

LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DEL RÉGIMEN PROCESAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: PRESUPUESTOS Y OBJETIVOS (1)

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

La existencia de una Administración Pública ha sido y es una necesidad indiscutible de todas las sociedades civilizadas y la única forma colectiva de resolver los problemas generales y de prestar los servicios sociales orientados a conseguir el bienestar de la comunidad.

Sin embargo, también es evidente que el modelo tradicional de Administración Pública, que suele describirse como una organización burocrática, lenta, complicada, opaca, ineficaz, autoritaria, desmotivada, alejada del ciudadano, desorganizada y despilfarradora, resulta inaceptable en la actualidad. La crisis financiera del Estado del Bienestar deslegitima a una Administración Pública únicamente preocupada del cumplimiento estricto de los procedimientos y de la legalidad vigente. La Administración moderna debe justificar su existencia en la eficacia en la prestación de servicios demandados por la sociedad y en la eficiencia en la gestión de los recursos públicos de que dispone para ello. De ahí la necesidad de acometer su modernización.

La modernización administrativa consiste, según Braibant, en una puesta al día permanente de la Administración en función de las exigencias del momento y del lugar, lo que lleva a considerarla como un proceso siempre inacabado, que obliga a los poderes públicos a una continua labor de adaptación de la Administración a las funciones y responsabilidades que la sociedad demanda.

Los procesos de modernización de las Administraciones Públicas se han impulsado en todo el mundo. Aunque cada país aborda los programas modernizadores desde sus propias perspectivas y pone énfasis

(1) Conferencia dictada el 30 de abril de 1999 dentro de las Jornadas sobre la Ley 4/1999 organizadas por la Diputación de Almería.

El autor agradece a José Canal, funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, su valiosa colaboración para la realización de este estudio.

fasis en distintos aspectos del problema, en todos ellos subyace un denominador común: el pragmatismo y la apuesta por una racionalización de la organización y funcionamiento del aparato administrativo con objeto de mejorar la eficacia de sus actuaciones.

El Gobierno se planteó la modernización del sector público como un objetivo prioritario de su acción política y encomendó al Ministerio de Administraciones Públicas el diseño de la estrategia y la ejecución o coordinación de las políticas públicas que aquella prevea. De este modo, son varias las líneas de actuación seguidas por el Gobierno. Las políticas tendentes a incrementar los mecanismos consultivos y de participación ciudadana intentan reducir el déficit de legitimidad de la Administración y la crisis del monopolio del interés general para el Gobierno. Las políticas de privatización, desregulación, generación de mercados internos y competitividad entre empresas públicas o semipúblicas y privadas, y el desarrollo de nuevos sistemas de compatibilidad y presupuestación, a pesar de su heterogeneidad, intentan dar respuesta al déficit de eficiencia de la pública. Finalmente, las políticas de control de calidad y los intentos de construir una administración postburocrática, orientada a la calidad, pretenden superar los problemas de eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Una de las políticas públicas integradas en la estrategia modernizadora consistía en el impulso de diversas iniciativas legislativas dirigidas a modificar el marco jurídico en el que la Administración Pública desarrollaba su actividad y modificar así sus formas tradicionales de organización y funcionamiento.

Desde una perspectiva orgánica, resultaba evidente la necesidad de racionalizar las estructuras administrativas y adaptarlas a los cambios experimentados por nuestra sociedad en los últimos años, principalmente a partir de la aprobación de la Constitución de 1978. Por un lado, se hacía necesario deslindar las esferas de Gobierno y Administración, como parecía exigir nuestra Constitución, a lo cual contribuyó decisivamente la aprobación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Por otra parte, resultaba ineludible adaptar la Administración General del Estado, y principalmente su organización periférica, a los nuevos niveles de competencias consecuencia del proceso de descentralización de funciones en las Comunidades Autónomas, objetivo al que trata de contribuir la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

Pero la pretendida mejora de la eficacia de la actuación administrativa no puede alcanzarse únicamente a través de la modificación de las estructuras de la Administración, sino que debe prestar también

atención a su funcionamiento. La eficacia y la eficiencia en la consecución de los intereses generales se han convertido en un referente indiscutible de la actuación administrativa, lo que obliga a introducir criterios económicos en la gestión pública. Con este objeto, se plantean dos líneas de actuación que no se configuran como alternativas, sino como complementarias.

