

POTESTADES Y ACTOS ADMINISTRATIVOS. RÉGIMEN JURÍDICO, REVISIÓN Y RECURSOS

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. POTESTADES, ACTOS Y PROCEDIMIENTO: POTENCIA Y ACTO.– II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: ELEMENTOS INTERPRETATIVOS.– III. CARACTERIZACIÓN DE LA REGULACIÓN DE POTESTADES Y ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTENIDA EN LA LEY 5/2021.– IV. EL CONDICIONANTE COMPETENCIAL DE LA LEY 5/2021: LA COMPETENCIA DE AUTO-ORGANIZACIÓN Y LA DIFICULTAD DE ESTABLECER ESPECIALIDADES SECTORIALES EN UNA LEY GENERAL.– V. POTESTADES ESPECÍFICAS Y PRERROGATIVAS.– VI. EL ELEMENTO ORGANIZATIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDO EN LA LEY DEL SECTOR PÚBLICO.– VII. ACTOS QUE PONEN FIN A LA VÍA ADMINISTRATIVA.– VIII. REVISIÓN, LESIVIDAD, REVOCACIÓN Y CORRECCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.– IX. MECANISMO DE SUSTITUCIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.– X. LEGISLACIÓN GENERAL Y NORMATIVA ESPECIAL. EN PARTICULAR EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.– XI. EPÍLOGO: TÉCNICA NORMATIVA Y SEGURIDAD JURÍDICA.– XII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Dentro del estrecho margen que queda entre la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, el legislador aragonés ha introducido por medio de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, precisiones organizativas, pero que también afectan al régimen jurídico. Especialmente en el régimen de los organismos públicos, respecto a los cuales se establece un amplio régimen de tutela, atribuyéndose al consejero competente por razón de la materia tanto resolver sobre su eventual responsabilidad patrimonial como resolver los recursos de alzada contra las decisiones de sus órganos superiores.

Palabras clave: procedimiento administrativo; revisión de los actos administrativos; revocación de los actos administrativos.

ABSTRACT: Being an essentially organizational law, Act 5/2021, of June 29, on the Organization and Legal Regime of the Public Sector of Aragón, also contains relevant elements of the legal regime of administrative action. The clarifications on the regime of public bodies can be highlighted, whose regime supposes a greater control of their actions by the members of the Government of the Autonomous Community.

Key words: administrative procedure; review of administrative acts; revocation of administrative acts.

I. POTESTADES, ACTOS Y PROCEDIMIENTO: POTENCIA Y ACTO

Las potestades, como poderes típicos conferidos a las distintas Administraciones públicas por medio de una norma con rango legal, y el acto administrativo como su plasmación concreta en un supuesto específico de ejercicio, son dos momentos —potencia y acto— a través del movimiento a través del que se articula el poder jurídico, materializando la posibilidad acordada por el ordenamiento jurídico de actuar sobre la realidad jurídica, produciendo efectos jurídicos relevantes, como formuló Santi ROMANO en la voz «Poteri, potestà» de sus *Frammenti di un dizionario giuridico* (1). Ambos momentos del poder jurídico tienen un nexo vertebrador que es el procedimiento administrativo, que es un elemento esencial del régimen jurídico aplicable en su ejercicio, el aplicable con carácter previo como elemento de garantía del principio de legalidad. Ese mismo principio de legalidad se garantiza *a posteriori* por medio de las potestades de revisión y los recursos administrativos, por medio de los cuales —sea a instancia de particulares o de oficio— se verifica la regularidad de la producción y contenidos de los actos administrativos, corrigiendo las posibles disfunciones.

II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: ELEMENTOS INTERPRETATIVOS

Desde las perspectivas lógica y jurídica, el procedimiento administrativo cumple una triple función. Las Administraciones públicas, como cualquier persona jurídica, tienen que actuar necesariamente siguiendo procedimientos para formar su voluntad y adoptar decisiones que, precisamente por haber seguido ese procedimiento, sean imputables a la propia persona. No sólo eso en el caso de las Administraciones públicas, sino que dada la vinculación del principio de legalidad y la función tuitiva del interés general que les ha sido conferida, el procedimiento debe asegurar la legalidad y acierto de los actos administrativos y otras resoluciones adoptadas por las Administraciones públicas. A todo lo anterior, en el caso del procedimiento administrativo se une una imprescindible función de garantía: la Administración pública ha sido dotada por el ordenamiento jurídico de las potestades a que antes se aludía y que le permiten incidir unilateralmente en el estatuto jurídico de otros sujetos de derecho y el procedimiento debe asegurar —en la medida de lo posible— que esas potestades se ejerzan, no sólo respetando los derechos de los afectados, sino incluso sus intereses hasta donde ello sea posible.

Esa pluralidad de funciones hace que las competencias normativas para la conformación de los procedimientos sean compartidas entre los legisladores

(1) ROMANO, 1947, p. 172.

que se superponen en nuestro ordenamiento plural. La legislación sectorial no parte de cero en materia de procedimiento, no existe una libertad absoluta —ni siquiera una relativa— para configurar de forma distinta los mecanismos internos de actuación administrativa en función de las peculiaridades de un concreto sector de actividad administrativa. Se superponen varias capas. Entre el nivel de legislación básica —establecida por el Estado— y el nivel de legislación sectorial —conformado en muchos casos por el legislador autonómico— está la legislación autonómica general, estableciendo reglas generales de organización y, en menor medida, de procedimiento a aplicar por la Administración de la Comunidad Autónoma. Este es el nicho de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, en la que se ha renunciado a establecer reglas generales que pudieran haber afectado, al menos en cuestiones puntuales, a las entidades locales aragonesas. Se ha optado en consecuencia por una Ley de contenidos esencialmente organizativos, aunque con determinadas precisiones en el procedimiento administrativo. Las competencias estatales autonómicas no sólo han debido ser tenidas en cuenta para aprobar la Ley, sino que también son un elemento de su interpretación.

III. CARACTERIZACIÓN DE LA REGULACIÓN DE POTESTADES Y ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTENIDA EN LA LEY 5/2021

Al legislador estatal le corresponde «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» de acuerdo con el art. 149.1.18 de la Constitución. La interpretación de la cláusula dependerá de la extensión que demos al adjetivo «común» —que ha mostrado una considerable vis expansiva (GONZÁLEZ RÍOS, 2018, 127)— y al sustantivo «organización». Sin embargo, no es el único elemento a considerar.

