

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA
Magistrado

Palabras clave: procedimiento administrativo, plazos, competencia, recursos administrativos.

ENUNCIADO

[Este caso práctico se planteó en el segundo ejercicio de las oposiciones del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado (Convocatoria de 2006)].

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en adelante MIT y C) tiene encomendados, entre otros, la tramitación de los siguientes procedimientos:

1. De una parte, le corresponde la autorización de licencias para la gestión del dominio público radioeléctrico como son las licencias de radioaficionados. El plazo para resolver el referido procedimiento es de un mes, correspondiendo su resolución a la agencia estatal de radiocomunicaciones, previa propuesta de la Jefatura Provincial del Área de Inspección de Telecomunicaciones, servicio periférico no integrado.
2. Adicionalmente, gestiona el procedimiento sancionador sobre energía eléctrica frente a empresas que incumplen sus obligaciones de producción o distribución energética. El plazo de resolución de estos procedimientos es de seis meses, correspondiendo la competencia para resolver al Ministro, que la tiene delegada en el Secretario General de Energía, previa instrucción de la Jefatura Provincial del Área Funcional de Industria y Energía, servicio periférico integrado.
3. De manera complementaria, gestionan diversas ayudas, entre las que destaca el programa DESINFO, destinado al fomento y desarrollo de la sociedad de la información a través de la entrega de dinero para la compra de equipamientos tecnológicos de carácter innovador. De acuerdo con la legislación sectorial aplicable, la instrucción del procedimiento corresponde al Director General de desarrollo de sociedad de la información, que realiza una propuesta de resolución, previo informe preceptivo de un comité evaluador de los proyectos, compuesto por

cinco expertos en la materia, uno de los cuales es además presidente del comité. Corresponde resolver el procedimiento de ayudas al Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, que deberá hacerlo en el plazo de seis meses.

Usted se encuentra adscrito a la Secretaría General Técnica del departamento, unidad competente, entre otras funciones, de la resolución de recursos, la información administrativa al ciudadano o el asesoramiento jurídico a otras unidades del departamento. En el transcurso de su trabajo, se formulan las siguientes consideraciones:

1. Doña Marta Mota ha presentado una solicitud para instalar una estación de radioaficionado. La solicitud fue presentada el lunes 31 de julio de 2006 en el registro de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid, teniendo entrada en el Ministerio de Industria el día 5 de agosto. El 6 de septiembre se recibió un requerimiento de doña Marta solicitando que le sea reconocido su derecho a instalar una estación de radioaficionado ante la falta de respuesta de la administración. Razone si ha transcurrido el plazo para resolver del que dispone la administración, tomando en consideración el tiempo transcurrido, el hecho de que este transcurrió en el mes de agosto, el lugar de presentación de la solicitud o el hecho de que fuera día festivo nacional el 15 de agosto. Igualmente determine los efectos que se desprenden de una falta de respuesta de la administración en este tipo de procedimientos.
2. ELECTROLIT, empresa de suministro de energía eléctrica de Barcelona, ha recibido una sanción de 6.000 euros por cometer una infracción grave en la prestación del servicio que tenía encomendado. La sanción ha sido resuelta por el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, a quien el Secretario General de Energía delegó la competencia. En la resolución de la sanción no se prevén los recursos que proceden frente a la misma. La empresa plantea recurso potestativo reposición ante el Ministerio, transcurridos tres meses desde la notificación de la resolución. Partiendo de esta información se le solicita que determine su dictamen jurídico sobre el recurso planteado tanto por razones de forma como el fondo. Razones igualmente si es ejecutiva la resolución y, de serlo, cómo debería llevarse a cabo.
3. En el procedimiento de ayudas DESINFO, don Santiago Pérez presentó un proyecto de ayudas; sin embargo, es excluido por no cumplir con los requisitos de participación exigidos.

Don Santiago pretende reclamar contra la resolución de concesión por entender que se han producido diversas irregularidades. En este sentido, sostiene que unos de los vocales de la comisión de valoración, ha formado parte del consejo de administración de una de las empresas beneficiarias los últimos tres años, habiendo además prestado servicios profesionales remunerados complementarios en ese mismo período.

