es comenten corresponen a la Llei 39/2015.

Agafeu l'ESQUEMA DEL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU i fixeu-vos en la fase de la finalització. Veureu que hi ha cinc maneres de posar fi al procediment: el desistiment, la renúncia, la resolució, la caducitat i la impossibilitat material de continuar-lo. Això mateix és allò que ens diu l'article 84. En els cinc casos es dicta una resolució. Per això en l'ESQUEMA DEL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU, a dalt de les cinc maneres de finalitzar-lo, us he posat "Resolució (*lato sensu*)". Ara bé, com veurem de seguida, només en la resolució, entesa en sentit estricte (*stricto sensu*), hi ha una decisió (o sigui, hi ha un pronunciament sobre el fons, o també pot haver-hi un pronunciament sobre la inadmissió de la sol·licitud en el cas d'un procediment iniciat a sol·licitud de l'interessat); en els altres quatre casos, la resolució consisteix principalment en declarar la circumstància que concorre en cada cas: que hi ha hagut desistiment, renúncia, que s'ha produït la caducitat o la impossibilitat material de continuar el procediment (això ens ho diu el paràgraf segon de l'apartat primer de l'article 21, que podeu consultar en el material OBLIGACIÓ DE RESOLDRE I NOTIFICAR, I SILENCI ADMINISTRATIU).

L'article 86 encara afegeix una altra manera de finalitzar el procediment, que consisteix en acabar-lo mitjançant la subscripció d'un acord, d'un pacte, d'un conveni o d'un contracte. Es tracta, tanmateix, d'una manera singular de finalització del procediment, ja que hi concorre més d'una voluntat i, per tant, allò que es dicta no és un acte administratiu, sinó un acte jurídic que consisteix en un acord, pacte, conveni o contracte. D'aquí que el legislador li hagi dedicat un article separat. En l'esquema veureu que ho he sintetitzat amb la paraula "Conveni", sense fletxa d'enllaç amb la paraula "Resolució", i cal entendre la paraula conveni de l'Esquema en sentit ampli (*lato sensu*), ja que comprèn les quatre maneres de finalització convencional que esmenta l'article 86.

De tota manera, també hi ha la possibilitat de subscriure els acords, pactes, convenis o contractes, no com a manera de finalitzar el procediment, sinó com a actes jurídics que, una vegada subscrits, s'insereixen en un procediment administratiu amb caràcter previ, vinculant o no, a la resolució que posi fi al procediment. En aquest segon cas, encara que també el reculli l'article 86, ja no som davant d'una manera de finalitzar el procediment, ja que qui el finalitzarà no serà l'acord, pacte, conveni o contracte, sinó la resolució que es dicti (que serà un acte administratiu), respectant o no l'acte jurídic multilateral subscrit.

Ara entendreu la part final de l'article 86, que es refereix als dos supòsits quan estableix que: "[...] pudiendo tales actos [aquí vol dir actes jurídics: l'acord, el pacte, el conveni o el contracte, no actes administratius] tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin".

Acabem de veure que, en el supòsit en què l'acord, pacte, conveni o contracte s'insereix en un procediment, es dicta posteriorment una resolució que posa fi al procediment. Posarà fi a la via administrativa aquesta resolució? Això, lògicament dependrà de les regles que ja vam estudiar, perquè som davant d'un acte administratiu. Dependrà de qui dicti la resolució que recull o no l'acord, el pacte, el conveni o el contracte. Però, què passa si l'acord, pacte, conveni o contracte són els que finalitzen el procediment? Perquè llavors hi ha hagut una concurrència de voluntats en la finalització. La resposta ens la forneix una de les regles que encara no havíem estudiat de l'article 114, apartat 1. Concretament la lletra d): "1. Ponen fin a la vía administrativa: [...] d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento". (L'article 114 el trobareu en el material CLASSIFICACIÓ DELS ACTES SEGONS EL RECURS QUE PROCEDEIX).