La primera consiste en someter sectores cada vez más amplios de la actividad de la Administración al ordenamiento jurídico privado, que disfruta de mayor experiencia y cuenta con mejores y más numerosos instrumentos para incrementar la eficacia y calidad de los servicios públicos. Esta línea de actuación se encuadra dentro del fenómeno denominado genéricamente «huida del derecho administrativo», que ha sido ampliamente estudiado por la doctrina y que supone la extensión de la aplicación del Derecho privado a todas aquellas actividades de las Administraciones Públicas en las que resulte posible así como la introducción de los modelos de gestión empresarial en las organizaciones administrativas. En este contexto hay que situar la regulación de las entidades públicas empresariales contenida en el título III de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

La segunda línea de actuación parte de la existencia de ámbitos administrativos que necesariamente deben continuar sometidos al Derecho Administrativo, por implicar el ejercicio de potestades públicas. En estos casos la Administración Pública continúa obligada a someter su actuación a un procedimiento administrativo que, más allá de pretender asegurar la legalidad de la actividad pública, trata de garantizar la participación de los ciudadanos en la definición de los intereses generales. Con objeto de flexibilizar los procedimientos y agilizar los trámites de que consta, se propone la reforma de los cauces procedimentales tradicionales.

A continuación voy a hacer una breve referencia a la nueva regulación del procedimiento administrativo. Sin embargo, a mi juicio, el estudio de los procesos de producción de actos administrativos debe complementarse con una visión, siquiera global, de los mecanismos para controlar su adecuación a la legalidad vigente. La exposición de estos temas me obliga a referirme a dos Leyes recientemente aprobadas que han supuesto la reforma del marco jurídico en el que se desarrollaban estas actividades: la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

El procedimiento administrativo tiene una enorme importancia para los ciudadanos como vehículo para el ejercicio de sus derechos e instrumento para lograr una Administración Pública más transparente y próxima a los administrados, y para la propia Administración, como mecanismo que permite la satisfacción de los intereses generales a los que ha de servir por mandato del artículo 103.1 de la Constitución.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común abordó una profunda reforma de su regulación dirigida, principalmente, a implantar un nuevo modelo de relaciones de la Administración con los ciudadanos, en el que éstos adquieren un claro protagonismo.

Sin embargo, la aplicación práctica de la Ley ha revelado la falta de adaptación a la realidad de algunos aspectos o la ineficacia de ciertas instituciones para responder a las necesidades tanto de los ciudadanos como de las Administraciones Públicas a las que sirve de instrumento. La necesidad de solucionar las deficiencias apreciadas aconsejaba el acometimiento de la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, necesidad que ha sido reclamada con práctica unanimidad desde la doctrina científica, los funcionarios encargados de su aplicación y los operadores jurídicos en general.

Las críticas a la Ley se centraban en la proliferación excesiva de normas reguladoras de los procedimientos administrativos, su adecuación a la realidad administrativa de nuestro país o la falta de rigor técnico en la regulación de instituciones clave del Derecho Administrativo como el silencio administrativo, todo lo cual ha afectado negativamente al funcionamiento de las Administraciones Públicas.

En la misma línea, el Congreso de los Diputados, el 3 de junio de 1996 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, evacuó un informe en el que sugiere la modificación del este texto legal.

La reforma de la Ley 30/1992 se ha llevado a cabo mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, cuyas previsiones entraron en vigor el 14 de abril pasado. En todo caso deben destacarse algunas notas generales de esta reforma.