El contenido mínimo indisponible de la autonomía —incluso de la que sea meramente administrativa, más en el caso de autonomía política— es la auto-organización, que en nuestro ordenamiento está constitucionalmente garantizada no sólo a las comunidades autónomas, sino a las entidades locales, que también tienen una considerable capacidad de modificar su propia organización, si bien mucho menor que la que está a disposición de los legisladores autonómicos. Respecto a éstos, su competencia para configurar la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma no debe entenderse como lo puramente orgánico, sino que supone también una clara capacidad de adaptar los procedimientos administrativos en función de las peculiaridades de la materia específica sobre la que se haya de decidir, como se reconoce claramente en la legislación básica general en materia de actuación y proce-

dimiento administrativo, aunque condicionando el rango de la norma a utilizar para ello. De acuerdo con el art. 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

«Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar».

Por tanto, las facultades normativas de la Comunidad Autónoma están condicionadas según la fuente que se use para realizar esa adaptación a su propia esfera de competencias e intereses. En el caso de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, el rango legal permitiría una mayor capacidad normativa desde esta perspectiva.

Sin embargo, en principio esa ley por medio de la que se pueden incluir trámites adicionales o distintos no sería una ley general de procedimiento, sino que ese papel incumbe primordialmente las leyes sectoriales, que permiten —aunque sea dentro de unos límites— incluir «trámites adicionales o distintos». Sería el caso de los «poderes de veto» conferidos a determinados organismos u órganos supervisores en los sectores financieros, como los que tienen sobre la adquisición de participaciones significativas en entidades aseguradoras o reaseguradoras la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (art. 85.2 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras), en sociedades que administren mercados secundarios oficiales, en los depositarios centrales de valores o en una empresa de servicios y actividades de inversión la Comisión Nacional del Mercado de Valores (art. 48.1, 99 y 176 del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores) o en entidades de crédito por el Banco de España conjuntamente con el Banco Central Europeo (art. 16 a 20 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito), poderes de veto que no se corresponden con ninguno de los mecanismos de actuación previstos y regulados en la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común. No existen ejemplos equivalentes en la legislación aragonesa ni en la de otras comunidades autónomas, quizá también porque partimos de una cultura administrativa común, cuya raíz está en la Ley de 17 de julio de 1958 sobre procedimiento administrativo, que es una parte esencial de nuestra tradición jurídica y que ha configurado muy profundamente las formas de actuación de las Administraciones públicas españolas.

Es claro que las leyes sectoriales o sus reglamentos de desarrollo pueden establecer una variedad de precisiones adicionales para adaptar el procedimiento general a la materia específica, como se reconoce expresamente en el art. 1.2 de la Ley 39/2015.

En este sentido, el carácter «común» de los procedimientos funciona más como una habilitación para que mediante la legislación básica se establezcan los elementos estructurales y de garantía del procedimiento que como una habilitación competencial para regular exhaustivamente una determinada materia, el procedimiento. No obstante, el procedimiento «común» es también el procedimiento «general», la regulación que se aplica directamente en todo tipo de procedimientos cuando no existen normas específicas que de alguna manera formalicen el procedimiento preciso para el ejercicio regular de una determinada potestad.

De todo lo dicho se desprende que a las leyes autonómicas «generales», a través de las que no se está haciendo uso de competencias de regulación sectorial, lo que les queda fundamentalmente es lo organizativo y es a eso a lo que responden principalmente las previsiones de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

En lo que no es propiamente procedimiento, sino régimen jurídico de la acción administrativa —aunque a menudo sea difícil plasmar la distinción en la práctica—, la competencia del Estado es meramente básica: le corresponde establecer las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», lo que supone que en lo no previsto en esas bases se puede hacer una concreción o desarrollo que no contradiga lo previsto en la legislación estatal. En este apartado entrarían las precisiones realizadas por el legislador aragonés respecto a la revocación de los actos no favorables, a cuyo ejercicio se dota de mayores certezas que las existentes en la legislación estatal: se prohíbe su delegación en el art. 12.1, f) —igual que se hace con la revisión de actos nulos o la declaración de lesividad en el art. 12.1, e)—, se sujeta a prescripción la revocación de los actos que no sean nulos e implícitamente se circunscribe la revocación a actos inválidos en el art. 62.2, como se desarrolla más adelante. En la misma línea, respecto a la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, corresponde al legislador estatal la fijación del «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas», lo cual va mucho más allá del establecimiento de las bases. No obstante, también en ese caso existe colaboración del legislador autonómico. Ciertamente, la responsabilidad en nuestro derecho se reconoce para la compensación de las lesiones que los particulares «no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley» y esa Ley no tiene que ser estatal, sino que puede ser autonómica. Sin embargo, esa Ley autonómica casi necesariamente será una Ley sectorial, por

lo que las posibilidades de regulación en una ley autonómica general como la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón son muy limitadas. El cambio fundamental es de procedimiento: el cambio en el umbral a partir del cual se deberá solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

IV. EL CONDICIONANTE COMPETENCIAL DE LA LEY 5/2021: LA COMPETENCIA DE AUTO-ORGANIZACIÓN Y LA DIFICULTAD DE ESTABLECER ESPECIALIDADES SECTORIALES EN UNA LEY GENERAL

En el art. 149.1.18 de la Constitución se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas». Como consecuencia, las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos, como competencia exclusiva, las normas de procedimiento administrativo derivadas de las especialidades de su organización. En este sentido, en la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 71, relativo a las competencias exclusivas, se recoge como materia 7.ª la siguiente: «El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia». No es la única mención al procedimiento en el Estatuto de Aragón vigente: en el artículo 75, relativa a competencias compartidas también aparece: «12.º Régimen jurídico, procedimiento, contratación y responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma».

Ciertamente, no son las especialidades resultado del ejercicio de su potestad de auto-organización el origen fundamental de las competencias normativas con que cuentan las Comunidades Autónomas en materia de procedimiento administrativo, sino la distinción entre procedimiento administrativo «común» y procedimientos «especiales» implícita en la formulación constitucional de la competencia del Estado. La jurisprudencia constitucional sobre la distinción entre los conceptos de común y especial a efectos competenciales se formó en tres momentos sucesivos, de los que provienen los tres componentes fundamentales que la conforman, incorporados por los pronunciamientos posteriores (2).