Article 87. Abans de resoldre, l'òrgan competent per a dictar la resolució encara pot fer actuacions complementàries si ho considera indispensable per a

resoldre el procediment. Fixeu-vos que si decideix fer-les, ha de notificar l'acord de realització als interessats perquè puguin fer-hi al·legacions una vegada realitzades les actuacions complementàries. Aquí, doncs, tornem a trobar una manifestació del principi de contradicció. Aquest tràmit, si es realitza, suspèn el termini per a resoldre el procediment. (També ens ho diu l'article 22.2, lletra b. Recordeu que ja hem visitat l'article 22 per a diversos supòsits de suspensió, el qual el teniu en el material OBLIGACIÓ DE RESOLDRE I NOTIFICAR, I SILENCI ADMINISTRATIU).

L'article 88 regula la forma normal d'acabament del procediment, que consisteix en una resolució que posi fi al procediment i que, per tant, ha de contenir una decisió, o sigui un pronunciament sobre el fons, o també pot consistir en un pronunciament sobre la inadmissió de la sol·licitud en el cas d'un procediment iniciat a sol·licitud de l'interessat. Els apartats 1 i 2 són expressió del principi de congruència. Congruència entre les qüestions plantejades i les peticions formulades, i allò que decideix l'administració en la resolució, amb prohibició expressa de poder agreujar la situació inicial de l'interessat. El paràgraf segon de l'apartat 1 també és a la vegada una manifestació del principi de contradicció, en permetre la formulació d'al·legacions i l'aportació de mitjans de prova als interessats quan l'òrgan competent pretén pronunciar-se sobre qüestions connexes que no hagin estat plantejades per aquests.

El contingut principal de la resolució és la decisió ["Las resoluciones contendrán la decisión... (apartat 3)], que cal motivar quan la llei ho exigeix (per exemple, entre altres, en els supòsits de l'article 35). A més, ha de contenir les dades sobre els recursos que procedeixen (davant de qui cal presentar-los i els terminis per a fer-ho). (Com que nosaltres ja vam estudiar el recurs que procedeix en cada cas, podrem saber si una resolució esmenta correctament els recursos que procedeixen o si hi ha algun error, cosa que alguna vegada succeeix. Per això la llei acaba dient: "[...] sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno").

Apartat 4: es dicta electrònicament, però si hi ha interessats que no estan obligats a relacionar-se amb l'administració a través de mitjans electrònics i van escollir la relació en format paper, l'administració els haurà de practicar la notificació en paper, si bé l'administració també la posarà a disposició de l'interessat en format electrònic en la seua electrònica (articles 42.1 i 41.6).

L'administració no pot abstenir-se de resoldre (apartat 5), però pot no entrar a resoldre sobre el fons i resoldre la inadmissió de la sol·licitud (això darrer, òbviament, només és possible en els procediments iniciats a sol·licitud dels interessats). La inadmissió pot decidir-la si allò que es demana consisteix en el reconeixement de drets no previst en l'ordenament jurídic o està mancat manifestament de fonament. Encara que no ho digui aquí la llei, també resoldrà

la inadmissió si es tracta de sol·licituds sotmeses a un termini i es presenten extemporàniament. És el cas, per exemple, de la presentació fora de termini d'un recurs administratiu (recordem que els recursos administratius són procediments administratius).

Una qüestió pràctica molt important: la inadmissió la decideix habitualment l'òrgan que ha de resoldre, però mai el funcionari o personal del registre d'entrada de la sol·licitud. Per tant, en el registres presencials, llevat que s'estigui obligat a comunicar-se electrònicament, no poden negar-se a entrar una sol·licitud, encara que el contingut sigui un disbarat. Qui en decidirà l'admissió o no serà habitualment l'òrgan que ha de resoldre el procediment.

Tornem al fet que l'administració no pot abstenir-se de resoldre. Ho disposa l'apartat 5 en aquests termes: “[e]n ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso”. Precisament perquè no pot abstenir-se de resoldre, l'article 21.1 estableix el deure de resoldre tots els procediments i de notificar-ne la resolució: “[l]a Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos”.

