

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. REPRESENTACIÓN. ACUMULACIÓN. NOTIFICACIÓN DEFECTUOSA. REVOCACIÓN	Núm. 113/2001
---------------------------	--	---------------

Rosa FONTELA GUÍO  
Profesora del CEF

• ENUNCIADO:

*Don Juan Fernández, abogado, en representación de la Comunidad de Propietarios del inmueble, sito en la calle del Buen Suceso, número 4 de Madrid, dirige escrito a la Dirección de Carreteras del Ministerio de Fomento, solicitando de la misma sea instalada una pantalla acústica entre el mencionado inmueble y la autopista M-40, al objeto de paliar el impacto acústico que produce el tráfico en dicha vía de comunicación.*

*El escrito es presentado por don Juan Fernández el día 5 de enero de 2001 en la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, por ser la Administración más cercana a su despacho profesional. A la solicitud no se acompañaba ningún documento complementario. Con fecha 8 de enero de 2001, la solicitud tiene entrada en el registro del Ministerio de Fomento. El órgano encargado de la instrucción, al no constar en la solicitud de iniciación acreditación alguna de la representación de don Juan Fernández, requiere a éste para que subsane el defecto en el plazo de 10 días. Don Juan, cumpliendo el plazo dado por la Administración, presenta poder notarial otorgado ante el notario de Madrid don Pedro Pérez.*

*El órgano instructor decide mediante Acuerdo de fecha 30 de enero de 2001 acumular dicho procedimiento a otro iniciado el día 3 de enero del mismo año, por la también Comunidad de Propietarios del inmueble colindante, sito en la calle del Buen Suceso número 2, que solicita en idénticas condiciones la instalación de la pantalla acústica. De hecho, ambas Comunidades de Propietarios no iniciaron el procedimiento conjuntamente, por discrepancias personales entre los presidentes de las mismas. Don Jesús Sánchez, presidente de la Comunidad de Propietarios del inmueble del Buen Suceso número 2 y en nombre de la misma, interpone recurso de alzada contra el acuerdo de acumulación de los procedimientos.*

*Durante la instrucción del procedimiento, los interesados alegan la repercusión que la contaminación acústica del tráfico tiene en sus vidas, sobre todo en las horas nocturnas, impidiéndoles dormir y obligándoles a tener las ventanas de sus domicilios siempre cerradas para poder evitar los ruidos y humos que genera el tráfico. Para determinar el impacto medioambiental que genera el tráfico de la M-40 en el tramo que afecta a las Comunidades de Propietarios interesadas, con fecha 23 de febrero de 2001, el órgano instructor solicita un informe al órgano consultivo competente. El informe, que tenía el carácter de preceptivo y determinante para resolver, fue emitido transcurridos 30 días desde su petición. Una vez efectuado dicho trámite, el órgano instructor procede a dar audiencia a ambas Comunidades de Propietarios, pero*

éstas, estando conformes con lo actuado, no hacen alegaciones y así lo comunican por escrito antes del vencimiento del plazo.

A la vista de todas estas circunstancias, el órgano instructor prepara la propuesta de resolución que eleva a la Dirección General de Carreteras para que resuelva. Con fecha 28 de abril de 2001 se dicta Resolución denegatoria, que es comunicada telefónicamente a los representantes de las Comunidades de Propietarios en el plazo de ocho días desde que fue adoptada. En dicha comunicación se hace constar el contenido íntegro de la resolución, la indicación de que no agota la vía administrativa y que contra la misma cabe recurso de alzada ante el Secretario de Estado de Infraestructuras en el plazo de un mes. La mencionada comunicación telefónica puede ser acreditada mediante la presencia de testigos.