Primero, la distinción entre procedimiento administrativo común y especiales «por razón de la materia», formulada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas. Segundo, la admisión de normas integrantes del procedimiento administrativo común «especiales por razón de la materia», presentes en la legislación sectorial del Estado, que aparece en la STC

(2) VALENCIA, 2019, p. 18.

61/1997, de 20 de marzo, sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Tercero, la existencia de normas de procedimiento administrativo común «singulares» o referentes a ciertas modalidades de la actividad administrativa, llevada a cabo por la STC 130/2013, de 4 de junio, sobre la Ley General de Subvenciones de 2003.

Mediante la STC 227/1988, de 29 de noviembre, se resolvieron de manera acumulada varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y tres conflictos positivos de competencia planteados por el Gobierno Vasco frente a disposiciones reglamentarias de desarrollo, entre ellas, el Reglamento del dominio público hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

En este Reglamento no se hacía ninguna salvedad de las competencias reconocidas por la Ley a las Comunidades Autónomas sobre las cuencas intracomunitarias ni acotaba su aplicación al dominio público hidráulico de competencia estatal, se regulaban entre otras cosas las distintas clases de procedimientos administrativos «en materia de utilización de las aguas, policía demanial u otras materias conexas». En el fundamento 32 de la Sentencia se establece el criterio que sigue siendo fundamental a este respecto:

«La resolución de esta controversia exige determinar ante todo lo que debe entenderse por “procedimiento administrativo común”, a los efectos prevenidos en el citado art. 149.1.18 de la Constitución. El adjetivo “común que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido *reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.* Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del “procedimiento administrativo común”, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18—, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho.

De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al

absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias».

Se establece la distinción entre el procedimiento administrativo común, de competencia estatal ex art. 149.1.18 CE, y los procedimientos especiales por razón de la materia, cuya regulación corresponde al legislador sectorial competente en cada caso, con respeto a las normas integrantes del procedimiento administrativo común. En realidad, esta doctrina del carácter accesorio del procedimiento respecto del régimen sustantivo venía ya siendo afirmado por el Tribunal Constitucional en ámbitos específicos, como la determinación de las posibles causas de utilidad pública o interés social a efectos expropiatorios (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6). La razón, como se expresa en la Sentencia citada, es evitar un condicionamiento indebido de las competencias sustantivas.

Un segundo aspecto relevante de la STC 227/1988 es que no excluye la existencia de normas de procedimiento administrativo común fuera de las leyes administrativas «generales» como la entonces vigente Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo, sino que admite la posibilidad de que hayan sido establecidas en normas estatales sectoriales. Respecto a la impugnación por el Gobierno Vasco de la fijación de la cuantía máxima de las multas coercitivas, el Tribunal Constitucional reconoció la competencia del Estado: en el fundamento 29 de la Sentencia se argumenta el carácter de norma de procedimiento común de esa previsión porque «el precepto impugnado no hace otra cosa que especificar la aplicación de tales medios de ejecución forzosa previstos en la legislación general sobre el procedimiento administrativo, y fijar un límite máximo a la cuantía de las multas coercitivas, para garantizar un tratamiento sustancialmente igual de los interesados».

En la jurisprudencia posterior del Tribunal Constitucional se afirmaría incluso con mayor claridad que las cuestiones relativas a la garantía de los ciudadanos son susceptibles de integrarse en el procedimiento administrativo común, incluso si no están en una ley general de procedimiento y, en este sentido resulta paradigmática la STC 204/1992, de 27 de noviembre, a propósito de la exigencia del dictamen del Consejo de Estado en determinados procedimientos administrativos, en el caso concreto, el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, entonces contemplado únicamente en la Ley Orgánica del Consejo de Estado. De acuerdo con el fundamento 4:

«La intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.). Sin embargo, esta garantía procedimental debe cohererarse con las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido para regular la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 C.E.), de modo que esa garantía procedimental debe respetar al mismo tiempo las posibilidades de organización propia de las Comunidades Autónomas que se derivan del principio de autonomía organizativa [arts. 147.2 c) y 148.1.1 C.E.]. Ningún precepto constitucional, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que estas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas».

El juego conjunto entre auto-organización como elemento esencial de la autonomía y garantía del administrado como componente fundamental del procedimiento administrativo quedan así perfectamente articulados.

De acuerdo con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (que, dicho sea de paso, reiteraba en varios preceptos la fórmula «Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma»), podían establecerse procedimientos administrativos especiales en función de la materia, tanto por las Comunidades Autónomas como por el Estado (en este sentido, disposiciones adicionales 5ª, 7ª y 8ª de la Ley 30/1992). Dichos procedimientos tenían que respetar la regulación establecida en la Ley 30/1992 con carácter pleno o básico, pero esa regulación dejaba un espacio muy amplio para las normas sectoriales. En la normativa vigente, el ya citado art. 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, limita a la «Ley» la posibilidad de establecer «trámites adicionales o distintos», debiendo motivarse que resulta «eficaz, proporcionado y necesario» para conseguir los fines perseguidos. Sin embargo, se podrá regular por reglamento la determinación de la competencia para iniciar, instruir o resolver, los plazos —aunque sólo por Ley podrá establecer un plazo para resolver y notificar superior a seis meses, de acuerdo con el art. 21—, las formas de iniciación y terminación, la publicación (pero no la notificación, que se rige por la Ley 39/2015) y los informes que sea precep-

tivo solicitar. En todo caso, es preciso recordar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a diversos preceptos de la Ley 39/2015, afectando a previsiones legales sustancialmente relacionadas con el régimen de elaboración de normas y con la Administración electrónica.

