

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SILENCIO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMIENTO DE SUBVENCIONES

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

EXTRACTO

El presente supuesto afronta el análisis de variadas cuestiones jurídicas que tienen su base en distintos hechos. Así, en primer lugar, se plantea si la interpretación del silencio administrativo por parte de una persona que había solicitado autorización, es ajustada a derecho. En segundo lugar, la presentación en domingo de una subvención en un registro electrónico del ministerio competente de la que no se notifica resolución alguna. A continuación, el caso se enfrenta a diversos problemas derivados de un procedimiento de subvenciones tales como un recurso contencioso-administrativo contra su convocatoria entendiéndose que se trata de una disposición de carácter general; si las solicitudes, presentadas, en distintos lugares, llegaron en plazo; si el órgano colegiado que debía informar sobre las mismas actuó con el *quorum* requerido y, si al cabo de un tiempo de dictada la resolución que ponía fin al procedimiento competitivo, es ajustada a derecho la actuación administrativa requiriendo a un beneficiario para que devuelva lo recibido más intereses porque, al parecer, no era dueño del terreno –condición exigida en las bases del procedimiento para acceder a su otorgamiento–. Finalmente, el caso plantea diversas cuestiones relativas al derecho de los ciudadanos a la información administrativa.

Palabras claves: solicitud de iniciación, silencio administrativo, subvenciones, presentación en registro, órgano colegiado, transparencia y derecho a la información.

Fecha de entrada: 08-12-2015 / Fecha de aceptación: 28-12-2015

ENUNCIADO

Varias solicitudes, cuya destinataria es la Administración General del Estado, presentan las siguientes circunstancias:

1. El señor Antonio presenta una solicitud en el Ayuntamiento de Torrelodones el día 22 de marzo de 2014 dirigida al ministerio competente en materia de sanidad, en la que solicita autorización para llevar a cabo una actividad sanitaria, que no tiene una previa regulación jurídica en nuestro ordenamiento. La solicitud tiene entrada en el Ministerio de Sanidad el día 24 del mismo mes. En la citada solicitud no hizo constar un apellido. Llegado el día 25 de junio y no habiendo recibido notificación alguna, don Antonio entendió estimada su solicitud por silencio administrativo. El Ministerio de Sanidad le notificó el día 4 de julio resolución desestimatoria.

2. La señora Beatriz solicita una ayuda económica para sustituir la caldera de su domicilio, por una más moderna y segura, que se adecue a las nuevas prescripciones técnicas establecidas por el Ministerio de Industria, siendo su titular el que debe resolver dicha solicitud.

Presenta la misma en el registro electrónico de este ministerio, un domingo día 6 de abril de XXX. El día 23 de abril recibe notificación electrónica requiriéndola para que presente copia de la escritura pública de la titularidad de la vivienda (se hace constar que la interesada solicitó el mismo tipo de ayuda el año anterior ante el mismo órgano administrativo, acompañando el documento requerido, siendo desestimada su solicitud). El día 5 de mayo doña Beatriz no ha accedido al contenido de la notificación. El día 6 de julio, al no recibir contestación alguna, entiende concedida su solicitud por silencio administrativo.

[Se debe responder con la aplicación de las reglas generales de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), incluido lo relativo al plazo para resolver y al sentido del silencio administrativo].

3. Varios ciudadanos solicitan ayudas económicas al ministerio competente en materia de agricultura, con base en una convocatoria de subvenciones que se había llevado a cabo, con la finalidad de obtener las ayudas para transformar fincas rústicas de secano en regadío. La convocatoria había sido impugnada por el propietario de una finca cuya extensión no llegaba al mínimo exigido para ser destinatario de las ayudas. El recurso interpuesto es un contencioso-administrativo, ya que el sujeto entiende que se encuentra ante una disposición administrativa de carácter general.

Se estableció un plazo de presentación de las solicitudes de 20 días desde la publicación de la convocatoria en el BOE el día 10 de abril.

Con respecto a las solicitudes presentadas se plantean las siguientes incidencias:

- a) Una de ellas llegó al registro competente el día 3 de mayo. El órgano administrativo declara extemporánea la solicitud y así se lo notifica al interesado. Este interpone recurso contra la inadmisión y el recurso se resuelve inadmitiéndose al tratarse de un acto de trámite no recurrible.
- b) Un escrito de otra solicitante llega al registro el día 10 de mayo. La interesada solicita en su escrito una ampliación del plazo para la presentación de la solicitud toda vez que no ha podido reunir la documentación requerida que debe adjuntar a la solicitud.
- c) Otra llega al registro sin cumplimentar todos los requisitos exigidos en las bases. Por ello el órgano competente le requiere para que subsane los defectos en 10 días advirtiéndole de que, de no hacerlo, se le tendrá por renunciado a su derecho.
- d) Otra solicitud se presenta en la Delegación de Gobierno en Barcelona. En ella se pide que el procedimiento se tramite en catalán.