En primer lugar, se han modificado en total 40 artículos de los 146 de la Ley 30/1992 y 9 disposiciones de su parte final; es decir, poco más de un tercio de su articulado. La modificación es, por tanto, significativa, y no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo, al afectar a instituciones clave de nuestro derecho administrativo, como el silencio, los recursos o la responsabilidad patrimonial, por citar tan sólo algunos de los aspectos que se reforman. En cualquier caso, se trata de una Ley de mínimos, que pretende modificar sólo aquellos artículos de la Ley 30/1992 que demandan una modificación urgente. En un futuro podría pensarse en una nueva regulación completa del régimen jurídico y del procedimiento administrativo común.

Por otro lado, la nueva Ley 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.

Finalmente, bajo las medidas de reforma concretas subyace la idea de fortalecer la posición jurídica del ciudadano frente a la Administración, reforzando sus garantías frente a la inactividad y la arbitrariedad administrativa.

Uno de los objetivos principales de esta reforma y que, en gran parte, la justifica, es *simplificar y reducir la gran variedad de normas que regulan los procedimientos administrativos*, que han llevado en la actualidad a complicar la actividad de la Administración influyendo negativamente en su funcionamiento.

La Disposición adicional tercera de la Ley de 1992 parecía apuntar en esta dirección cuando encomendó al Gobierno la adecuación de los procedimientos de la Administración General del Estado a la nueva Ley. El afán por formalizar todos los procedimientos de actuación de las Administraciones Públicas, ha desembocado en la proliferación de numerosas normas reguladoras de procedimientos específicos. La Resolución de 20 de marzo de 1996, del Secretario de Estado para la Administración Pública, por la que se aprueba la «Relación de Procedimientos de la Administración del Estado», es buen exponente de esta concepción, contabilizándose en ella un total de 2.009 procedimientos.

Por ello, la Ley de 1999 da un paso más allá cuando impone al Gobierno la obligación de modificar las normas procedimentales nacidas del mandato de 1992 con dos claros objetivos: simplificar los procedimientos vigentes, eliminando los trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración Públi-

ca, y establecer categorías generales de procedimientos aplicables a todos los sectores. En este sentido el Ministro de Administraciones Públicas ha manifestado la intención de reducir a unos diez procedimientos generales los más de 2.000 cauces procedimentales actualmente vigentes. La relevancia concedida por el legislador a este objetivo queda reflejada en la previsión de los medios para su consecución, entre los que destaca la creación de una Comisión para el estudio y propuesta de estas reformas, que estará integrada por representantes de los distintos Ministerios y presidida por el Ministro de Administraciones Públicas.

El plazo que se da al Gobierno para cumplir con esta misión es de un año, manteniéndose hasta ese momento en vigor las normas reglamentarias existentes y, en especial, las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992, así como las dictadas en desarrollo de la misma, en cuanto no se opongan a la Ley 4/1999. No obstante, este plazo se prorroga hasta los dos años en lo relativo a la determinación del sentido del silencio administrativo en cada procedimiento; durante este tiempo, conservará validez el sentido del silencio administrativo establecido en las citadas normas, si bien su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley. Transcurrido este plazo, respecto a aquellos procedimientos en los que no se haya producido la adaptación, se aplicarán directamente los criterios del artículo 43.2, de forma que pasarán al silencio positivo todos aquellos procedimientos que no se encuentren comprendidos en las excepciones que en ese artículo se contemplan.

La regulación concreta del procedimiento administrativo común, recogida en el título VI de la Ley 30/1992, no ha sufrido modificaciones significativas, más allá de la reforma del régimen de las medidas provisionales contenido en el artículo 72 y dirigida, sobre todo, a aproximar su tratamiento al de las medidas cautelares del proceso judicial del artículo 139 y siguientes de la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, al margen de este título VI, se han modificado otros aspectos que incidían directamente en el procedimiento. Por su transcendencia me voy a referir a dos en la presente exposición: la obligación de resolver y el silencio administrativo.