V. POTESTADES ESPECÍFICAS Y PRERROGATIVAS

En el art. 4.1 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón se reitera lo establecido en el Estatuto de autonomía de Aragón, art. 62.5, cuando prevé que la «Administración de la Comunidad Autónoma gozará, en el ejercicio de sus competencias, de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración del Estado», aunque se hace una enumeración, que hay que entender no exhaustiva, de potestades que se quiere que tenga la Administración incluso si en el futuro dejaran de estar atribuidas a la Administración General del Estado. Entre las potestades, la de auto-organización, la ejecución forzosa de sus actos administrativos, la expropiatoria, investigación, deslinde y recuperación de oficio de los bienes públicos, inspectora y sancionadora. No es un reconocimiento que en todos los casos sea directamente operativo: la expropiación requiere una específica declaración de utilidad pública o interés social y la inspección y sanción precisan de reconocimientos específicos para ámbitos determinados —en el caso de la potestad sancionadora tal cosa se reconoce expresamente en el art. 35.1 de la Ley 5/2021— además de, en el caso de esta última, de una tipificación en norma con rango de Ley de las infracciones y sanciones. En el caso de la ejecución forzosa, el ordenamiento jurídico confiere directamente a todas las Administraciones públicas la posibilidad de utilizar la ejecución subsidiaria y el apremio sobre el patrimonio —específicamente mencionado en la Ley 5/2021, pero se precisa norma con rango de Ley para poder utilizar multas coercitivas— cuya cuantía y límites pueden formar parte del procedimiento administrativo común, como ya se ha visto— y la compulsión sobre las personas. Sí serían susceptibles de desplegar sus efectos directamente las facultades conferidas de investigación, deslinde y recuperación de oficio de los bienes públicos, aunque también estén condicionadas en su ejercicio por la legislación específica.

Mayor virtualidad tienen las «prerrogativas» también recogidas en el art. 4.1 y que se consideran directamente aplicables también a los organismos públicos: presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos y la inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y aquellos otros reconocidos a la Hacienda Pública para el cobro de sus créditos. No obstante, las cuestiones de inembargabilidad y prelación se

remiten a la legislación sectorial. En cuanto a la ejecutividad de los actos, es indiscutiblemente una cuestión de «procedimiento administrativo común» o régimen básico, por lo que serán directamente aplicables las previsiones de la legislación estatal, como las que se establecen respecto a la ejecutividad de los actos en el art. 90 de la Ley 39/2015. Es relevante sin ningún género de duda la previsión del art. 4.1, h), en el que se establece la «exención de toda obligación de garantía o caución ante los órganos administrativos o ante los tribunales de los distintos órdenes jurisdiccionales». No obstante, puede recordarse aquí que esta cuestión en principio estaba ya resuelta en el art. 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas:

«El Estado y sus Organismos autónomos, así como las entidades públicas empresariales, los Organismos públicos regulados por su normativa específica dependientes de ambos y los órganos constitucionales, estarán exentos de la obligación de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previsto en las leyes.

En los Presupuestos Generales del Estado y demás instituciones públicas se consignarán créditos presupuestarios para garantizar el pronto cumplimiento, si fuere procedente, de las obligaciones no aseguradas por la exención».

No obstante, es preciso reconocer que en pasado se han suscitado dudas por mor de algunas reformas procesales, por lo que la fijación del privilegio y su extensión en la Ley aragonesa no es completamente baladí (*vid.* BOTO, 2010, 239). En todo caso sí es relevante su aplicación sin matices, de acuerdo con la ley aragonesa, a todos los «organismos públicos y consorcios autónomos» (art. 4.2).

VI. EL ELEMENTO ORGANIZATIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDO EN LA LEY DEL SECTOR PÚBLICO

El art. 36 de la Ley 5/2021 podría haber sido redactado de forma muy simple: los procedimientos de responsabilidad patrimonial son resueltos por el consejero (salvo si una Ley lo atribuye al Gobierno, aunque esto también habría sido prescindible por evidente). La competencia del consejero se extiende no sólo a lo concerniente a su departamento en sentido estricto, sino a los organismos públicos adscritos al mismo (art. 98.6) Esto está en línea con lo que ha venido siendo la regla desde la primera regulación general de la responsabilidad patrimonial de la Administración por la Ley de expropiación forzosa de 1956: los procedimientos en esta materia los resuelve el jefe del Departamento, es decir, el ministro en la Administración General del Estado y el consejero en las Administraciones públicas de las comunidades autónomas.

Aunque en el art. 35 de la Ley 5/2021 también se hacen remisiones a las normas sustantivas y de procedimiento nacionales, pero se establecen normas precisas en cuanto a la distribución competencial del ejercicio de la potestad sancionadora. No obstante, no son normas atributivas de la competencia, puesto que la potestad sancionadora, que ha debido ser atribuida por Ley de forma expresa, sólo podrá ser ejercida por «los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario», sino una previsión *supletoria* que ordena las competencias en los niveles organizativos de la Administración autonómica en función de la cuantía de las sanciones: directores de servicio provincial hasta 12 mil euros, directores generales hasta 30 mil euros y a partir de ahí los consejeros. El tenor literal de la norma suscita algunas dudas, pero en el caso de los consejeros la reserve en su favor de la competencia para imponer las sanciones que superen los 30 mil euros parece una regla de aplicación directa a todo tipo de procedimientos: «en todo caso» y «queda reservada» parecen indicar que la previsión no es meramente supletoria, en defecto de previsión específica en la legislación sectorial como sucede con las competencias de directores provinciales y generales, sino una regla general prevalente.

La atribución de la competencia sancionadora en función de la cuantía viene siendo una solución reiterada desde que, durante la Dictadura de Primo de Rivera, se atribuyese por primera vez competencia para imponer sanciones de orden general a los ministros, por lo que no constituye precisamente una novedad. Sin embargo, pese a lo reiterado no es una solución ideal. En primer lugar, porque no se hace referencia a las sanciones no pecuniarias o restrictivas de derechos, que en algunos casos son mucho más relevantes que las multas. En segundo lugar, porque —ya en un plano más filosófico— no tiene mucho sentido que el ejercicio de la potestad sancionadora se confíe a órganos políticos: o el consejero se limita a firmar la propuesta que le llega, asumiendo formalmente una responsabilidad virtual por la decisión que no le corresponde materialmente; o entra en el examen de la cuestión, lo que es todavía más inadecuado teniendo en cuenta que sólo anecdóticamente el consejero de un departamento tiene destrezas y conocimientos técnicos o jurídicos específicos en las materias que son objeto de su competencia. La atribución del ejercicio de la potestad sancionadora a órganos técnicos especializados dentro de cada departamento, con juristas entre sus miembros, no sólo sería una solución más adecuada en el plano teórico, sino que permitiría mejorar sustancialmente el porcentaje de sanciones que, una vez impugnadas, no son anuladas ni reducidas por la jurisdicción contencioso-administrativa.