4. Tramitándose el procedimiento que se cita en el apartado anterior, se cita a los miembros de un órgano colegiado que ha de proceder a la valoración de las distintas solicitudes presentadas y elaborar un informe que se debe entregar al instructor del procedimiento, para que este posteriormente realice su propuesta de resolución.

El total de miembros del órgano colegiado es de nueve, incluido el presidente y el secretario. Se convoca a todos los miembros al objeto de, según el orden del día de la convocatoria, examinar y valorar la mitad de las solicitudes presentadas. Lo cierto es que, al transcurrir la sesión más rápido de lo esperado, el órgano colegiado examinó y valoró, adoptando los acuerdos oportunos, todas las solicitudes presentadas y no solo la mitad de ellas como era lo esperado.

A la sesión acudieron siete de sus miembros, incluidos el presidente y el secretario, pero en el momento de la votación se ausentaron tres de ellos por diversas razones de carácter personal.

Por otra parte, un miembro del órgano, personal al servicio de la Administración, y que participaba en el mismo por su condición de director general del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se abstuvo en la votación.

5. Finalmente se dicta la resolución el día 2 de octubre concediéndose las oportunas subvenciones.

Al cabo de cuatro años y medio de su otorgamiento se producen las dos circunstancias siguientes:

- a) La Administración se percató de que una de las subvenciones había sido entregada a una persona que no era propietaria del terreno –condición esta exigida en las bases reguladoras del procedimiento– sino a un arrendatario de la referida finca. Por ello, de inmediato y sin trámite alguno, la Administración notifica a este, que

le devuelva el principal con los intereses legales oportunos en el plazo de 10 días, con apercibimiento de que si no lo hace se le apremiará en el patrimonio.

- b) Una persona que había solicitado la subvención y a la que se le había denegado la misma descubre que por parte del órgano administrativo se había producido un manifiesto error de hecho, demostrado por un documento que le había sido entregado por otra persona y que obraba en otro procedimiento administrativo. Ante este descubrimiento interpone el recurso oportuno.

6. En relación con el procedimiento anterior y una vez finalizado el mismo, los representantes de una asociación a favor de la transparencia administrativa, debidamente inscrita en el registro, presentan una solicitud para que sea facilitada copia de todo el expediente que se había tramitado.

7. La señora XXX, aduciendo su derecho a la información solicita lo siguiente:

- a) Se le informe sobre los autores sancionados en el procedimiento sancionador RR/RR. ¿Qué se le deberá contestar? ¿Su solicitud, qué requisitos deberá contener al menos?
- b) Que se le informe de los visitantes que toman parte en un expediente de contratación en el que todavía no ha vencido el plazo para la presentación de ofertas. ¿Qué se le informará?
- c) Que se le informe sobre las becas concedidas por el ministerio competente en materia de educación en el mes de enero de 2015. Se pregunta sobre:
- ¿Qué plazo tiene el órgano competente para resolver?
 - ¿Debe ser motivada la resolución?
 - ¿Qué se entenderá si no hay notificación de resolución alguna?
 - ¿Con qué medios de impugnación contaría contra la resolución expresa o presunta?
 - ¿Desde cuándo empieza a contar el plazo para resolver y notificar la solicitud de información?
- d) Finalmente solicita información relativa al Congreso sobre los proyectos de ley que se tramitaron y se convirtieron en ley en 2013, sin recibir notificación alguna pese a haber transcurrido ocho meses desde que solicitó la información?

Cuestiones planteadas:

1. Comente las incidencias que se producen en la solicitud de don Antonio, relativas al lugar de presentación, requisitos de la solicitud contenido de la misma, plazo para resolver y sentido del silencio, de conformidad con la LRJAP y PAC.