La Ley 4/1999 refuerza la *obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos*, cualquiera que sea la forma de iniciación. Así, se extiende la necesidad de dictar resolución expresa a los casos de terminación del procedimiento por prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento. Sólo se exceptúan de esta obligación 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.

Debe señalarse que, en caso de que la Administración no resuelva y notifique en el plazo establecido, se responsabiliza directamente del incumplimiento de la obligación al personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos y a los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver los procedimientos, a los que se podrá exigir la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

Por otro lado, el establecimiento de un plazo máximo para que la Administración cumpla con la obligación de dictar resolución expresa no es, ciertamente, novedoso. Lo que sí cambia son las características de esta obligación.

En primer lugar, se amplía el objeto de la obligación de la Administración que no sólo debe resolver, sino también notificar esta resolución dentro del plazo que se establezca. Se incluye, por tanto, la notificación en el final del cómputo del plazo transcurrido el cual se produce el silencio o la caducidad del procedimiento. No obstante, con el fin de evitar que el ciudadano intente obtener fraudulentamente un silencio estimatorio de su solicitud, la Ley establece 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 que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado»*.

En segundo lugar, se reducen y uniformizan los plazos de respuesta de la Administración. La fijación del plazo para resolver y notificar la resolución se remite a la norma reguladora de cada procedimiento, pero se limita su duración máxima, que no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca un plazo mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea. Ni siquiera las normas anteriores a la reforma podrán mantener plazos de duración superiores a éste, quedando fijados en seis meses a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley. Además, se recoge una regla supletoria que fija el plazo máximo de duración del procedimiento en tres meses, cuando su norma reguladora no fije otro distinto.

En cualquier caso, la propia Ley trata de suavizar la rigidez de estos plazos a través de dos medidas. La primera ya se recogía en la redacción anterior y consistía en reconocer al órgano competente para resolver la facultad de ampliar la duración máxima de aquellos procedimientos que, previsiblemente, no puedan resolverse en el plazo pre-

visto. No obstante, la nueva Ley refuerza el carácter excepcional de esta medida, que sólo podrá acordarse motivadamente cuando se hayan utilizado, evidentemente sin éxito, todos los medios humanos y materiales disponibles para resolver y notificar en plazo. La ampliación no podrá tener, en ningún caso, una duración superior al plazo inicialmente establecido para la tramitación del procedimiento.

La segunda medida tendente a suavizar la duración de los plazos resulta novedosa y consiste en la posibilidad de suspender el plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 42.5. La generosidad con que se recogen los supuestos de suspensión permitirá la adaptación de los plazos a la práctica totalidad de los procedimientos administrativos.

En tercer lugar, se modifican también las normas relativas al cómputo de este plazo, que comenzará a contarse desde la fecha del acuerdo de iniciación o desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, según los procedimientos se inicien de oficio o a solicitud del interesado.

También recibe una nueva regulación la consecuencia de la falta de resolución y notificación en el plazo establecido, esto es, el *silencio administrativo*. Las novedades de la nueva regulación se centran en tres aspectos esenciales, la definición del ámbito de la institución, la determinación de su sentido y la producción de efectos.

La institución del silencio administrativo constituye una forma anormal de terminación del procedimiento que se produce cuando la administración no resuelve (y, a partir de ahora, también notifica) dentro del plazo máximo establecido para hacerlo. Esta figura es generalmente aplicable a todo procedimiento administrativo, con una única excepción, los procedimientos iniciados de oficio por la Administración de cuya resolución pudieran derivar efectos desfavorables para el particular; en este caso, la nueva Ley determina la finalización del procedimiento por caducidad y no por silencio.

Un segundo aspecto importante en relación con el silencio administrativo, y sin duda el que más trasciende a la opinión pública, es la determinación del sentido de sus efectos. La pretendida generalización del silencio administrativo positivo por la Ley 30/1992 ha sido desvirtuada por vía reglamentaria. En 1992, con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, un 90,1 por 100 de los procedimientos tenían efectos desestimatorios, frente a un 9,9 por 100 que los tenían estimatorios. En 1996, y a pesar de la regla general del silencio positivo, el 77,5 por 100 de los procedimientos mantenían por vía re-

glamentaria los efectos desestimatorios del silencio, mientras que sólo el 22,5 por 100 de los procedimientos siguen la «regla general» del silencio positivo.

