

La reforma de la Ley 30/1992 y su incidencia en la Administración Local *

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Catedrático de Derecho Administrativo
Subsecretario de Administraciones Públicas

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. NECESIDAD DE LA REFORMA. II. PRINCIPIOS GENERALES. III. REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES. IV. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. V. OTRAS CUESTIONES. VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN. NECESIDAD DE LA REFORMA

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, aparecen contemplados en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para regular «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», por un lado, y directamente, por otro, el «procedimiento administrativo común». Se pretende garantizar de esta manera una igualdad en las condiciones jurídicas básicas de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones Públicas.

Con base en estos planteamientos, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sustituyó a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, introduciendo una nueva regulación adaptada a los principios constitucionales y a la nueva organización territorial del Estado, y que incorpora avances significativos en la relación de las Administraciones con los ciudadanos.

Sin embargo, durante su aplicación se han suscitado algunos problemas que han llevado a plantear desde diversos sectores la necesidad de su modificación. La proliferación de normas reguladoras de procedimientos administrativos, los

* Texto de la intervención del autor en las Jornadas de Administración Local celebradas el 16-VI-98 en Madrid, organizadas por el Consejo General del Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local.

problemas detectados en la regulación de ciertos artículos —como los referidos al silencio administrativo, la revisión de los actos o la responsabilidad patrimonial—, y la supresión del recurso de reposición son lugares comunes en las críticas formuladas a la Ley 30/1992, que justifican su reforma pensando en el buen funcionamiento de la Administración Pública y, sobre todo, en los ciudadanos, que son los destinatarios de su actuación.

En la misma línea, el Congreso de los Diputados, el 3 de junio del presente año, aprobó una Proposición no de Ley, instando al Gobierno a presentar un proyecto de Ley de modificación de la Ley 30/1992 para solucionar las deficiencias detectadas en la aplicación del texto vigente y para su mejor adecuación a la realidad plurilingüística del Estado. Igualmente, el Consejo de Estado, a través de su Ponencia de Estudios, elaboró un informe en el que sugiere la modificación de este texto legal.

La reforma se dirige a modificar sólo aquellos aspectos de la Ley que, según una opinión bastante generalizada, demandaban una modificación urgente.

Se pretende clarificar y solucionar los problemas técnicos surgidos en la aplicación del texto vigente, así como simplificar la regulación de la actuación de las Administraciones Públicas, actualmente excesivamente procedimentalizada, compleja y dispersa en un sinnúmero de normas de adecuación.

En este sentido, debe señalarse que, al igual que lo acontecido en relación con la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, los modelos administrativos deben construirse siempre en función de los ciudadanos, y no al revés. Por ello también en el proceso de reforma de la Ley 30/1992 se ha tenido como objetivo esta orientación general que debe presidir todas y cada una de las manifestaciones de la reforma administrativa, puesto que la Constitución de 1978 ha querido señalar solemnemente en su artículo 103 que la «Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales».

La Ley 30/1992 y su reforma que ahora se propone parten de una vocación de aplicación a todas las Administraciones Públicas y por ello, también a las Administraciones Locales. La Exposición de Motivos de la vigente Ley 30/1992 deja claro que el legislador opera con dos puntos de partida: uno, que el régimen jurídico de las Entidades Locales también deriva, y con el mismo carácter básico, de las previsiones constitucionales contenidas en el artículo 149.1.18.^a de nuestra Constitución y que ese régimen tiene una regulación específica, que es la contenida en la Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985. A ello añade la convicción de que no hay, por parte de las Administraciones Locales, ninguna dificultad de adaptación a los objetivos de esta Ley y que no exige

modificaciones específicas. La propia Ley aclara, para que no existan dudas, que es aplicable a todas las Administraciones Públicas y dentro de las Administraciones Públicas se incluye «Las Entidades que integran la Administración Local» y «Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes» de la Administración Local (art.2).