En aplicación del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y de atención al ciudadano, don Santiago solicita que se informe sobre los recursos aplicables frente esta resolución, órganos ante los que se deben interponer y plazos. Igualmente solicita información sobre sus posibilidades de éxito en el proceso y de los costes estimados que tendría una asistencia jurídica para así poder valorar adecuadamente la idoneidad de interponer en su momento un recurso judicial.

Se le requiere para que redacte una propuesta de contestación a este interesado.

- Finalmente, su Secretario General Técnico, partiendo de sus conocimientos generalistas en diversas materias, le solicita qué razones con cargo al presupuesto de qué departamento y a qué capítulo presupuestario, se deben imputar las retribuciones del personal de la Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones de Madrid y de Industria y Energía de Barcelona. Le solicita la misma información en relación con los ingresos que generarán la sanción anteriormente mencionada o los gastos correspondientes a la subvención referida.

CUESTIONES PLANTEADAS:

Se solicita un informe en el que, de forma razonada, se vaya dando contestación a todas las cuestiones planteadas en el relato de hechos.

SOLUCIÓN

1. Solicitud de Doña Marta Mota.

La cuestión que nos planteamos es si había transcurrido el plazo para resolver de que disponía la Administración.

En este sentido, el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), dispone que «el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca una mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea». Por su parte, el artículo 42.3 señala que «cuando la norma reguladora de los procedimientos no fije el plazo máximo, este será en tres meses...».

Sin embargo, en este caso, el relato de hecho nos indica de manera expresa que el plazo para resolver este procedimiento era de un mes.

Doña Marta presentó su solicitud el lunes día 31 de julio de 2006 en el registro en la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid. En virtud de lo dispuesto en el artículo 38.4 b) de la Ley 30/1992, ese órgano administrativo es apto recepción de la solicitud. En igual sentido se manifiesta el artículo 2.º 2 a) del Real Decreto 772/1999, 17 de mayo, por el que se regula la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones en la Administración General del Estado.

Sin embargo, dicha solicitud tiene entrada en el registro del órgano competente para su tramitación el día 5 de agosto, luego de acuerdo con lo previsto en el artículo 42.3 b) de la Ley 30/1992, en lo relativo a procedimientos iniciados a solicitud interesado, el día inicial del cómputo para resolver era el 5 de agosto.

En la Ley 30/1992 no se contempla ni establece como mes inhábil el de agosto, luego debe computarse como hábil para las actuaciones administrativas.

Por su parte, el artículo 48.2 señala que «si el plazo se fija en meses o años, estos se computarán a partir del día siguiente a la notificación o publicación del acto...». Sin embargo, ya no se hace referencia a la expresión «de fecha a fecha» que se recogía en la Ley 30/1992, con anterioridad a la reforma de 1999. De cualquier manera, numerosos pronunciamientos jurisprudenciales mantienen el mismo criterio de cómputo, teniendo en cuenta la normativa procesal que rige en España al respecto. Por ello, el último día de plazo para resolver la administración era el día 5 de septiembre.

Ahora bien, por un lado, el artículo 42.Uno señala que «la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificar cualquiera que sea su forma de iniciación». Por otro lado, el artículo 43.4 señala «que la obligación de dictar resolución expresas a que se refiere el apartado primero de artículo 42 se sujetará al régimen siguiente... b) los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la administración sin vinculación alguna al sentido del silencio».

Como en este caso, la licencia se refiere a la gestión del dominio público radioeléctrico, y el artículo 43.1 establece el silencio negativo o desestimatorio en el caso de que se transfieran al solicitante facultades relativas al dominio público, es claro que la administración podía resolver en cualquier momento posterior al día 5 de septiembre, en el sentido que estimará pertinente.

Finalmente, tenemos que resaltar que al tratarse de un mes para resolver, en el cómputo no se descuentan los días festivos o inhábiles.