La claridad inicial de las reglas expuestas sobre los tres órdenes de competencia para sancionar se enturbian un tanto cuando no se hayan creado las direcciones de servicio provincial (art. 35.4):

«Las competencias atribuidas a las personas titulares de las direcciones de los servicios provinciales de los departamentos por norma con rango de ley o reglamentario en los casos en los que no se creen en la estructura orgánica se ejercerán por la persona titular de la dirección general competente por razón de la materia y por el secretario general técnico cuando sean competencias de naturaleza horizontal por referirse a los servicios comunes, gestión presupuestaria, contratación y gestión de personal del Departamento».

Una interpretación sistemática llevaría a pensar que la previsión se hace exclusivamente para el ejercicio de la potestad sancionadora, que es a lo que está dedicado el artículo, pero en tal caso la propia formulación del precepto lleva a equívocos. Cuando no exista el director de servicio provincial sus competencias sancionadoras las ejerce el director general. El secretario general técnico en cambio ejercerá las «competencias de naturaleza horizontal», es decir, las presupuestarias, de contratación pública y de gestión de personal, además de las relativas a los servicios comunes. La lógica lleva a considerar que, aunque la previsión haya sido formulada primariamente para el ejercicio de la potestad sancionadora, su formulación y la inexistencia de previsiones similares para el ejercicio de otras potestades o competencias en la Ley 5/2021 permite su aplicación analógica en todos los casos en los que se de la circunstancia de que no haya sido creada la estructura de los servicios provinciales.

VII. ACTOS QUE PONEN FIN A LA VÍA ADMINISTRATIVA

Aparte de un recordatorio de la prohibición de la inderogabilidad singular de los reglamentos en el art. 59.3, formulada en términos algo más correctos —pero equivalentes— que los utilizados en el art. 37.1 de la Ley 39/2015, no hay grandes especialidades en el régimen jurídico de la actuación de la Administración pública recogido en la Ley 5/2021. Es más, el art. 60.1 en su totalidad sería prescindible. No habría resultado necesario recordar que pondrán fin a la vía administrativa los actos de «órganos, organismos y autoridades cuando una norma de rango legal o reglamentario así lo establezca» (art. 60.1, b), que es una mera reproducción de lo establecido en el art. 114.1, g) de la Ley 39/2015, ni que ponen fin a la vía administrativa los actos del Gobierno, comisiones delegadas, presidente, vicepresidentes y consejeros (art. 60.1, a) porque, como se establece en el art. 114.1, c) de la Ley 39/2015, lo hacen la «resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico», salvo que una Ley establezca expresamente lo contrario. Reproducen o parafrasean la Ley 39/2015 la previsión de que ponen fin a la vía administrativa la resolución de los recursos de alzada [60.1, c) de la Ley 5/2021 y 114.1, a) de la Ley 39/2015], la terminación convencional de los procedimientos [60.1, e) y 114.1, d)], la resolución de procedimientos

de responsabilidad patrimonial [60.1, f) y 114.1, e)] y las resoluciones de los procedimientos complementarios al ejercicio de la potestad sancionadora [60.1, g) y 114.1, f)].

Resultan mucho más relevantes los párrafos 2 y 3 del art. 60. En el art. 60.2 se establece la posibilidad de que en las leyes especiales se puedan establecer mediante previsión expresa recursos de alzada ante el Gobierno contra los actos de los consejeros. Este precepto no tiene equivalente en la Ley 39/2015 ni lo tenía en la Ley 30/1992, pero sí de alguna manera en el art. 122.3 de la Ley de 17 de julio de 1958 sobre procedimiento administrativo:

«El recurso de súplica o alzada ante el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno sólo podrá interponerse cuando esté expresamente establecido en una Ley, y se presentará en la Presidencia del Gobierno».

Este precepto contenía una previsión más genérica, pero que puede considerarse de alguna manera equivalente. La redacción final del art. 122 fue resultado de la Ley 164/1963, de 2 de diciembre, sobre revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que eliminó la posibilidad de una doble alzada, pero el párrafo 3 transcrito estaba ya así establecido en la redacción original. Lógicamente, el legislador aragonés no podría establecer una doble alzada, porque esto sería claramente contrario a la previsión al respecto de la legislación básica, pero sí permitir la atribución de la resolución de determinados recursos al Gobierno por las leyes sectoriales.

Es más relevante en cuanto que es de aplicación inmediata la previsión del art. 60.3 de la Ley 5/2021, que establece como regla el recurso de alzada contra las resoluciones adoptadas por organismos públicos:

«Los actos de los máximos órganos de dirección de los organismos públicos no pondrán fin a la vía administrativa, salvo que una ley establezca lo contrario».

El precepto es coherente con lo establecido en el art. 64.2 del mismo texto legal, en el que también se prevé el recurso de alzada contra las decisiones de los «máximos órganos de dirección de los organismos públicos» dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma. Se trata de lo que tradicionalmente la doctrina ha denominado un recurso de alzada «impropio» en la medida de que es un recurso intersubjetivo, no entre dos órganos de la misma persona jurídica vinculados por una relación jerárquica. Pese a la «impropiedad», el régimen es idéntico al del resto de los recursos de alzada.

De acuerdo con el art. 89.2, párrafo tercero, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que tiene naturaleza básica, los actos administrativos dictados por los organismos públicos se someten al régimen ordinario de recursos:

«Los actos y resoluciones dictados por los organismos públicos en el ejercicio de potestades administrativas son susceptibles de los recursos administrativos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

La categoría aragonesa de organismos públicos abarca los organismos autónomos y las entidades de derecho público [art. 2.2, a) de la Ley 5/2021]. Los organismos públicos (y las entidades de derecho público) tienen la consideración de Administración pública de acuerdo con el art. 2.3 de la Ley 39/2015, que les resulta plenamente aplicable en consecuencia. El legislador aragonés ha optado por considerar que las decisiones adoptadas por estas entidades como regla no ponen fin a la vía administrativa, por lo que el recurso ordinario que procede contra sus decisiones es el de alzada. Ciertamente, la regla para la Administración general del Estado es exactamente la opuesta: «En los Organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado [ponen fin a la vía administrativa], los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa», de acuerdo con el art. 114.2, d) de la Ley 39/2015. Sin embargo, es claro que el legislador autonómico tiene un amplísimo margen de decisión para establecer qué concretos actos ponen fin a la vía administrativa y cuales no y, por tanto, son susceptibles de recurso (preceptivo) de alzada en vez de recurso potestativo de reposición.