La nueva Ley mantiene esta regla general, de forma que cualquier procedimiento que no se resuelva y notifique en plazo supondrá la estimación de la pretensión planteada por el ciudadano; además, únicamente se permite el establecimiento de excepciones mediante Ley formal, lo que reducirá sustancialmente su número. No obstante, la propia Ley de 1999 recoge excepciones y así, se considera que imperará el silencio negativo o desestimatorio en relación con los procedimientos iniciados de oficio, con aquéllos cuya estimación supusiera la transferencia de facultades relativas al dominio público, con los relativos al derecho de petición y con los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, salvo que se trate de un recurso de alzada cuyo objeto sea una anterior desestimación por silencio.

Finalmente, el sistema de producción de efectos del silencio diseñado por la Ley de 1992 había recibido múltiples críticas, centradas sobre todo en dos aspectos: el inadecuado tratamiento unitario de los dos sistemas de silencio, estimatorio y desestimatorio, y el complejo sistema de la certificación de actos presuntos.

En relación con el primero de los temas propuestos, el artículo 43 de la Ley recupera la naturaleza clásica de cada tipo de silencio administrativo. Así, el silencio administrativo positivo equivale a un verdadero acto finalizador del procedimiento, revisable únicamente de acuerdo con los mecanismos establecidos en la presente Ley, de modo que, una vez transcurrido el plazo máximo de duración del procedimiento, sólo cabe dictar una resolución confirmatoria del acto. Por otra parte, el silencio negativo se configura como una ficción legal, cuya única eficacia reside en facultar al interesado para interponer el recurso procedente, administrativo o contencioso-administrativo; no obstante, la Administración podrá resolver este procedimiento antes de la interposición de los recursos, sin encontrarse condicionada en su resolución por el efecto desestimatorio del silencio.

Por otra parte, el silencio opera automáticamente, dependiendo únicamente del transcurso del tiempo de la inactividad de la Administración, sin que se imponga ninguna carga al particular, que no tiene la obligación de solicitar la certificación de acto presunto y puede acreditar su existencia por cualquier medio de prueba admitido en derecho. Esta eliminación de la certificación de acto presunto es un elemento clave en la Ley 4/1999, que recoge la jurisprudencia contenida en la Sentencia de 8 de octubre de 1996 del Tribunal Supremo, según la cual «la falta de petición específica de la certificación de acto pre-

sunto, 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).

Esta modificación debe conectarse con la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que omite toda referencia a la exigencia de certificación del acto presunto. En cualquier caso, el particular tiene la posibilidad de solicitar, si así lo desea, un certificado acreditativo del transcurso del plazo máximo normativamente establecido para resolver y notificar, certificado que deberá emitirse en el plazo de quince días y con un valor exclusivamente probatorio.

Otra novedad importante relativa al procedimiento y que pretende contribuir a la transparencia de la actuación administrativa consiste en la imposición a la Administración del *deber de informar a los interesados*, en el momento de iniciación del procedimiento, del plazo máximo de resolución y notificación, de los efectos que pueda producir el silencio administrativo y de la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente para iniciar la tramitación. Esta información deberá incluirse en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en 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.

Tradicionalmente el *control de la actuación administrativa* se viene realizando por la propia Administración Pública actuante, a través de un sistema de autotutela cuyas principales instituciones son la revisión de oficio y los recursos administrativos, o por los órganos judiciales integrantes del orden contencioso-administrativo.

La regulación de los *mecanismos administrativos de control de la legalidad de la actuación de las Administraciones Públicas*, recogida en el título VII de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, ha sido profundamente modificada por la Ley 4/1999.