Es por ello inequívoca la aplicación de la Ley 30/1992 y, por tanto, de su proyecto de reforma a la Administración Local.

II. PRINCIPIOS GENERALES

El nuevo modelo de organización territorial del poder, diseñado por la Constitución, supone la coexistencia de tres Administraciones públicas distintas, dotadas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, con un objetivo último y común para todas ellas: el servicio a los ciudadanos, lo que obliga a que entre estos tres niveles se establezcan las necesarias relaciones para lograr que el conjunto funcione armónicamente.

El proyecto de Ley de reforma de la Ley 30/1992 pretende dar nuevos pasos en esta dirección de servicio a los ciudadanos y así se introducen dos principios de actuación de las Administraciones Públicas, los cuales se derivan directamente del principio de seguridad jurídica; por un lado, el principio de buena fe, aplicado por la jurisprudencia contencioso-administrativa, incluso antes de su recepción por el Título Preliminar del Código Civil y, por otro, el principio de la confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones Públicas no se verá alterada arbitrariamente.

El principio de la buena fe en el ámbito del Derecho administrativo significa que es legítimo —jurídicamente exigible— que el ciudadano pueda confiar en la Administración y ésta en el ciudadano; confianza que delimita los derechos y obligaciones de ambos en un sentido objetivo, según lo que se puede esperar de acuerdo con las reglas del «tráfico jurídico», y no en sentido subjetivo, según la creencia de las partes.

La buena fe del ciudadano ante la Administración consiste en su legítima confianza en que ésta va a ejercer sus competencias, dentro del límite trazado por el interés general —no por el interés de la propia Administración ni tampoco por el mero interés en la legalidad— y siempre sometida al ordenamiento jurídico.

La buena fe de la Administración ante el ciudadano consiste en su legítima confianza en que éste es leal con la Administración y con los ciudadanos que individualmente puedan resultar afectados por su relación con ella.

Dado su carácter de principio que afecta a la eficacia general de las normas jurídicas (artículo 7.º Código Civil: «los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe»), puede invocarse cuando la Administración o el ciudadano actúan lesionando la confianza legítima de la otra parte, por ejemplo, cuando actúan contra sus propios actos, cuando alegan o se amparan en sus propios errores o en su conducta confusa, equívoca o maliciosa, cuando abusan de la nulidad por motivos formales o *de iure stricto*, cuando ejercitan sus derechos con tal retraso que razonablemente han hecho nacer la confianza de que ya no se ejercitarían, cuando abusan de sus prerrogativas, cuando exigen aquello que ya no tiene sentido pedir.

El principio de confianza legítima tiene su origen en el principio de confianza del Derecho alemán (*Vertrauensschutz*), y ha sido recogido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Sentencias como la *Hoogovens*, de 12 de julio de 1962, *Lemmerz-Werke*, de 13 de julio de 1965, *Toepfer*, de 3 de mayo de 1978, o *Meiko Konservenfabrik*, de 14 de julio de 1983. Este principio 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 de febrero y 3 de mayo de 1990 ó 7 de octubre de 1991, entre otras).

El principio de confianza legítima es un principio jurídico abierto que requiere una concreción en cada caso concreto. Implica, en definitiva, la salvaguarda de los derechos de un administrado que ha acomodado su actuar a como legítimamente podía suponerse que iba a actuar la Administración, teniendo en cuenta los precedentes, trabajos preparatorios e informaciones existentes al respecto. Es decir, en su virtud, una norma jurídica no alberga la capacidad de, por medio de la modificación de la situación vigente hasta ese momento en el ámbito que viene a regular, eliminar las expectativas que los interesados habían razonablemente previsto que se derivarían de la normal evolución de esa situación. Si bien todo ello con ciertas matizaciones, pero teniendo como finalidad proteger a los administrados contra la modificación, con efecto inmediato y sin advertencia previa, de las reglamentaciones existentes, así como contra las informaciones erróneas, lo cual encuentra su apoyo en nuestro Derecho en los artículos 103.1 y 9.3 de la Constitución.