La establecida por la legislación aragonesa una regla que aporta mayor transparencia en mi opinión. Sin embargo, plantea un problema de articulación: en la Administración General del Estado las decisiones de los órganos inferiores de los organismos públicos son recurribles en alzada ante los superiores y los de éstos, sean actos administrativos que ponen fin a un procedimiento o la resolución de un recurso de alzada, ponen fin a la vía administrativa, por lo que sólo son susceptibles de recurso potestativo de reposición o recurso contencioso-administrativo. En la legislación aragonesa no se prevé la solución para la resolución de un posible recurso de alzada interno al organismo público. El artículo 94.3, párrafo tercero, se limita a extender a estos organismos el régimen general de recursos, sin más especificaciones: «Los actos y resoluciones dictados por los organismos públicos en el ejercicio de potestades administrativas son susceptibles de los recursos administrativos previstos en esta ley y en las disposiciones básicas de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas». La resolución de un recurso de alzada ante el órgano superior del organismo autónomo no podría volver a recurrirse en alzada, con lo que se frustraría la voluntad de transparencia y control externo con el simple expediente de atribuir la resolución de los procedimientos a órganos subordinados: «Los estatutos podrán atribuir a los organismos públicos

la potestad de ordenar aspectos secundarios del funcionamiento para cumplir con los fines y el servicio encomendados, en el marco y con el alcance establecido por las disposiciones que fijen el régimen jurídico básico de dicho servicio», de acuerdo con el art. 94.2, párrafo segundo. La solución lógica parece entender que sólo los órganos superiores de los organismos públicos pueden dictar resoluciones con relevancia externa y que esos actos administrativos serán recurribles en alzada ante el consejero competente por razón de la materia (art. 64.2).

VIII. REVISIÓN, LESIVIDAD, REVOCACIÓN Y CORRECCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

El artículo 61 de la Ley 5/2021 no incorpora ninguna regla adicional a las contenidas en los artículos 106 y 107 de la Ley 39/2015, excepto la sustitución orgánica del Consejo de Estado por el Consejo Consultivo de Aragón, expresamente prevista en el artículo 106.1 y 2, que se refieren a «previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere». La legislación aragonesa sólo se aparta de la estatal (no básica) en un aspecto organizativo: el competente en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para declarar la nulidad de un acto o una disposición o la lesividad de un acto anulable declarativo de derechos es el consejero (excepto en el caso de actos del Gobierno), mientras que en la Administración General del Estado sólo el Consejo de Ministros es competente respecto a sus propios actos o disposiciones, mientras que en todos los demás casos la competencia recae en el superior jerárquico de acuerdo con el artículo 111 de la Ley 39/2015.

Frente a la previsión contenida en el art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de que las «Administraciones públicas podrán revocar *en cualquier momento* sus actos de gravamen o desfavorables», en la legislación básica en vigor se puntualiza que tal decisión sólo se podrá adoptar «mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción», aunque ese plazo no se concrete (art. 109.1 de la Ley 39/2015). A diferencia de la legislación básica, la Ley aragonesa sí entra en la concreción de esos plazos en el art. 62.2:

«Los actos que, de acuerdo con la legislación básica estatal, sean *nulos de pleno derecho* podrán revocarse *en cualquier momento*. Aquellos que, conforme a dicha legislación, sean *anulables* no podrán revocarse *una vez transcurridos cuatro años* desde que se dictó el acto administrativo».

Por contraste, en el caso de la corrección de errores materiales contemplada en el art. 63 se ha mantenido el tenor literal de la legislación básica, con la única advertencia —que *a priori* habría debido resultar innecesaria—

de que en caso de que haya interesados afectados, la rectificación «deberá notificárseles expresamente».

En el caso de la revocación, se trata de una concreción perfectamente coherente con la interpretación lógica de la legislación básica, que por su parte carece de una delimitación estricta que pudiese aportar una mayor seguridad jurídica (SANTAMARÍA, 2018, 177 y 2000, 441). La asimilación de la revocación de actos de gravamen con los supuestos de nulidad y anulabilidad de actos favorables es meramente a efectos del plazo de prescripción, pero se mantiene como un procedimiento separado que consistirá en una «resolución del órgano competente del que emane el acto o, en su caso, mediante orden de la persona titular del departamento», a la que deberá preceder la audiencia de los interesados en aplicación de las normas generales.

En este sentido, la jurisprudencia ha apuntado que el trámite de audiencia de los interesados es exigible incluso cuando se trate de un error material, de hecho o aritmético. Sería el supuesto examinado por la STS de 29 de septiembre de 2011 (recurso núm. 2488/2008), a propósito de la revisión de un Plan General de Ordenación Urbana por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a instancias del dueño de una finca. Uno de los motivos de estimación del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Ávila fue la omisión del preceptivo trámite de audiencia a los interesados en la tramitación de recursos administrativos, conforme al art. 112.2 de la Ley 30/1992 (actualmente habría sido el art. 118.2 de la Ley 39/2015), ya que el dueño de la finca cuya clasificación había variado había presentado formalmente un recurso de reposición para solicitar la rectificación del tratamiento urbanístico que se daba a su inmueble en el proyecto de revisión del plan. El Ayuntamiento de Ávila era interesado directo en el procedimiento en cuanto redactor y promotor del Plan General, pero no se le dio la oportunidad de hacer alegaciones.

Frente a la aseveración del letrado de la Comunidad Autónoma de que lo realizado había sido una mera corrección de errores materiales, al no haber incluido por inadvertencia el terreno en cuestión entre los que contaban con servicios urbanísticos y debían considerarse urbanos, el Tribunal Supremo afirma que el trámite de audiencia a los interesados es preceptivo incluso en los procedimientos de rectificación material de errores (además de en los expedientes de resolución de recursos). A pesar de la escueta regulación del art. 105.2 de la Ley 30/1992, que habilitaba a las Administraciones públicas para proceder a la rectificación material «en cualquier momento», sin exigir expresamente ningún requisito procedimental, el Tribunal Supremo consideró que era también de aplicación a estos procedimientos el art. 84 de la Ley 30/1992, en que se regulaba el trámite de audiencia en el procedimiento administrativo común. La conclusión se mantendría en la actualidad, puesto que el contenido de los preceptos citados ha pasado, con un tenor idéntico, a los art. 109.2 y 82 de la

Ley 39/2015. Como argumento complementario, el Tribunal Supremo señalaba que esa omisión no podía entenderse subsanada por el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia, cuya finalidad es distinta y en el que la intervención del Ayuntamiento sigue un régimen también distinto.