El estudio de las novedades en materia de *revisión de oficio* exige distinguir entre actos nulos y anulables. La Administración Pública queda obligada a revisar sus actos nulos de pleno derecho y excluirlos del ordenamiento jurídico, de modo que el ejercicio de esta potestad pierde el carácter facultativo y deviene en obligatorio. Además, se recoge la posibilidad de revisar de oficio las disposiciones de carácter general, si bien este procedimiento sólo podrá iniciarse de oficio y nunca a instancias del interesado, ya que se considera que el particular ya dispone de suficientes instrumentos para reaccionar frente a las

disposiciones de carácter general que considere nulas, como la interposición de un recurso contra un acto administrativo que se funde en la nulidad de una disposición administrativa.

Aunque se reconoce a los interesados el derecho a instar de oficio la revisión de los actos nulos, también se concede al órgano revisor la facultad de inadmitir a trámite, mediante resolución motivada e impugnante ante la jurisdicción contencioso-administrativa, las solicitudes de revisión presentadas por los interesados que no se basen en algunas de las causas de nulidad recogidas en el artículo 62, que carezcan manifiestamente de fundamento o que sean sustancialmente iguales a otras solicitudes desestimadas por razones de fondo.

Por otra parte, se suprime la potestad de la Administración de revisar sus actos anulables. La depuración de estos actos del ordenamiento jurídico corresponderá en exclusiva a la jurisdicción contencioso-administrativa. Asimismo, la dicción literal del artículo 103 impide que la revisión de oficio de los actos anulables pueda iniciarse a instancia de los interesados. En todo caso, la anulación judicial de los actos administrativos anulables favorables a los interesados requerirá la declaración previa de su lesividad para el interés público.

Esta declaración de lesividad deberá adoptarse en el plazo de 4 años desde que se dictó el acto afectado y requiere, en todo caso, la audiencia de los interesados. Además, una vez iniciado el procedimiento, deberá resolverse en un plazo máximo de tres meses o se producirá su caducidad. Una vez adoptada la declaración de lesividad será preciso que la Administración Pública autora del acto lo recurra ante el órgano jurisdiccional competente en el plazo preclusivo de dos meses.

La nueva regulación de los *recursos administrativos* parte del restablecimiento de la dualidad de recursos ordinarios,alzada y reposición, que había sido suprimida por la Ley de 1992. Especial importancia reviste la recuperación del recurso de reposición, con carácter potestativo, que responde a una demanda particularmente sentida en el ámbito de la Administración Local y permite, por un lado, 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 por otra parte, evitar situaciones de aglomeración de recursos jurisdiccionales y de costos del procedimiento los cuales, indirectamente, han llevado en la práctica, a la indefensión de los ciudadanos, como sucede en muchos de los casos en los que el importe de los actos es menor que los gastos derivados de la impugnación jurisdiccional de los mismos.

Otra novedad significativa relativa a los recursos es la ampliación de la regulación de las medidas cautelares que deberán fundamentarse en la protección del interés público o (ésta es la novedad) el de terceros y que requerirán caución o garantía previa cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza. Esta medida, denominada por la doctrina contracautela, encuentra similar regulación en el artículo 133 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. También llama la atención la posibilidad de prolongar la suspensión del acto impugnado después de agotada la vía administrativa cuando exista una medida cautelar cuyos efectos se extiendan a la vía contencioso-administrativa. Si se solicitase la suspensión en sede judicial, ésta se mantendrá hasta que se pronuncie el tribunal.

Asimismo, se suprime la comunicación previa a la interposición del recurso contencioso-administrativo, requisito que ya había visto relativizada su vigencia por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la cual venía interpretándolo como un requisito subsanable, de forma que no supusiera una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 76/1996, 83/1996, 19/1997 y 65/1997, entre otras).

Además, se establecen plazos distintos para la interposición de los recursos ordinarios según el acto impugnado fuese o no expreso: en el primer caso, será de un mes; en el segundo, de tres meses a partir del momento de producirse el silencio.