Este principio puede tener una importante virtualidad en relación con las políticas locales dirigidas a facilitar la comunicación con los ciudadanos y con

las actuaciones formales y de hecho de la Administración; se trata, implícitamente, de una exigencia de mayor rigor en la tramitación de los expedientes.

En el Título I y como corolario del principio general de buena fe aplicado al Derecho Público, se incluye también el principio de lealtad institucional como criterio rector que facilite la cooperación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas; recogiendo los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Como se sabe, el principio de fidelidad o lealtad institucional a la Constitución, que puede considerarse como manifestación del principio de solidaridad, tiene su origen en el Derecho Constitucional alemán, cuya doctrina y jurisprudencia han acuñado el concepto de *Bundestreue* o fidelidad federal. Se trata de un principio definido como un principio fundamental del Estado Federal que consiste en un comportamiento favorable, leal de la Federación hacia los *Länder* y de éstos hacia la Federación. En efecto, el Tribunal Constitucional español alude en numerosas ocasiones 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. A modo de ejemplo se pueden citar la STC 152/1988, de 20 de julio (f.j. 6), STC 201/1988, de 27 de octubre (f.j. 4), STC 96/1990, de 24 de mayo (f.j. 15), STC 209/1990, de 17 de diciembre (f.j. 3).

III. REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES

La adecuada regulación de la revisión de los actos en vía administrativa, tanto a través de la revisión de oficio por la propia Administración autora del acto como por la vía de los recursos administrativos, es una cuestión fundamental de cara a conseguir que los ciudadanos tengan las más plenas garantías de que la adecuación de las Administraciones Públicas esté orientada por los principios de objetividad, eficacia y servicio a los mismos que, entre otros, vienen establecidos por el artículo 103 de nuestra Constitución.

En materia de revisión de oficio, el proyecto de Ley introduce algunas novedades significativas. En primer lugar, se regula la revisión de oficio de disposiciones de carácter general, separadamente de la revisión de oficio de los actos administrativos, para clarificar que esta vía sólo puede iniciarse de oficio por la Administración. De esta manera, se clarifican definitivamente los términos del ejercicio de esta potestad. La opción escogida en el proyecto tiene su justificación en que el particular ya dispone de suficientes instrumentos para reaccionar frente a las disposiciones de carácter general que considere nulas, como el recurso de reposición directo, que no existe en el texto vigente pero

que se incorpora en el artículo 107.3, párrafo primero del proyecto, o la interposición de un recurso contra un acto administrativo que se funde en la nulidad de una disposición administrativa, previsto en el párrafo segundo del mismo artículo 107.3.

Asimismo, el anteproyecto sustituye la potestad de las Administraciones locales, entre otras, de declarar nulos los actos viciados de nulidad de pleno derecho, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, por el deber de declarar la citada nulidad, siempre conservando el carácter preceptivo y vinculante del dictamen, introduciéndose, asimismo, un trámite de inadmisión de las solicitudes de los interesados siempre que los mismos no se basen en las causas de nulidad del artículo 62, carezcan manifiestamente de fundamento o se hubieran desestimado en cuanto al fondo supuestos sustancialmente iguales.

El proyecto plantea una importante modificación en cuanto a la revisión de los actos anulables por cuanto se elimina la potestad revisora de la Administración prevista en el artículo 103; a partir de ahora, la Administración autora de un acto anulable estará obligada a acudir a los Tribunales si quiere revisarlos, mediante la previa declaración de lesividad y posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, eliminando también la posibilidad de que los ciudadanos utilizaran esta vía, que había, al menos desde una perspectiva teórica, desnaturalizado por completo el régimen de los recursos administrativos. Así, se colocan Administración y ciudadanos en una posición equiparable. La realidad muestra, además, una escasa utilización de esta figura, como han puesto de manifiesto las Memorias del Consejo de Estado, con lo que su supresión no ha de ocasionar disfunciones en la práctica administrativa.