Pese a aportar una mayor concreción que la legislación básica, habría sido preferible una mayor concreción de los mecanismos revocatorios, además de haber dejado de lado un elemento relevante como pueda ser el tratamiento específico de la revocación de las sanciones administrativas (SANZ RUBIALES, 1999, 359).

IX. MECANISMO DE SUSTITUCIÓN DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En los artículos 67 a 69 se contempla la posibilidad de sustitución de los recursos administrativos ordinarios por otros tramitados ante una comisión o tribunal especializado. En realidad no se sustituye el recurso, sino el órgano que lo resuelve, que pasa de ser un órgano generalista inserto en la jerarquía administrativa a ser un órgano específico y especializado: el resto del régimen aplicable —plazos de interposición y resolución, posible inadmisión, posibilidades de suspensión del acto recurrido, audiencia y régimen sustantivo— sigue siendo el mismo.

En buena medida se trata de unas disposiciones inútiles: donde el art. 112.2 de la Ley 39/2015 habla de las «leyes», que es una expresión un tanto ambigua, el legislador aragonés ha empleado la mucho más categórica palabra «ley» en el art. 67.1. Además, se aclara que la hipotética «ley» deberá «garantizar, en todo caso, la adecuada titulación y competencia de los miembros de la comisión y de sus suplentes» (art. 69.2).

La ambigüedad se aclara, lo que es positivo, pero en un sentido restrictivo y con el efecto de que cuando mediante una Ley se decida implantar uno de estos mecanismos, el legislador será plenamente libre durante la tramitación y aprobación del correspondiente proyecto o proposición de Ley para establecer el mecanismo conforme a lo que considere más apropiado. En consecuencia, el art. 69 de la Ley 5/2021, el único que añade contenidos sustantivos a lo previsto en la legislación básica, es de hecho «derecho indicativo»: una mera «sugerencia» que podrá o no ser seguida por el legislador sectorial, que tiene plena libertad para dar una configuración alternativa al órgano de recurso una vez que se decida a prever la competencia alternativa.

En un estudio de finales del siglo pasado (3), el Consejo de Estado francés concluía que no tenía sentido introducir recursos administrativos si no se crea-

(3) Régler autrement les conflits, conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 4 février 1993. Tuve ocasión de recensionar ese estudio en esta REVISTA, núm. 6-7, 1995, pp. 695-709.

ban órganos o al menos servicios administrativos específicos y especializados para estudiar y resolver esos recursos. No estimaban que un recurso cuya resolución estuviera confiada a la Administración activa, pudiera tener una excesiva eficacia. Nuestra experiencia confirma esa apreciación. En España el recurso administrativo sólo sirve para evitar el recurso contencioso-administrativo en caso de error clamoroso de la Administración, por lo que la creación de órganos especializados autónomos, incluso si no fueran estrictamente independientes, sería una mejora indiscutible. Por eso no se entiende bien la reserva de Ley: cualquier sustitución del recurso de alzada, no digamos del recurso de reposición —que tiene que mantener su carácter potestativo de acuerdo con la legislación básica— reportaría en una garantía adicional para los interesados. Nada puede ser peor que lo que hay ahora.

El régimen establecido puede ciertamente favorecer la toma de decisión de proceder a una sustitución de los recursos ordinarios en determinados ámbitos. El régimen previsto será el de una comisión o tribunal de tres miembros nombrados por el consejero, que deberá prever titulares y suplentes, para un periodo de dos años. No se entiende bien un mandato tan breve, que junto con la posibilidad de renovación indefinida, convertiría al tribunal o comisión en autónomo más que independiente, aunque su mera existencia sería una mejoría notable, como ya se ha dicho. El régimen de dedicación de los miembros, tanto presidente como vocales, no se predetermina, pero sí se aclara que sus miembros estarán meramente sometidos a un régimen común de abstención y recusación.

X. LEGISLACIÓN GENERAL Y NORMATIVA ESPECIAL. EN PARTICULAR EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

La legislación básica permite desarrollos e incluso, con cautelas, excepciones. En el caso de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, estamos ante una ley general autonómica, cuyas previsiones son compatibles con la existencia de supuestos especiales en la normativa sectorial de la propia comunidad autónoma. No se trata de una dialéctica entre procedimiento común y procedimientos especiales, como sucede en el juego entre la legislación básica y la especializada, estatal o autonómica, sino de la articulación entre procedimiento general y procedimientos especiales, ambos establecidos por el legislador autonómico, sin bien en colaboración con el legislador básico. Es el caso de la responsabilidad patrimonial de la Administración: la remisión en bloque a la legislación estatal que se hace en la Ley 5/2021 no impide la existencia de previsiones aragonesas específicas. Es también, en términos diferentes, el

caso de la revocación de actos administrativos, que la Ley 5/2021 limita con carácter general a la revocación de actos de gravamen y sólo por motivos de legalidad, pero que es compatible con previsiones en normas especiales de la propia Comunidad Autónoma que establecen supuestos de revocación no por motivos de legalidad, sino por cambio en los criterios aplicables, como sucede con las licencias urbanísticas. En este último supuesto convergen las dos figuras anteriores: una posible revocación de licencias, actos declarativos de derechos, en virtud de un cambio de planeamiento que, como consecuencia, genera derecho a indemnización en aplicación de las reglas de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Como se ha dicho, la remisión al régimen de la responsabilidad patrimonial que se hace en la Ley 5/2021 es en bloque y sin reservas. En la exposición de motivos, V, de la Ley 5/2021 se alude a la regulación contenida en el texto legal sobre responsabilidad patrimonial en términos de simple remisión: «Respecto a los principios reguladores de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial, se efectúa una remisión a la regulación básica del Estado». En el art. 36 de la Ley 5/2021 se contiene sí una remisión a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuanto a los aspectos sustantivos y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto al procedimiento aplicable. Sin embargo, se añade a lo anterior las «disposiciones de desarrollo que pueda dictar la Comunidad Autónoma de Aragón». Esas disposiciones no son meramente cuestiones de procedimiento, como el umbral de competencia del Consejo Consultivo en materia de responsabilidad, sino también sustantivas.