En cuanto al recurso extraordinario de revisión, se modifica la redacción de una de sus causas con objeto de restringir su interposición. Hasta ahora, resultaba irrelevante el momento de aparición de documentos relevantes para el asunto de que trate el acto y bastaba con que se aportasen con posterioridad a la resolución. De este modo, el interesado podía reservarse la posibilidad de interponer este recurso de revisión omitiendo intencionadamente en su recurso ordinario la referencia a algún documento. A partir de la entrada en vigor de esta Ley esta práctica fraudulenta resulta imposible, ya que únicamente podrá interponerse recurso de revisión por aportación de nuevos documentos cuando éstos hayan aparecido con posterioridad a la resolución que se pretende impugnar.

Como se ha señalado, la regulación del procedimiento administrativo ha sufrido una modificación tendente a flexibilizar progresivamente los cauces de actuación de la Administración Pública. El procedimiento se ha convertido en una garantía de los derechos de los ciudadanos, en detrimento de su papel tradicional de garante de la legalidad de la actuación de la Administración Pública. Esta razón obliga a completar el proceso de modernización administrativa con una

reforma del sistema de *control judicial de la legalidad de la actividad de la Administración* que, entre otras cosas, debe desviar su atención del acto administrativo y del estricto cumplimiento del procedimiento administrativo en su producción.

Esta reforma se ha abordado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que no pretende, como indica su propia Exposición de Motivos, romper con los principios que inspiraron la reforma de 1956 y que, a juicio del legislador, continúan siendo plenamente válidos en la actualidad. La nueva Ley pretende, más bien, incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la doctrina y la jurisprudencia que tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han elaborado a la luz de los principios introducidos por la Constitución. Asimismo, contribuye a aproximar a los ciudadanos a la justicia y hacer más sencilla la resolución de sus controversias con la Administración. Concretamente, las novedades introducidas por la reforma se dirigen en tres direcciones:

En primer lugar, pretende adaptar la organización judicial a la nueva configuración territorial del Estado, en la que aparecen unas entidades inexistentes en 1956 y de extraordinaria importancia, las Comunidades Autónomas. En este sentido debe interpretarse la nueva distribución interna de competencias entre los órganos judiciales.

En segundo lugar, se trata de garantizar a los ciudadanos una más efectiva tutela de sus derechos frente a la Administración Pública, para lo cual se modifica el régimen de ejecución de sentencias, se introducen nuevos recursos que permiten al ciudadano reaccionar frente a la inactividad de la Administración o a sus actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho y se refuerza la posición procesal de los administrados, titulares de derechos e intereses legítimos, frente o al lado de la Administración.

En tercer y último lugar, la nueva Ley universaliza el control judicial de los actos de las Administraciones Públicas. En nuestro ordenamiento jurídico, el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad y sometimiento a los intereses generales de la actuación administrativa se realiza a través de los Juzgados y Tribunales integrados en el orden contencioso-administrativo. Puesto que se trata de un orden jurisdiccional especial, sus órganos únicamente podrán conocer aquellas cuestiones que les hayan sido expresamente atribuidas, so pretexto de incurrir en defecto de jurisdicción. Surge así la necesidad de delimitar la competencia de los órganos judiciales contencioso-administrativos. Para ello, puede procederse a enumerar taxativamente los litigios cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque no parece posible prever de modo

exhaustivo todos los litigios susceptibles de producirse. De este modo, tanto la Ley de 1956 como la de 1998 optaron por el establecimiento de una cláusula general que describiese genéricamente todas las competencias de este orden.

Esta cláusula general puede construirse a partir de un criterio objetivo, que se referirá a la naturaleza del órgano de que procedía el acto, o de un criterio subjetivo, relativo a la naturaleza de la actuación en relación con la cual se deducía la pretensión. La adopción de un criterio delimitador subjetivo llevaría a atribuir a la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para conocer de todos los litigios en los que la Administración Pública fuera parte interesada, lo que obligaría a delimitar con precisión que debe entenderse por Administración Pública. Por otra parte, el criterio objetivo atribuiría a este orden jurisdiccional el conocimiento de las pretensiones que se fundamenten en normas jurídico-administrativas, cualquiera que fuese el órgano del que proceda.