2. Sanción a ELECTROLIT impuesta por el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental que ha resuelto por delegación del Secretario General de la Energía. La empresa plantea recurso de reposición a los tres meses desde la notificación de la resolución.

A la delegación se refiere el artículo 13 de la Ley 30/1992. En este sentido, el artículo 13.5 prohíbe, salvo autorización expresa de una ley, delegar las competencias que se ejerzan por delegación. En este caso, observamos como el Director General de Calidad había recibido por delegación del Ministro la competencia para resolver el procedimiento sancionador, luego, salvo que una ley le autorizara, no podía delegar esta competencia en ningún otro órgano. Por otra parte, suponiendo que una ley hubiere autorizado la subdelegación, la disposición adicional decimotercera de la Ley 6/1997, el 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) exige que cuando se trate de delegación entre órganos no relacionados jerárquicamente –como era el caso, pues se trataba del Director General de Calidad y Evaluación Ambiental y del Secretario General de Energía, ambos pertenecientes a distintos ministerios, Medio Ambiente, en el primer caso e Industria, en el segundo– será necesario la previa aprobación del órgano superior común si ambos pertenecieran al mismo ministerio, o del órgano superior de que dependa –este es el caso– el órgano delegado, si el órgano delegante y el órgano delegado pertenecen a diferentes Ministerios.

En conclusión, esta subdelegación llevada a cabo no es ajustada a derecho.

Respecto al recurso interpuesto por la empresa sancionada debemos señalar que en la notificación de la resolución sancionadora no se le hace constar el recurso que contra la misma podría interponerse, luego estamos en presencia de una notificación defectuosa que, a tenor del artículo 58.3 producirá defectos a partir de la fecha en que el interesado interponga el recurso procedente o realice actuaciones que suponen el conocimiento del contenido y el alcance de la resolución o acto objeto de notificación.

En relación al tipo de invalidez que se ha producido cuando resolvió el procedimiento sancionador el Director General de Calidad y Evaluación Ambiental, debemos significar que parece que estamos ante un supuesto de nulidad absoluta o de pleno derecho por haberse dictado el acto por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, e incluso por tratarse de un acto de contenido imposible [art. 62.1 b) y c)].

Respecto al recurso interpuesto, el de reposición, debemos señalar que el plazo para su interposición es de un mes a contar desde la notificación del mismo (art. 117.1), pero como en este caso la notificación, como ya hemos analizado con anterioridad, era defectuosa, el interesado no subsana tal notificación y por tanto no se iniciaba plazo alguno para recurso, hasta tanto en cuanto aquel interpusiera el recurso procedente. Por ello, el recurso presentado a los tres meses está dentro de plazo y no es extemporáneo.

Finalmente, por lo que se refiere a cómo y cuándo se ejecutaría la sanción, el artículo 138.3 de la Ley 30/1992 dispone que la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. Como en caso de delegación, aunque sea ilegal como en este supuesto, la resolución se entiende dictada por el órgano delegante -que en este caso, lo era originariamente el Ministro-, hemos de entender que la resolución ponía fin a la vía administrativa, a tenor de lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta de la LOFAGE.

En relación a la forma de hacerse efectiva, habrá de requerirse a la empresa sancionada dándole un plazo para que efectúe el pago correspondiente y advirtiéndole de que si en dicho plazo no lo hiciera, se acudiría a la ejecución forzosa, en este caso concreto, al apremio sobre el patrimonio (art. 97 de la Ley 30/1992), lo que supondría la puesta en marcha del procedimiento de recaudación ejecutivo regulado en la Ley General Tributaria.

3. Exclusión de la ayuda de don Santiago Pérez por no cumplir los requisitos de anticipación exigidos.

Varias cuestiones debemos plantearnos al respecto:

A. ¿Tiene la condición de interesado don Santiago para recurrir contra la resolución del proseguimiento de concesión de ayudas?