L'apartat 7 es refereix al tràmit de la proposta de resolució que ja havíem estudiat al final de la Pauta de treball i d'estudi (III), a la qual us remeto.

L'article 93 es refereix al desistiment per part de l'administració.

L'article 94 regula el desistiment i la renúncia per part dels interessats. És important distingir les dues figures. El desistiment ho és de la sol·licitud, mentre que la renúncia ho és del dret que hi ha en joc en una sol·licitud. En l'apartat 1 es diu textualment: “desistir de su solicitud” i “renunciar a sus derechos” (vegeu també el paràgraf segon de l'apartat 1 de l'article 21, al qual ja ens havíem remès abans). Per tant, qui desisteix perd el procediment que havia iniciat, però, si allò que sol·licita no està sotmès a un termini, o si no ha passat el termini (no ha prescrit), pot posteriorment reiterar la sol·licitud. En canvi, si es renuncia al dret, aquest, en principi, ja no es podrà exigir.

L'administració ha d'acceptar immediatament (“de plano”, diu la llei) el desistiment o la renúncia, i la resolució que ha de dictar consisteix en declarar conclòs el procediment (“declarará concluso el procedimiento”), llevat que tercers interessats n'instin la continuació dins del termini de deu dies des que foren notificats del desistiment o de la renúncia (apartat 4). Vegeu també l'apartat 5.

L'article 95 regula la caducitat com a manera de finalitzar el procediment, i ho fa —retinguem aquesta dada— per als procediments iniciats a sol·licitud de

l'interessat. Com intervé la caducitat en els procediments iniciats d'ofici, ho aprendrem quan estudiem el silenci administratiu.

Per entendre millor l'article 95, recordeu allò que us havia escrit en comentar-vos l'article 73.3 en la Pauta de treball i d'estudi (III), article que estableix que si l'interessat no realitza un tràmit en el termini que té per a fer-lo, perd el dret al tràmit corresponent. Doncs bé, allà us deia que si som en un procediment iniciat a sol·licitud de l'interessat (no, per tant, en el cas dels procediments iniciats d'ofici), i és l'interessat qui desatén el tràmit (per tant, la paralització és imputable a aquest i no és una conseqüència d'un comportament de l'administració), i, a més, el tràmit desatès resulta ser un tràmit indispensable per a dictar la resolució i, per tant, el procediment queda paralitzat perquè en ser indispensable no es pot dictar la resolució, aleshores, com que no es pot continuar el procediment i dictar la resolució, fet l'advertiment per part de l'administració i transcorreguts tres mesos, esdevé la caducitat. Si es donen totes aquestes circumstàncies, la paralització o la desatenció del tràmit no implica la pèrdua del dret al tràmit, sinó que comporta la caducitat, la qual consisteix en el fet que l'administració "acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado." En definitiva es posa fi al procediment iniciat per l'interessat.

Quan llegiu l'apartat 1 de l'article 95, veureu que l'administració, quan es produeix la paralització, ho adverteix a l'interessat i li deixa tres mesos perquè realitzi les activitats necessàries per a reprendre la tramitació. És passats aquests tres mesos quan l'administració, si no es pot reprendre la tramitació, acorda l'arxivament de les actuacions. Lògicament, la resolució que declara la caducitat i acorda l'arxivament de les actuacions és un acte definitiu. No calia, per tant, que al final de l'apartat 1 es digui que contra aquesta resolució hi cap recurs. Això, en canvi, no es diu respecte de les resolucions que declaren conclòs el procediment en els supòsits de desistiment o de renúncia. De tota manera, aquestes resolucions també són actes definitius i, per tant, impugnables.

L'apartat 2 de l'article 95 és el que connecta aquest article amb l'article 73.