La Ley de 1956 delimitó el ámbito de este orden jurisdiccional en función de ambos criterios, igual que la Ley Orgánica del Poder Judicial, que refería la competencia de estos juzgados y tribunales al conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actividad de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo.

El artículo 1 de la Ley de 1998 establece genéricamente que corresponde a los Tribunales Contencioso-administrativos conocer de *«las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de la Administraciones Públicas sujeta a Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación»*.

En principio, parece que la nueva Ley adopta el mismo criterio combinado que se venía utilizando tradicionalmente para delimitar el ámbito de lo contencioso-administrativo. No obstante, como acertadamente señala GONZÁLEZ PÉREZ, a pesar de las referencias a la Administración pública contenidas en los dos primeros apartados de este artículo, las adiciones que se recogen en el apartado 3 suponen el abandono de la concepción subjetiva para adoptar un criterio material de delimitación de la competencia.

De este modo, la nueva Ley va más allá que su antecesora y extiende la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa al conocimiento de las pretensiones que se deduzcan de cualquier actuación de los poderes públicos que se encuentre sometida al Derecho Administrativo. O lo que es igual, encomienda a estos jueces y tribunales el control de la legalidad de la actuación de todos los poderes

del Estado, salvo que esta actuación esté expresamente sometida a otros órganos judiciales o constitucionales.

En conclusión, de acuerdo con la cláusula general del artículo 1, la jurisdicción contencioso-administrativa se extiende a las siguientes actuaciones de los poderes públicos:

En primer lugar, a las actuaciones del Gobierno, que se configura como un órgano constitucional plenamente diferenciado de la Administración General del Estado. En este sentido, se encomienda al orden contencioso el control de la potestad reglamentaria, que ya se mencionaba en la Ley de 1956, y de los actos políticos, que se encontraban tradicionalmente exentos de fiscalización.

En segundo lugar, se suprimen todas las excepciones al control jurisdiccional de la actuación de la Administración, de modo que el control judicial se extiende a todas las actuaciones de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea su forma de manifestación externa: un acto expreso, un acto presunto, una simple inactividad, una actuación en vía de hecho, un contrato, una prestación, etc. Para hacer posible este control se establecen procedimientos distintos en función de la actuación controlada.

En tercer lugar, la jurisdicción contencioso-administrativa controlará las actuaciones de otros poderes públicos relativas a materias eminentemente administrativas, fundamentalmente la gestión de personal o patrimonial.

Para terminar mi exposición y a modo de *resumen*, debo señalar que en esta legislatura se ha completado un ambicioso programa de sustitución del marco jurídico tradicional de la Administración, que provenía de los años cincuenta. Para ello ha sido necesaria una intensa actividad legislativa que ha sido culminada por este Gobierno, pero que se había iniciado con anterioridad y contaba con un amplio apoyo político.

Esta reforma trata, en definitiva, de implantar un nuevo modelo de relaciones entre los ciudadanos y la Administración que venía impuesto no sólo por la Constitución, sino también por la propia evolución natural de nuestra sociedad. La novedad esencial de este nuevo modelo reside en que se construye en torno al ciudadano, que se concibe como cliente de una organización pública prestadora de servicios y al que, por ello, se le reconoce el derecho a exigir a la Administración no sólo sumisión al ordenamiento jurídico, sino también eficacia y calidad en los resultados de su actuación y eficiencia en la gestión de los recursos de que dispone.

Las disposiciones legislativas que hemos analizado tratan de crear las condiciones idóneas para la implantación de este nuevo modelo administrativo. Sin embargo, su efectiva consecución depende de un cambio de la cultura administrativa imperante, que se producirá de forma más lenta y requerirá en todo caso la ejecución de programas de formación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.