Muy relacionada con esta cuestión está la del órgano competente para adoptar la declaración de lesividad. Como es sabido, la Ley 30/1992 señala en el artículo 103.4 que «si el acto proviniera de las Comunidades Autónomas o de la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano competente en la materia».

Ahora bien, para las entidades locales no hay previsión expresa en la Ley 7/1985, por lo que cabía entender que, o bien se incluía en la cláusula general del artículo 21.1.m) de la Ley de Bases del Régimen Local, competencias del alcalde, o en la fórmula del artículo 22.2.j) relativa a las competencias del pleno, o se difiere a las propias reglas de autoorganización.

El proyecto opta por ofrecer una solución legislativa a esta materia y establece literalmente en el nuevo número 5 del artículo 103 que: «Si el acto proviniera de las Entidades que integran la Administración Local, la declaración de

lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad».

Por otro lado, el nuevo artículo 105 del proyecto precisa los límites a la revocación de los actos de gravamen o desfavorables, considerando que dicha revocación no puede constituir dispensa o exención no permitida por las leyes, ni ser contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. Del mismo modo, tampoco se incluye la posibilidad de revocación de actos declarativos de derechos ni siquiera por circunstancias de oportunidad, previa la correspondiente indemnización.

IV. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Nuestro sistema jurídico reconoce la existencia de un doble sistema de recursos, que reconoce a los destinatarios de los actos administrativos la posibilidad de impugnarlos ante la propia Administración que los dictó o ante los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Esta duplicidad de recursos se constituye en una garantía para los particulares.

Se trata de una garantía, limitada quizás, pero que sobre todo en determinados ámbitos, y a falta de estudios rigurosos en este campo, no deja de ofrecer supuestos de respuestas favorables —e indudablemente más rápidas y menos complicadas y costosas que las jurisdiccionales— a las pretensiones de los administrados. Creo que hoy no es acertado ni exacto atribuir a la Administración, en sus distintas vertientes, una cerrazón absoluta al resolver los recursos administrativos y que las respuestas total o al menos parcialmente estimatorias de los recursos administrativos no son extrañas, inencontrables y, en cualquier caso, al resolver el recurso —otra cosa son los supuestos en que la Administración ni siquiera resuelve— lo hace facilitando al administrado justificación del acto y, en su caso, al órgano judicial que haya de conocer el posterior recurso contencioso-administrativo, una argumentación jurídica más allá de la pura presunción de legalidad de la actuación administrativa y también algo más explícita que el simple acto administrativo.

Las tendencias doctrinales en esta materia han ido encaminadas a estimar que el recurso administrativo debería configurarse en general como facultativo, pudiendo dirigirse los interesados directamente al proceso contencioso-administrativo, robusteciéndose el sentido de garantía para los administrados de los recursos administrativos frente al de presupuesto procesal.

Como es sabido, la Ley 30/1992 suprimió en su momento el recurso de reposición, el cual constituía un presupuesto para la impugnación procesal de los

actos administrativos, pero también se configuraba como el recurso común y ordinario en el ámbito de las entidades locales. Por otra parte, el recurso de alzada, desaparecida la tutela del Estado sobre los entes locales por mor del principio constitucional de autonomía local, había quedado circunscrito a los casos de ejercicio de competencias delegadas por otra Administración Pública o de actuación de organismos autónomos de fundación local. Fuera de estos supuestos específicos el recurso de alzada, basado en el principio organizativo de jerarquía, había perdido su operatividad en el ámbito del Derecho local, ya que es precisamente en la esfera local donde casi todas las resoluciones se adoptan por órganos que carecen de superior jerárquico y por tanto ponen fin a la vía administrativa.

Esta circunstancia resulta paradójica, porque es precisamente en la esfera local donde la mayoría de los actos administrativos tienen aquella escasa entidad o relevancia económica que les hace, en la práctica, poco susceptibles de impugnación en la vía judicial. La Ley da así un paso más en esa tendencia, consolidada ya en la Ley de Bases del Régimen Local, a suprimir todo tipo de recursos contra los actos de las Administraciones locales que no sea el recurso judicial.