A la vista de la resolución denegatoria, las dos Comunidades de Propietarios, esta vez mediante el mismo representante legal, deciden interponer de manera conjunta, el día 31 de mayo de 2001, el recurso mencionado en la notificación ante el Secretario de Estado. Éste dicta Resolución desestimatoria del recurso, el día 6 de julio, siendo notificada el día 9 del mismo mes, conforme preceptúa el art. 58 LRJAP y PAC. El Secretario de Estado no hace sino confirmar la Resolución del Director General de Carreteras de fecha 28 de abril de 2001.

Ambas comunidades, no dándose por vencidas, interponen recurso contencioso-administrativo el día 24 de julio ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AN.

Paralelamente a la tramitación del recurso contencioso-administrativo, el Secretario de Estado ha decidido reconsiderar su resolución denegatoria, procediendo a la revocación de la misma y acordando la construcción de la ya mencionada pantalla.

La Dirección General de Carreteras procedió a comunicar estas circunstancias al órgano judicial competente, que previa comprobación de lo alegado procedió a dictar sentencia dando por terminado el procedimiento.

• CUESTIONES PLANTEADAS:

1. ¿Era necesario que la Comunidad de Propietarios estuviera representada por una persona que tuviera la condición de abogado? ¿Actúa correctamente la Administración cuando requiere a don Juan Fernández para que subsane la solicitud al no constar en la misma la representación que ostentaba?

2. ¿Puede la Administración adoptar la decisión de acumular procedimientos administrativos que afectan a interesados distintos? ¿Se admitirá a trámite el recurso interpuesto por don Jesús Sánchez contra el acuerdo de acumulación de procedimientos?

3. ¿Se han producido en el supuesto de hecho planteado circunstancias que habiliten a la Administración para suspender el plazo máximo legal de que dispone para resolver y notificar el procedimiento?

4. El trámite de audiencia ¿Se ha desarrollado correctamente?

5. La notificación de la resolución dictada por la Dirección General de Carreteras ¿se ha hecho conforme indican los artículos 58 y 59 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC)?

6. ¿Permite la LRJAP y PAC formular en una única solicitud pretensiones que corresponden a una pluralidad de personas, como han hecho ambas comunidades interponiendo de manera conjunta un recurso administrativo?

7. ¿Es la Audiencia Nacional (AN) el órgano judicial competente para conocer el recurso contencioso-administrativo interpuesto?
8. ¿Puede el Secretario de Estado de Infraestructuras revocar la decisión en virtud de la cual desestimó el recurso de alzada interpuesto?
9. ¿Cómo podría calificarse la forma de terminación del recurso contencioso-administrativo?

• **SOLUCIÓN:**

1. No era necesario que la Comunidad de Propietarios estuviera representada por una persona que tuviera la condición de abogado, ya que lo único que exige la LRJAP y PAC en su artículo 32.2 es tener capacidad de obrar para poder actuar en representación de otra ante las Administraciones Públicas. Ahora bien, para que una persona pueda actuar en nombre de otra realizando actuaciones que puedan comprometer al interesado, tales como formular una solicitud, entablar recursos, desistirse de acciones y renunciar a derechos, es necesario una representación expresa y documentada. Así el artículo 32.3 de la LRJAP y PAC exige la acreditación de la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna (documento público, documento privado con la firma notarialmente legitimada o legalizada o incluso un documento privado con la firma legalizada por un funcionario dotado de fe pública -por ejemplo un secretario judicial o un simple funcionario competente al respecto según preceptúa el art. 46 LRJAP y PAC-) o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá la representación que se alegue sin necesidad de justificarla.

En el enunciado del supuesto se afirma que don Juan Fernández, representante de la Comunidad de Propietarios del inmueble de la calle del Buen Suceso, número 4, presentó la solicitud sin adjuntar ningún documento que acreditara la representación que ostentaba.

Por ello la Administración, en virtud del artículo 32.4 de la LRJAP y PAC, le requiere para que subsane el defecto de representación en el plazo de 10 días. Si en dicho plazo el defecto es subsanado, como así fue, el acto se tiene por realizado.