2. Comente las incidencias que se producen en la solicitud de doña Beatriz, relativas a la presentación de la solicitud en el registro electrónico, requerimiento de la copia, acceso a la notificación así como sentido del silencio y plazo para resolver y notificar.
3. En relación con los hechos que se describen en el punto n.º 3, ¿procede el recurso administrativo (RCA) interpuesto contra la convocatoria de las ayudas por el motivo indicado? ¿Cómo deben entenderse los días del plazo de presentación de las solicitudes?
Analice las diversas solicitudes presentadas en relación con las ayudas para la transformación de las fincas rústicas que se detallan en los apartados a), b), c) y d.
4. Comente las diversas incidencias jurídicas que se aprecian en la actuación del órgano colegiado, relativas a: *quorum* de asistencia, valoración de todas las solicitudes así como la abstención del director general.
5. ¿Obra con arreglo a derecho la Administración cuando exige la devolución de la cantidad entregada tal y como se indica en el supuesto, una vez que se percata de su otorgamiento indebido?
Califique el recurso interpuesto por el sujeto que afirma la existencia de un error y determine cómo debe resolverse este recurso por parte de la Administración.
6. En relación con la solicitud de la asociación a favor de la transparencia, se solicita que determine qué legislación será de aplicación a su tramitación, qué órgano será el competente para resolver sobre la misma, plazo de resolución, sentido del silencio y posibles recursos contra la resolución.
7. Informe sobre la respuesta que debe dar la Administración a las distintas solicitudes formuladas por la señora XXX.

SOLUCIÓN

1. Comente las incidencias que se producen en la solicitud de don Antonio, relativas al lugar de presentación, requisitos de la solicitud contenido de la misma, plazo para resolver y sentido del silencio, de conformidad con la LRJAP y PAC.

- a) Respecto a la presentación en el Ayuntamiento de Torrelodones. Se debe comentar cuáles son los municipios de gran población, para llegar a la conclusión de que Torrelodones no lo es y, por lo tanto, se debería tener suscrito un convenio con la Administración General del Estado (ministerio correspondiente) para que este ayuntamiento envíe la solicitud al ministerio.
- b) En la solicitud no consta el apellido, por lo tanto, requerimiento de subsanación de 10 días con apercibimiento de que si no se haría desistimiento (art. 71 de la Ley 30/1992, LRJPAC).

- c) En cuanto al contenido de la solicitud, derecho de petición. Transcurridos tres meses de silencio negativo (el día 25 de junio ya ha transcurrido dicho plazo puesto que vencía el anterior 24 de junio). No obstante, al no estar vinculada la Administración por el sentido del silencio, puede dictar resolución expresa desestimatoria (art. 43 LRJAP y PAC).

2. Comente las incidencias que se producen en la solicitud de doña Beatriz, relativas a la presentación de la solicitud en el registro electrónico, requerimiento de la copia, acceso a la notificación, así como sentido del silencio y plazo para resolver y notificar.

- a) Presentación en el registro electrónico, en día inhábil es posible según el artículo 26 de la Ley de Administración electrónica y se entenderá realizada a efectos de cómputo de plazos a primera hora del primer día hábil siguiente. En el supuesto, por lo tanto, se entenderá que ha tenido entrada el día 7 de abril.
- b) Respecto a la notificación electrónica, y según el artículo 27.2 de la Ley de Administración electrónica, para que la Administración utilice medios electrónicos en las comunicaciones con los ciudadanos, estos deben haberlo solicitado o consentido expresamente, salvo que reglamentariamente las Administraciones públicas hayan establecido su obligatoriedad, en los términos del artículo 27.6.

Recordar que el Real Decreto 1671/2009, en su artículo 32, desarrolla la obligatoriedad de las comunicaciones.

- c) Respecto a su puesta a disposición, esta se produce el día 23 de abril y como el día 5 de mayo (por lo tanto, transcurridos los 10 días naturales que finalizan el 3 de mayo) no ha accedido a su contenido se entiende que ha sido rechazada con los efectos del artículo 59.4 de la LRJAP y PAC y salvo que se pruebe imposibilidad técnica o material de acceso a su contenido.
- d) Respecto al requerimiento de la Administración para que presente copia, no es ajustado a derecho, ya que el artículo 35 f) dice que «los ciudadanos tienen derecho a no presentar documentos que obren en poder de la Administración actuante». Recordemos que el año anterior doña Beatriz había hecho la misma solicitud y el citado documento ya le había sido requerido, por lo tanto, estaba en poder de la Administración.
- e) Como la solicitud se entiende que entró en el registro el día 7 de abril y la normativa nos da plazo para resolver este 3 meses, finalizaría el día 7 de julio. Por lo tanto, el día 6 todavía no se había producido silencio alguno.

3. En relación con los hechos que se describen en el punto n.º 3, ¿procede el RCA interpuesto contra la convocatoria de las ayudas por el motivo indicado? ¿Cómo deben entenderse los días del plazo de presentación de las solicitudes?

Analice las diversas solicitudes presentadas en relación con las ayudas para la transformación de las fincas rústicas que se detallan en los apartados a), b), c) y d).