La solución adoptada por la Ley 30/1992 al suprimir el recurso de reposición es, posiblemente, la más contraria de las posibles al principio de tutela judicial efectiva, porque, en principio, se ha mantenido el carácter preceptivo del recurso ordinario (de hecho, un recurso de alzada), siempre que el órgano que haya dictado el acto administrativo tenga un superior jerárquico, salvo los supuestos exceptuados en virtud del art. 109.d) de la Ley 30/1992, por lo que se deberá agotar la vía administrativa aunque no se tenga esperanza alguna en que resulte fructífera, mientras que en relación con otra clase de actos, los dictados por órganos sin superior jerárquico o que por así establecerse agotan la vía administrativa, no cabe recurso ordinario alguno al haberse suprimido la reposición, debiendo acudir a la vía jurisdiccional aun cuando se pudiese esperar razonablemente que, en caso de poderse usar una vía administrativa, el recurso prosperase en esta última.

Los graves efectos en la esfera local de la eliminación del recurso de reposición han sido resaltados abundantemente por la doctrina que, en general, considera muy negativamente que recaiga directamente en sede jurisdiccional la revisión de la mayor parte de los actos locales sin posibilidad de una reconsideración previa de carácter facultativo. Por una parte, la escasa entidad o relevancia de numerosos asuntos harán poco atractiva, cuando no inviable fácticamente, una vía cuyos meros costes profesionales —salvo en los asuntos de personal habrá de recurrirse a Abogado, o a Abogado y Procurador— pueden ser superiores a los de los intereses en juego. Por otra, cuando concorra un interés de mayor en-

tividad se estará recargando una jurisdicción ya saturada, con el consiguiente retraso en la obtención de resolución en dicha vía, circunstancia que se ve agravada por el considerable retraso existente en la definitiva implantación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que, de acuerdo con los artículos 91 y 71 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, deberían conocer en primera instancia de los recursos contra actos de las Entidades Locales, facilitando por su ámbito provincial e incluso, en ciertos casos, de partido judicial, una más cercana justicia contenciosa. Pero, además, incluso si llegasen finalmente a implantarse tales órganos jurisdiccionales, la existencia del recurso de reposición potestativo previo les sería de suma utilidad, al actuar como filtro previo que aliviaría la previsible avalancha de recursos contenciosos a que pueden verse abocados.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en los Municipios pequeños y medios resulta absolutamente normal que los ciudadanos se dirijan directa y personalmente a las autoridades locales cuando se han sentido lesionados en sus derechos e intereses legítimos —sin perjuicio, claro está, de la presentación formal de los oportunos recursos y de su resolución procurando ajustarse a Derecho—, contacto directo que facilita la eliminación de los actos más evidentemente torpes y contrarios al ordenamiento, siendo evidente que las desalentadoras estadísticas sobre el porcentaje de recursos de reposición exitosos en la Administración del Estado no resultan extrapolables a la esfera local, donde se produce la rectificación o la anulación de los actos impugnados con bastante mayor frecuencia.

Por ello, el restablecimiento del recurso de reposición, con carácter facultativo permite, de un modo muy claro, aumentar las garantías de los ciudadanos, al posibilitar a los órganos administrativos un examen más detenido de la cuestión a la luz de las alegaciones efectuadas por los particulares afectados por la actuación administrativa de que se trate, y se evitan situaciones de aglomeración de recursos jurisdiccionales y de costo del procedimiento los cuales, indirectamente, han llevado, en la práctica, a la indefensión de los ciudadanos.

En esta misma línea, de facilitar una mejor defensa de los ciudadanos, se suprime la comunicación previa que debían formular los interesados antes de interponer un recurso contencioso-administrativo. La eficacia de esta medida ha quedado absolutamente diluida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a lo que se puede añadir la apreciación práctica de que el aviso a la Administración de la interposición del recurso ya se realiza al solicitar el Tribunal el expediente administrativo y, a mayor abundamiento, al anunciar el recurso en el Boletín Oficial correspondiente.