El paràgraf primer de l'apartat 3 de l'article 95 és molt important, perquè regula la relació entre la caducitat i la prescripció. Mereix, doncs, un comentari detingut. Per al cas dels procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, que és el supòsit al qual es refereix l'article 95, aquest paràgraf només té sentit si la presentació de la sol·licitud, o el dret en joc, està subjecte a un termini. Altrament, no hi pot haver-hi prescripció de l'acció del particular, perquè sempre podrà presentar la sol·licitud. Fet aquest aclariment, us poso dos exemples per entendre el paràgraf primer de l'article 95.3.

Abans de continuar amb els dos exemples per a entendre la relació entre la caducitat i la prescripció en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, us recordo que en el material RELACIÓ ENTRE CADUCITAT I PRESCRIPCIÓ també us explico el paràgraf primer de l'article 95.3, si bé allí ho faig des de la perspectiva de la caducitat produïda en determinats procediments iniciats d'ofici per l'administració, a causa que aquesta no dicta i notifica resolució expressa dins del termini màxim que té per a fer-ho.

Els dos exemples per a mostrar els efectes de la caducitat sobre la prescripció en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, els desenvolupo a partir del procediment que la legislació preveu per a reclamar una indemnització per les lesions causades per una administració pública que donin lloc a la responsabilitat patrimonial d'aquesta.

Com a regla general, el dret dels interessats per a poder reclamar en els procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques prescriu al cap d'un any de produir-se el fet o acte que motiva la indemnització o de manifestar-se'n l'efecte lesiu. Imaginem que una persona ha sofert una lesió indemnitzable per part d'una administració, i, per tant, disposa d'un any per a reclamar la indemnització. Suposem que al cap de quatre mesos de produir-se la lesió presenta la sol·licitud d'indemnització. S'inicia tot seguit la tramitació del procediment i, al cap de dos mesos, el procediment queda paralitzat perquè l'interessat no presenta una documentació que resulta ser indispensable perquè es pugui dictar la resolució. L'administració l'adverteix que si no presenta en el termini de tres mesos la documentació que és essencial i indispensable per a determinar la responsabilitat es produirà la caducitat. Transcorreguts els tres mesos, l'administració, en no rebre la documentació i quedar paralitzada la tramitació, dicta una resolució acordant la caducitat. Doncs bé, des de la producció de la lesió fins a la declaració de la caducitat han transcorregut nou mesos. La caducitat ha suposat l'arxivament de les actuacions i el final del procediment. Podrà l'interessat tornar a reclamar la indemnització? Tot dependrà de si l'acció de responsabilitat ha prescrit o no. Com que té un any per a reclamar, segur que encara no li ha prescrit, perquè de l'any que té només han transcorregut nou mesos. En aquest cas, tant se val que els procediments caducats interrompin o no interrompin la prescripció: tant si la interrompen com si no la interrompen —qüestió que veurem en el paràgraf següent—, l'acció no li ha prescrit. La primera part del paràgraf primer de l'apartat 3 que comentem ens diu que la caducitat no produeix per si sola la prescripció. En l'exemple que hem posat, no l'ha produïda.

En canvi, i us poso el segon exemple, si el particular presenta la reclamació vuit mesos després de produir-se la lesió, en lloc de fer-ho al cap de quatre mesos, i la seqüència posterior és la mateixa que la de l'exemple anterior, resulta que hauran transcorregut 13 mesos des de l'inici del procediment fins que

l'administració en declara la caducitat. En aquest cas, a diferència del primer exemple, la caducitat hauria provocat la prescripció, perquè l'interessat ja no podria presentar la reclamació en haver transcorregut més d'un any i en no haver-se interromput, d'acord amb la regla que ara veurem, la prescripció.

A la regla que la caducitat no produeix per si sola la prescripció, la segona part del primer paràgraf de l'apartat 3 de l'article 95 n'afegeix una segona que la complementa i que diu que "los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción."