Recordemos que don Santiago no recurre contra la resolución que le excluye a él, por no reunir los requisitos de participación exigidos, sino que recurre contra la resolución que otorga las ayudas a otros solicitantes. Ante ello, debemos afirmar que es muy dudoso que ostente la condición de interesado.

El concepto interesado, en el ámbito de los procedimientos administrativos y, por lo tanto de los recursos administrativos, se determina en el artículo 31 de la Ley 30/1992, exigiéndose la titularidad

de un derecho o de un interés legítimo. En el ámbito del recurso contencioso administrativo, esta cuestión se especifica en el artículo 19.1 a) de la Ley 29/1998, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, exigiendo, igualmente, ostentar un derecho o interés legítimo.

Descartado que don Santiago ostente derecho alguno en este caso, nos podemos plantear si posee el interés legítimo exigido.

El concepto de legitimación lo encontramos definido en una copiosa y reiterada jurisprudencia, entre otras sentencias del Tribunal Supremo de 23 de junio y 19 de diciembre de 1997 o de 12 de febrero de 1998, señalando textualmente «... es decir, la relación entre el sujeto y el objeto de la pretensión, con la que se define la legitimación activa, comporta que la anulación del acto que se recurre produzca de modo inmediato un efecto positivo, beneficio –o– perjuicio, actual o futuro para el legitimado, pero cierto».

Interés legítimo equivale, según sentencias del Tribunal Constitucional 60/1982, 62/1983, 257/1988 y 97/1991, entre otros, a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una titularidad jurídica por parte de quien ejercitaba pretensión y que se manifiesta de prosperar esta.

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 1990 y 31 de marzo de 1999 sostienen que «el interés alcanza a todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado por la estimación de la pretensión ejercitada: es decir, que la resolución administrativa impugnada ha debido repercutir de manera clara y suficiente en la escena jurídica de quien acude al proceso».

En el caso que nos ocupa, entendemos que tal situación no concurre por la sencilla razón de que Santiago es excluido de las ayudas por no cumplir los requisitos de participación exigidos, es decir, que aunque consiguiera anular la resolución que otorga las ayudas, nada le beneficiaría a él, pues al no cumplir los requisitos de participación, es imposible que se le pudiera conceder ningún tipo de ayuda.

Distinta situación es la de si cumpliendo los requisitos de participación, no se le hubiere otorgado la ayuda por otros motivos, en cuyo caso no cabe duda de que anulando la resolución, sí podría beneficiarse directamente de alguna de las citadas ayudas.

Otra posibilidad era que hubiere recurrido su exclusión, en cuyo caso, y por si la resolución del recurso fuera favorable a sus intereses, se podría conceder la condición de interesado para recurrir contra la resolución que otorgó las ayudas.

En conclusión, en principio carece de derecho o interés legítimo alguno para recurrir la concesión de las ayudas, pero si recurre su exclusión y ese recurso se resuelve favorablemente a sus intereses, entonces sí podría ostentar la condición de interesado.

Por lo tanto, si no es interesado, podría entenderse ese escrito como de denuncia de irregularidades –ignoramos de qué naturaleza– en la resolución del procedimiento de concesión de ayudas, que podría provocar la puesta en marcha de un procedimiento de revisión de oficio de acto nulo, si contenía la resolución vicios del artículo 62.1, o de acto anulable, si los vicios eran del artículo 63 (arts. 102 ó 113 de la Ley 30/1992).

B. Recurso procedente.

El relato de hecho señala que la resolución del procedimiento de ayudas la dictó el Secretario de Estado de Telecomunicaciones. Luego, de acuerdo con la disposición adicional decimoquinta.2 de la LOFAGE el acto ponía fin a la vía administrativa, de manera que los recursos procedentes eran o bien el recurso de reposición (art. 116.1 de la Ley 30/1992), cuyo plazo de interposición es de un mes desde la notificación o publicación (art. 117.1), siendo el plazo máximo para resolver de un mes (art. 117.2), siendo el sentido del silencio negativo o desestimatorio (art. 43.2), o bien directamente o con posterioridad a la resolución expresa o presunta del recurso de reposición, el recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses (art. 46.1 de la LJCA).