2. Antes de contestar a la pregunta de si la Administración actuó correctamente acumulando los procedimientos administrativos, hay que hacer una breve mención al artículo 73 de la LRJAP y PAC. En este artículo se reconoce a la Administración un amplio margen de discrecionalidad a la hora de decidir la acumulación de procedimientos, la cual no surge, en puridad, de la redacción en términos potestativos del precepto («el órgano administrativo ... podrá disponer su acumulación...»), ya que, por razón del principio de eficacia consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución, la Administración vendrá obligada a acumular los expedientes que guarden entre sí identidad sustancial o íntima conexión, sino como consecuencia de la falta de definición de estas expresiones, pues al no existir especificación alguna sobre lo que deba entenderse por «identidad sustancial o íntima conexión», cada órgano actuante podrá apreciar y entender de distinta forma la concurrencia o no de estas circunstancias.

En nuestro supuesto, dado que las dos Comunidades de Propietarios perseguían la misma pretensión, es decir, la instalación de una pantalla acústica, y en aras de la eficacia que debe presidir toda actuación de las Administraciones Públicas, parece obvio que la decisión adoptada era la pertinente.

Queda por último referirse a la inimpugnabilidad del acuerdo de acumulación que se reconoce expresamente en el artículo 73 de la LRJAP y PAC y que deriva del principio general consagrado en

el artículo 107.1 de la misma Ley, sobre irrecurribilidad de actos de trámite, salvo que éstos tengan la condición de cualificados. Así pues, el recurso interpuesto por don Jesús Sánchez contra el acuerdo de acumulación de procedimientos deberá ser inadmitido ya que la Ley no permite dicha posibilidad.

3. El artículo 42.1 de la LRJAP y PAC establece la obligación de la Administración de resolver y notificar cualquier procedimiento sea cual fuere su forma de iniciación. Esta obligación debe cumplirla en el plazo que diga la norma reguladora del procedimiento (plazo que no podrá ser superior a seis meses salvo que una norma con rango de ley o normativa comunitaria europea establezca uno mayor) y si dicho plazo no viene fijado por las mismas, éste será de tres meses. Al mismo tiempo, el propio artículo 42 en su punto 5 establece la posibilidad de suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución, si se dan alguno de los supuestos que en él se enumeran. Dos de estos supuestos se han producido en el caso planteado, a saber:

«a) Cuando deba requerirse a los interesados para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario o, en su defecto el transcurso del tiempo concedido.

b) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.»

Así pues, tanto cuando la Administración requirió a don Juan Fernández para que subsanara el defecto de representación por plazo de 10 días como los 30 días que tardó en emitirse el informe preceptivo y determinante para resolver, la Administración estaba habilitada para suspender el plazo de que disponía para resolver y notificar.

4. El trámite de audiencia considerado esencial por el artículo 105 c) de la Constitución al que alude cuando habla de la regulación legal del procedimiento «garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado» implica, no tanto que el particular deba ser oído, cuanto que tenga la posibilidad de conocer todas las actuaciones administrativas y pueda, una vez informado, alegar lo que estime pertinente en defensa de su derecho.

Es por ello que la Administración estará, pues, obligada a poner de manifiesto el expediente íntegro, salvo la propuesta final y las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5 de la LRJAP y PAC. Los requisitos temporales para efectuar el trámite de audiencia también son importantes desde la perspectiva de la celeridad procedimental. De ahí que la LRJAP y PAC fije en su artículo 84 un plazo máximo para evacuar el trámite («plazo no inferior a diez días ni superior a quince»), la innecesariedad de esperar, con el procedimiento detenido, cuando los interesados manifiestan su voluntad de no hacer uso del derecho que les asiste, y la prescindibilidad del trámite cuando sólo vayan a ser tenidos en cuenta en la resolución final los hechos, alegaciones y pruebas aducidos por los interesados.