Asimismo, por lo que respecta a la suspensión del acto administrativo en vía de recurso, regulada en el artículo 111, se mantiene la regla general de la no suspensión, si bien introduciendo algunos criterios que la jurisprudencia había manifestado reiteradamente sobre la tutela cautelar, autorizándose la posibilidad de que la suspensión, en el marco del principio de razonabilidad, pudiera prolongarse sin solución de continuidad hasta la sede jurisdiccional.

V. OTRAS CUESTIONES

Otras modificaciones a las que me gustaría hacer referencia están muy vinculadas con el objetivo de mejorar la eficacia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

En esta línea se dirigen las modificaciones introducidas en la regulación del ejercicio de la potestad sancionadora. Como se sabe, el artículo 127 de la vigente Ley 30/1992 consagra el principio de legalidad en materia sancionadora.

En relación a la Administración Local, esta exigencia de ley para el ejercicio de la potestad sancionadora viene cumplida en el artículo 4 de la LBRL, que dice:

«1. En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias e Islas:

f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.

2. Lo dispuesto en el número precedente y en el artículo 2 podrá ser de aplicación a las Entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás Entidades locales, debiendo las leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación.»

Otra cuestión también contemplada en el artículo 127, y que se ve muy directamente afectada por la reforma, es la indelegabilidad de la potestad sancionadora.

Esta previsión, como ha señalado la doctrina, en modo alguno supone una garantía para la seguridad. El artículo 12.1 de esta misma Ley determina que «la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución, avocación o encomienda». La prohibición de delegación cierra el paso a esta transferencia de ejercicio, pero sólo a ella y, por tanto sigue abierta —*a sensu contrario* y por el juego del artículo 12.1— la posibilidad de

avocación. De esta manera cualquier órgano superior puede privar de sus competencias sancionadoras a un órgano inferior, cuyos criterios punitivos no sean de su agrado.

Asimismo, esta prohibición plantea el problema de la contradicción existente entre la Ley 30/1992 y la Ley de Bases del Régimen Local, cuyo artículo 21 permite la delegación en materia sancionadora.

Así, la desaparición de la prohibición de delegación de la potestad sancionadora permite solventar esta discordancia normativa, a la vez que numerosos problemas de índole práctico y funcional de las Corporaciones Locales.

Otro de los puntos fundamentales 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 del proyecto, 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».

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 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 al ejercicio 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. A diferencia de la regulación vigente, 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 pro-

yecto 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 defectuosa o 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 europea. Se elimina así la equívoca mención 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.

El plazo se inicia de acuerdo con las reglas que establece el nuevo artículo 42.3. En los procedimientos iniciados de oficio, y en coherencia con la naturaleza de estos procedimientos, el cómputo del plazo comenzará desde la fecha del acuerdo de iniciación por el órgano administrativo.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado se introduce un mayor grado de concreción. 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», es 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 resolución. 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». Más precisamente, y respecto del ámbito de los procedimientos competencia de la Administración General del Estado, la disposición adicional cuarta 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, el segundo párrafo del artículo 42 del proyecto 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 ofi-

cio, 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. El proyecto introduce la obligación de comunicar esta circunstancia, siguiendo el ejemplo del artículo 8 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 administrativos.

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, que, de acuerdo con la redacción vigente, aparecía inclinada hacia este último aspecto.

Por otra parte, una más de las novedades del proyecto de reforma de la Ley es la regulación de la suspensión del plazo para resolver. En este sentido, la Ley, 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, pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, intervención preceptiva y determinante, vía informe de otras Administraciones Públicas, pruebas técnicas, o iniciación de negociaciones para terminar convencionalmente el procedimiento. Se trata, en definitiva, de regular el tiempo en el procedimiento acorde 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 para resolver sin que se haya resuelto y notificado, entra en juego el sistema del silencio. En este sentido, 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 el artículo 43.4 del texto propuesto, 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.