C. Órgano competente.

En el caso de tratarse de recurso de reposición, sería el mismo que dictó el acto, es decir, el Secretario de Estado de Telecomunicaciones.

En el caso de ser el recurso contencioso-administrativo sería la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional [art. 11.1 a) de la LJCA].

D. Posibilidad de que prospere el recurso basado en que uno de los vocales de la Comisión de Valoración ha formado parte del Consejo de Administración de una de las empresas beneficiarias los últimos tres años, habiendo, además, prestado servicios retribuidos.

Creemos que las posibilidades de que por este motivo prospere el recurso son nulas.

El artículo 28 de la Ley 30/1992 regula las causas de abstención y recusación, y, entre ellas, se comprenden, entre otras, la del apartado a), tener interés personal en el asunto, o bien la del apartado c), tener amistad íntima con algún interesado, o la del e), haber prestado relación de servicios profesionales en los dos últimos años.

Es evidente que, en este caso, podrían concurrir alguna de esas causas -habría que probarlo-. Pero este motivo no tiene por qué prosperar por varias razones:

- En primer lugar, porque el mismo artículo 28.3 ya señala que «la actuación de autoridades y personal al servicio de la Administración Pública, en los que concurren motivos de abstención, no implicará, necesariamente, la invalidez del acto en que haya intervenido». Por lo tanto, habría que acreditar que el voto de ese miembro fue esencial y determinante para el sentido del acuerdo.
- En segundo lugar, porque no fue el comité de valoración quien resolvió el procedimiento de ayudas, sino el Secretario de Estado, luego este órgano pudo enmendar la posible ilegalidad de la propuesta que le efectuó aquel comité.

- Por otro lado, el procedimiento ya había finalizado. El artículo 28 obliga a plantear la recusación a lo largo de la tramitación del procedimiento. Ha de entenderse que antes de que aquel finalice, tan solo podría admitirse como motivo del recurso en el caso de que habiendo intentado conocer la identidad de los miembros del comité, la Administración no se lo hubiera facilitado y a él le hubiere sido imposible acceder a dicha información. En este caso, podría haberse producido una evidente indefensión. Pero esto debería acreditarlo para utilizarlo como motivo del recurso.
- Finalmente, no debemos olvidar que carecía de legitimación para recurrir lo que provocaría que su recurso no fuera admitido [arts. 113.1 de la LRJAP y PAC y 51.1 a) de la LJCA].

E. Costes del proceso judicial.

En vía contenciosa-administrativa era preceptivo ser asistido por Letrado y representado por Procurador, al tratarse de un órgano jurisdiccional colegiado (Audiencia Nacional) (art. 23.2 de la LJCA).

Por otra parte, las costas procesales, según el artículo 139 de la LJCA se impondrán a la parte que actuara con temeridad o mala fe –en este caso, podría existir dada la falta de fundamentación jurídica del recurso, al menos en lo que conocemos–, y a aquellos cuyas pretensiones fueran desestimadas.

4. Con cargo al presupuesto de qué departamento y a qué Capítulo presupuestario se deben imputar las retribuciones del personal de la Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones de Madrid y de Industria y Energía de Barcelona. Ingresos que generará la sanción impuesta o los gastos de la subvención.

Todos los gastos son del Ministerio de Industria:

- Las retribuciones del personal se imputan al Capítulo 1, «Gastos de Personal».
- Los ingresos generados por la sanción se imputan al Capítulo 3 de Ingresos, «Tasas, Precios Públicos y otros ingresos».
- Los gastos de la subvención se harán con cargo al Capítulo 7, «Transferencias de capital».

SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 13, 28, 31, 42, 43, 61, 62, 97, 102, 103, 113, 116, 117 y 138.
- Ley 6/1997 (LOFAGE), disp. adic. 13.^a y 15.^a.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 11.1 a), 19.1 a), 23, 46.1 y 139.
- RD 772/1990 (Presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en la Administración General del Estado), art. 2.º 2 a).