Con relación a si procede el RCA por el motivo indicado, la respuesta es claramente no, ya que no nos encontramos ante un reglamento sino ante un acto administrativo. Lo que sí tiene naturaleza reglamentaria son las bases reguladoras que se aprueban por orden ministerial.

En cuanto al plazo de presentación de solicitudes debe entenderse, según el artículo 48 de la LRJAP y PAC, como hábiles.

Incidencias:

- a) Solicitud que llega el día 3 de mayo. La convocatoria se publica el día 10 de abril y el plazo de presentación de solicitudes es de 20 días, finalizaría el día 8 de mayo (son días hábiles y además de descontar domingos hay como festivos el 17 y 18 de abril y 1 de mayo y 2 de mayo, fiesta en Madrid, sede del ministerio).

Por lo tanto, cabrá recurso, ya que es un acto de trámite cualificado y que además de poder producir indefensión, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento.

- b) Respecto a la solicitud que se presenta el día 10 de mayo y que solicita la ampliación del plazo no es factible, ya que el artículo 49 de la LRJAP y PAC exige que el plazo no esté vencido. Además tampoco procedería al encontramos ante un procedimiento de concurrencia competitiva, en el que el artículo 71 de la LRJAP y PAC no lo permite.
- c) Solicitud que no reúne todos los requisitos. Requerimiento de subsanación con el apercibimiento de que si no se hiciera se le tendrá por desistido y no como dice el supuesto por renunciado.
- d) Respecto a la solicitud que se presenta en la delegación, ello es posible ya que el registro de la delegación es un registro de la Administración General del Estado. Pero no procede que el procedimiento se tramite en catalán, ya que la sede del órgano administrativo en el que se tramita el procedimiento, Ministerio de Agricultura, es Madrid, y los procedimientos que se tramitan en la Administración General del Estado la lengua que se utiliza es el castellano, salvo que el órgano administrativo tuviere su sede en una comunidad autónoma con lengua cooficial distinta del castellano, que no es el caso.

4. Comente las diversas incidencias jurídicas que se aprecian en la actuación del órgano colegiado, relativas a: *quorum* de asistencia, valoración de todas las solicitudes así como la abstención del director general.

Por lo que se refiere a la valoración de las solicitudes no incluidas en la orden del día y según el artículo 26.3 de la LRJAP y PAC, no se puede deliberar ningún asunto que no se encuentre incluido en el orden del día salvo que estando presentes todos los miembros sea declarada la urgencia por el voto favorable de la mayoría. Si no se hizo así, el acuerdo será nulo de pleno derecho por vulnerar las reglas esenciales de formación de voluntad de los órganos colegiados.

Por lo que se refiere al *quorum* de asistencia, si bien existía en el momento de la constitución del órgano colegiado no así en el momento de la votación, por lo que según el artículo 26.1 de la LRJAP y PAC no existe el número suficiente de miembros para la toma de acuerdos.

Por último, el supuesto dice que uno de los miembros del órgano colegiado forma parte del mismo por su condición de personal al servicio de la Administración, por ello, y según el artículo 24 c) de la LRJAP y PAC, no puede abstenerse en la votación ya que se le exige una manifestación expresa de su opinión. No obstante, para determinar la incidencia de su voto habría que analizar el caso concreto y determinar si dicho voto fue o no esencial en la configuración de la mayoría del órgano colegiado.

5. ¿Obra con arreglo a derecho la Administración cuando exige la devolución de la cantidad entregada tal y como se indica en el supuesto, una vez que se percata de su otorgamiento indebido?

- a) La Administración no obra conforme a derecho cuando al percatarse de que había concedido una subvención al arrendatario y no al propietario –condición exigida en las bases reguladoras– por la siguiente razón:

Nos encontramos ante un acto nulo de pleno de derecho por vulneración del artículo 62.1 h), actos expuestos contrarios al ordenamiento jurídico por el que se adquieren derechos y facultades cuando no se reúnen los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. Lo que la Administración debió hacer es poner en marcha un procedimiento de revisión de oficio y una vez dictada resolución declarando la nulidad del acto exigirle la devolución del dinero con el apercibimiento de que si no se hiciera se pondrá en marcha el procedimiento de apremio sobre el patrimonio.

- b) Con respecto al recurso que interpone una persona transcurridos cuatro años y medio desde que se dicta la resolución que otorga las subvenciones y que se fundamenta en el error de hecho demostrado por un documento que otra persona había entregado en otros procedimiento, debemos decir que se trataría del recurso de revisión, sin embargo el recurso no va a prosperar, ya que el artículo 118 de la LRJAP y PAC exige que se trate de un documento incorporado al propio expediente.