En el primer exemple hem dit que, com que havien transcorregut nou mesos i tenia un any per a reclamar, a l'interessat no li havia prescrit l'acció. El particular, en el primer exemple, quan va presentar la reclamació al cap de quatre mesos de la lesió, va interrompre el termini de prescripció d'un any, que va deixar de córrer. Ara bé, com que va tardar quatre mesos a presentar la reclamació i, per tant, va interrompre la prescripció als quatre mesos, ¿li queden, una vegada caducat el procediment, 12 mesos per accionar, en la mesura que el termini es reinicia? Doncs, no. No tindria sentit que el particular obtingués l'avantatge d'allargar el termini amb la conducta de paraitzar el procediment. Només li queden tres mesos, com a conseqüència de la segona regla: el procediment caducat ha durat nou mesos i, com a conseqüència de la segona regla, el procediment no ha interromput el termini de prescripció. Per tant, del termini de prescripció d'un any, han transcorregut nou mesos sense que el termini s'interrompés; consegüentment, queden tres mesos perquè el dret a reclamar prescrigui. Si l'interessat vol tornar a reclamar, disposa de tres mesos per a fer-ho.

Què passa en el segon exemple? Ja ho hem vist: han passat 13 mesos i com que, com a conseqüència de la segona regla, no es va interrompre la prescripció quan va presentar la reclamació al cap de vuit mesos de la lesió, resulta que el termini de prescripció ha estat corrent 13 mesos. Com que l'acció prescrivia al cap d'un any (12 mesos), ja li ha prescrit i l'interessat ja no podrà reclamar la indemnització. Si en contra del que diu la segona regla, el termini de prescripció s'hagués interromput, llavors l'interessat encara podria reclamar durant 12 mesos després de la declaració de la caducitat, en la mesura que el termini es reiniciava. Ara bé, la norma deixa clar que els procediments caducats no interrompen la prescripció. Per tant, el termini de prescripció ha estat corrent durant tretze mesos i ja ha superat el termini de prescripció d'un any. Havent prescrit el dret a reclamar, en aquest segon cas l'interessat ja no pot tornar a reclamar. La primera part del paràgraf primer de l'apartat 3 que comentem ens diu que la caducitat no produeix per si sola la prescripció. En aquest segon exemple, a diferència de l'exemple anterior, l'ha produïda.

L'article 95 regula la caducitat en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat. Què succeeix si l'interessat paralitza el procediment en un procediment iniciat d'ofici? En aquest cas no intervé la figura de la caducitat, sinó que l'ordenament preveu que s'interromp el termini per a resoldre i notificar la resolució (art. 25.2, que teniu en el material OBLIGACIÓ DE RESOLDRE I NOTIFICAR, I SILENCI ADMINISTRATIU). Ho veurem en estudiar el silenci administratiu. Fins aquí la finalització del procediment administratiu.

LA TRAMITACIÓ SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Ens queda ara l'article 96, que tracta de la tramitació simplificada del procediment administratiu. Mireu-vos allò que està en negreta. No té cap dificultat de comprensió. Només precisar-vos que la llei no ha optat per establir dos tipus de procediments administratius comuns, un d'ordinari i un d'abreujat o simplificat per a determinats supòsits, sinó que ha optat per establir-ne un de sol: un procediment administratiu comú únic, bo i permetent-ne una tramitació simplificada en determinades circumstàncies i sota determinades condicions. Aquesta tramitació simplificada del procediment administratiu comú consta únicament dels tràmits que enumera l'apartat 6 de l'article 96. La circumstància que la tramitació simplificada no sigui un procediment diferent explica que l'article 96 admeti que es pugui passar, en determinades circumstàncies, de la tramitació simplificada a la tramitació ordinària.

ELS DRETS DE L'INTERESSAT EN EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU

Abans d'entrar a regular la iniciació del procediment, la Llei 39/2015 conté un article, l'article 53, que enumera i consagra els drets que els interessats tenen en un procediment administratiu. He deixat per al final l'estudi d'aquests drets, perquè crec que l'abast dels drets que s'hi consagren s'entén millor una vegada coneixem el procediment administratiu. De l'article 53 heu de recordar el contingut dels preceptes que estan en negreta.