No se debe olvidar que el inadecuado tratamiento unitario de los dos sistemas de silencio ha sido uno de los puntos más generalizados en las críticas de

la doctrina. Por ello, el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz, que la Administración Pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos en la presente Ley. Igualmente, se concibe el silencio administrativo negativo como una ficción legal para permitir a los interesados el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque en todo caso, se establece la obligación de la Administración de resolver expresamente, de forma que si da la razón al ciudadano se evitará el pleito.

Se suprime el complejo sistema de la certificación de acto presunto. En este sentido, el proyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya se ha anticipado en esta dirección, lo que ha permitido al Consejo de Estado, en el dictamen emitido a la citada Ley, a proponer el establecimiento de un régimen general del silencio similar, en el que desaparezca la certificación de acto presunto. En este sentido, ha sido 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. El proyecto de Ley de modificación de la Ley 30/1992 pretende sancionar 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 que establece la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el cual, al introducir el nuevo recurso por inactividad (artículo 29) y en la regulación del plazo de interposición de los recursos (artículo 46) omite toda referencia a la exigencia de certificación.

Además, y como ya se ha mencionado, 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 las normas de carácter reglamentario pueden establecer el sentido desestimatorio de las solicitudes, resulta inapro-

piada, 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. 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 mantengan 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, eliminando las menciones a las licencias y autorizaciones de los apartados a) y b) del artículo 43.2.

La Ley de 1992, sin embargo, se preocupa de formalizar todos los procedimientos. De ahí que, junto a la regulación legal, llamó 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 1889. Sólo en la Administración General del Estado se han contabilizado un total de 2.009 procedimientos, previstos en los Reales Decretos de adecuación y en otras normas especiales, y recopilados en la «Relación de Procedimientos de la Administración General del Estado», aprobada por Resolución de 20 de marzo de 1996, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública (BOE de 10 de abril). Todo ello a pesar del intento racionalizador, seguramente bien intencionado, que siguió a la aprobación de la Ley 30/1992. Por ello, el proyecto pretende iniciar el camino para simplificar y racionalizar la regulación de los procedimientos administrativos atendiendo a la implantación de categorías generales de procedimientos, así como a la eliminación de trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública.

Por último, el artículo 38 busca profundizar en la coordinación de los registros y de los sistemas de intercomunicación entre distintas Administraciones públicas por medios informáticos y telemáticos.

Por ello el Consejo de Ministros en su reunión del día 4 de abril de 1997 adoptó un acuerdo destinado a impulsar la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y las entidades que integran la Administra-

ción local. En suma, lo que se trata de implantar es lo que ha venido a denominarse «ventanilla única».

Esta iniciativa pretende contribuir a acercar la Administración al ciudadano en cuanto que pretende intercomunicar los registros de todas las Administraciones Públicas con el objetivo de permitir que los ciudadanos, desde su propio Ayuntamiento, puedan conocer, en todo momento, el estado de tramitación de los expedientes que les afecten en cualquier Administración.

Este acuerdo sienta las bases para constituir un sistema registral informatizado con arreglo a estándares y parámetros de normalización, con el objetivo último de que cualquier comunicación del ciudadano llegue a su destino en tiempo real, con independencia del lugar donde la presente.

VI. CONCLUSIONES

En definitiva, a lo largo de todas las modificaciones expuestas, el proyecto de Ley 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.

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 con el fin de aproximar y facilitar las relaciones de los ciudadanos con una Administración Pública comprometida con la prestación de un eficaz servicio a la gente.

Ése es el objetivo de las medidas que está desarrollando el Ministerio de Administraciones Públicas, con la meta de conseguir una Administración más sencilla, ágil y cercana al ciudadano en cumplimiento de los principios de la Administración Única.