Por lo que se refiere al supuesto planteado, la Administración actuó correctamente, ya que el órgano administrativo ofreció a los interesados la posibilidad de efectuar alegaciones y aportar documentos y los interesados rechazaron hacer uso del derecho conferido comunicándoselo a la Administración. Por todo ello y según dispone el artículo 84.3 de la LRJAP y PAC el trámite se tiene por realizado.

5. Si bien la notificación no tiene nada que objetar desde el punto de vista de su contenido, ya que en la misma se incluye el texto íntegro de la resolución, la indicación de que no pone fin a la vía administrativa, el recurso que procede, el órgano ante el que ha de presentarse y el plazo de su interposición, todo ello según exige el artículo 58 de la LRJAP y PAC, no se puede decir lo mismo respecto al medio a través del cual se ha hecho la notificación, ya que el teléfono no permite dejar constancia de la recepción por el interesado, la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, según consta en el artículo 59 de la LRJAP y PAC. Es por ello que nos encontramos ante una notificación defectuosa, que afecta a la eficacia del acto notificado. No obstante, desde el día 31 de mayo, fecha en la que ambas Comunidades de Propietarios deciden interponer el recurso de alzada, la notificación que hasta ese momento era defectuosa deja de serlo y el acto notificado surte efectos.

6. No hay ninguna duda en afirmar que el artículo 70.2 de la LRJAP y PAC permite formular en una única solicitud pretensiones que corresponden a una pluralidad de interesados cuando tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar y siempre y cuando las normas reguladoras de los procedimientos específicos no dispongan lo contrario. Es pues, aplicando este artículo, por lo que las dos Comunidades de Propietarios decidieron presentar un único recurso aglutinante de sus pretensiones ya que éstas eran idénticas.

7. No es la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AN el órgano competente para conocer del recurso interpuesto contra la desestimación del recurso de alzada dictada por el Secretario de Estado de Infraestructuras, ya que éste no hace sino confirmar la resolución dictada por el Director General de Carreteras y por lo tanto no nos encontraríamos en el supuesto del artículo 11.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que exige la rectificación por parte del Secretario de Estado en vía de recurso y no la confirmación. Por ello el órgano competente será, en virtud de los artículos 10.1 j) y 14.1 regla primera, ambos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

8. No habría ningún problema para que el Secretario de Estado de Infraestructuras revocara su decisión de desestimar el recurso de alzada, ya que la única limitación que pone el artículo 105.1 de la LRJAP y PAC es que la revocación debe afectar a actos de gravamen o desfavorables, como es el supuesto que nos ocupa, y siempre y cuando no suponga una dispensa, exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. Por lo demás, la revocación puede efectuarse en cualquier momento, ya que el artículo 105.1 ya mencionado no impone limitaciones de plazo.

9. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, regula junto con la sentencia, forma que podríamos calificar como normal de terminación de un recurso contencioso-administrativo, otros modos de terminación del procedimiento, a saber: el desistimiento, el allanamiento, la satisfacción extraprocesal y la conciliación.

En el supuesto de hecho planteado, nos encontraríamos ante la denominada satisfacción extraprocesal, ya que una vez interpuesto el recurso, el Secretario de Estado de Infraestructuras reconoce totalmente en vía administrativa las pretensiones de los demandantes. Por ello, una vez que el Tribunal haya comprobado la realidad de lo alegado, deberá dictar un auto declarando terminado el procedimiento,

ordenando el archivo del recurso y la devolución del expediente (art. 76 Ley 29/1998, de 13 de julio). Sólo en el supuesto de que el reconocimiento efectuado por la Administración supusiera una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, el Tribunal deberá dictar sentencia ajustada a derecho.

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Constitución Española, arts. 103 y 105.**
- **Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 32, 37, 42, 46, 70, 73, 84, 105 y 107.**
- **Ley 29/1998 (LJCA), arts. 10, 11, 14 y 76.**