En cualquier caso y aunque el motivo hubiere sido uno de los tasados en el artículo 118 de la LRJAP y PAC, el recurso será declarado extemporáneo porque se ha interpuesto transcurridos cuatro años y medio desde la notificación de la resolución.

6. En relación con la solicitud de la asociación a favor de la transparencia, se solicita que determine qué legislación será de aplicación a su tramitación, qué órgano será el competente para resolver sobre la misma, plazo de resolución, sentido del silencio y posibles recursos contra la resolución.

- a) Regulación legal: artículo 105 de la CE, artículo 37 de la LRJAP y PAC y Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, capítulo III del título I, que ha entrado en vigor el día 10 de diciembre de 2014.

Dado que el supuesto solo dice que se solicita al acceso sobre la materia del procedimiento de subvenciones a que se refiere el apartado anterior, aprovecharía para comentar la ley de transparencia sobre quién puede ejercerla, límites, protección de datos, posibles causas de inadmisión, etc.

El órgano competente será, a tenor del artículo 21 de la Ley de transparencia, las unidades administrativas especializadas que deberán crearse, con el objeto, entre otros de realizar los trámites necesarios para dar acceso a la información.

El plazo de resolución será de un mes contado desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, con posibilidad de ampliar un mes más (se recuerda que el plazo para resolver se puede ir suspendiendo, por ejemplo, para subsanar defectos, o hacer alegaciones los interesados).

Asimismo señalar también que la solicitud se ha podido presentar ante un órgano y este no ser el competente, en cuyo caso deberá remitir la solicitud al competente si lo conoce, en cuyo caso, entiendo que el plazo de un mes se cuenta desde que llega al registro de este último órgano y no en el que lo presentó el sujeto.

Por último, decir que la resolución deberá ser motivada en los supuestos del artículo 20.2.

En cuanto al sentido del silencio será negativo y según el artículo 20.4, contra la misma se podrá interponer RCA o reclamación potestativa ante el consejo de transparencia (precisar que esta reclamación no procedería si la resolución hubiere sido dictada por Casa Real, Cortes Generales, TC, CGPJ, Banco de España, consejo de Estado, etc., en cuyo caso el RCA se interpondrá de manera directa).

7. Informe sobre la respuesta que debe dar la Administración a las distintas solicitudes formuladas por la señora XXX.

- a) Respecto a la información sobre los autores sancionados en un procedimiento sancionador, a tenor del artículo 15.1, se le informará de que el acceso solo se podrá utilizar en caso de que cuente con el consentimiento expreso del afectado, o si está amparado por una norma con rango de ley. Por otro lado, la solicitud, a tenor del artículo 17.1, deberá contener, al menos, la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto preferentemente electrónico a efectos de comunicación y la modalidad que prefiere para acceder a la información solicitada. No está obligado a motivar la solicitud aunque puede exponer los motivos.
- b) Respecto a la información sobre los licitadores que toman parte en un procedimiento de contratación, se le informará de que al estar tramitándose el expediente y al no estar finalizado, no se puede acceder a lo solicitado.
- c) Respecto al informe sobre las becas, el órgano competente debe resolver a tenor del artículo 20, en el plazo máximo de un mes desde que la recepción de la solicitud tiene entrada en el registro del órgano competente para resolver. Señalar también que:

- Puede ampliarse otro mes por el volumen o complejidad de la información que se solicita previa notificación al solicitante.
- La resolución debe motivarse cuando se deniegue o haya oposición de un tercero.
- Si no recibe notificación en el plazo indicado se entenderá desestimada.
- El medio de impugnación con el que cuenta será el de reclamación ante el consejo de transparencia y buen gobierno, con carácter potestativo, en el plazo de un mes desde el día siguiente a la notificación o aquel en el que se hubiera producido el silencio administrativo, siendo el plazo máximo para resolver y notificar el de tres meses. Esta reclamación tiene la naturaleza de sustitución del recurso, al amparo del artículo 107.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo. La otra posibilidad sería la de interponer directamente el recurso contencioso-administrativo.
- Se empieza a contar el plazo para resolver y notificar la información solicitada desde que tiene entrada en el órgano competente.
- Respecto a la solicitud relativa al congreso, ante la no notificación de la resolución transcurrido el plazo, debe, si quiere recurrir, acudir directamente a la vía contencioso-administrativa porque no se admite, en este caso, la reclamación ante el consejo de transparencia y buen gobierno.

Sentencias, autos y disposiciones consultadas:

- Constitución española, art. 105.
- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 35, 37, 38, 43, 48, 49, 62, 71 y 118.
- Ley 11/2007 (Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos), art. 27.
- Ley 29/2013 (Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), arts. 15, 17, 20 y 21.