En el caso de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, la legislación básica la excluye cuando exista un deber jurídico de soportar establecido por el ordenamiento jurídico, una previsión que no es novedosa, sino que anteriormente estaba contenida en la Ley 30/1992 art. 141.1 y, en la legislación vigente, en los art. 32.1, 32.3 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Es más, lo que hizo la Ley 30/1992 al incluir tal previsión no fue sino positivizar un requisito que doctrina y jurisprudencia ya habían considerado implícito en la legislación inicial en materia de responsabilidad patrimonial y al que incluso se hacía referencia literal en la exposición de motivos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, aunque no se hubiese incluido expresamente en el articulado.

En el ámbito urbanístico sí se estableció casi desde un primer momento expresamente un deber jurídico de soportar, aunque se justificase —un tanto equívocamente— más en el carácter no individualizable de los daños, que en un categórico deber jurídico de soportar, incorporando la motivación al articulado, concretamente en el art. 87.1 del Real Decreto 1346/1976, de

9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana:

«La ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística. Los afectados tendrán, no obstante, derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en la presente Ley».

En consecuencia, el deber jurídico de soportar está establecido claramente y desde hace tiempo con carácter general en el ámbito urbanístico, en el que el principio general es que el ciudadano en general y el propietario inmobiliario en particular deben soportar la ordenación urbanística sin indemnización, previsión ahora contenida en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en adelante TRLS de 2015, art. 4.1. Se trata de un deber que, como se ha dicho, afecta a la generalidad de los ciudadanos, pero especialmente a los propietarios de suelo.

No obstante, esta regla está articulada como un principio general, susceptible de excepciones establecidas legalmente: de ahí la necesidad de una regulación específica y casuística de los supuestos de responsabilidad por funcionamiento «normal» de la Administración en el ámbito urbanístico (los supuestos de funcionamiento «anormal» o ilegal no podrían de ninguna forma estar cubiertos por el deber jurídico de soportar). No obstante, junto a los supuestos de funcionamiento normal, también se contemplan en el TRLS de 2015 algunos supuestos que en realidad son de funcionamiento «anormal» (como sería el caso de la anulación de licencias), en los que la Administración pública no ha actuado con la debida diligencia, estableciendo en algunos casos los criterios para determinar la indemnización.

En consecuencia, existe una regulación «especial» de la responsabilidad patrimonial de la Administración generada por determinadas actuaciones urbanísticas. La regulación estatal está contenida, junto a las reglas generales de la Ley 40/2015, en determinadas normas urbanísticas calificadas como *básicas*. Como consecuencia de esa calificación, el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de que el legislador autonómico pueda establecer supuestos adicionales de responsabilidad patrimonial de la Administración (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 33):

«El art. 149.1.18º C.E. no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las Comunidades Autónomas puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de cohonestarse y sir-

van al desarrollo de una política sectorial determinada. En ese sentido, la eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas constituye una garantía —indemnizatoria— que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer».

Sin embargo, los legisladores autonómicos —y entre ellos el aragonés— han hecho un uso prudente de esa posibilidad. En el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, puede citarse el art. 27, relativo a la responsabilidad derivada de cédulas urbanísticas que puedan resultar erróneas en la información que proporcionan; el art. 78.5, que contempla un supuesto clásico, anteriormente regulado en la legislación estatal, de indemnización a los solicitantes de licencias urbanísticas cuya tramitación se vea afectada por una suspensión de su otorgamiento debido a la elaboración de nuevo planeamiento; el art. 101.3, en el que se establece la exclusión de la responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento de los convenios urbanísticos que prevean la aprobación o alteración del planeamiento; el art. 193.1, relativo a la indemnización por las ocupaciones directas, por el período que medie entre que éstas tengan lugar y hasta la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación; o, finalmente, el art. 271.4, relativo a la indemnización por anulación de licencias, precepto este último que resulta parcialmente redundante con la legislación básica en vigor, a la que se remite. Aparte de los anteriores supuestos, que con excepción del último precepto citado, relativo a la anulación de licencias, pueden considerarse supuestos adicionales o complementarios a los establecidos en la legislación estatal, hay otros.

En sentido concurrente con lo establecido en la legislación estatal, en el art. 29.3 se excluye la indemnización con cargo a la Administración pública en los casos de licencia para usos y obras provisionales.

Complementa la legislación estatal el art. 233.2, en que se establece la indemnización por la revocación de licencias de edificación cuando se deba a la alteración del planeamiento. Por el contrario, en el art. 235.3 se establece la caducidad de la licencia, sin derecho a indemnización, en los casos de incumplimiento del deber de urbanizar de forma simultánea a la edificación. El segundo caso puede considerarse un supuesto de acto administrativo sujeto a condición, en este supuesto por expresa previsión legal. Sin embargo, en el primero lo que se establece es una revocación de un acto declarativo de derechos, para lo que es necesaria expresa habilitación legal en una Ley especial, como es el caso. Este supuesto no sólo constituye un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que complementa las previsiones de la propia Ley del Sector Público de Aragón sobre la revocación de actos administrativos. En efecto, en la Ley 5/2021 se contempla la revocación de actos de gravamen únicamente por motivos de legalidad. En el Texto refundido de la Ley

de Urbanismo se está regulando la revocación de un tipo específico de actos declarativos de derechos, las licencias urbanísticas, por cambio en los criterios de otorgamiento, en este caso no criterios discrecionales, sino reglados, establecidos en un instrumento normativo, como es el plan urbanístico. Ciertamente, estas previsiones conciernen a los Ayuntamientos en una mayoría de casos y a las entidades locales no les resulta aplicable, al menos directamente, la Ley del sector público de Aragón. No obstante, deberán ser tenidas en cuenta por la Administración de la Comunidad Autónoma e incluso aplicadas, puesto que también puede asumir el papel de Administración urbanística actuante, como ha hecho en todos los casos de proyectos supramunicipales desarrollados en Aragón. Y, en todo caso, la delimitación del deber jurídico de soportar es algo que, con ciertos límites, está en poder del legislador aragonés cuando sea competente para regular una determinada materia.

En lo que sería el régimen general de la responsabilidad, la Ley 5/2021 sí contempla algunos elementos relevantes, aunque no sean relativos a lo sustantivo, sino formales. En este sentido, puede destacarse que en el art. 98.6 se establece la competencia para resolver los procedimientos en caso de responsabilidad de los organismos públicos: «La resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial corresponderá, en todo caso, a la persona titular del Departamento al que el organismo público esté adscrito». No es una mera regla de coherencia con la norma que establece la competencia de los consejeros para resolver los procedimientos de responsabilidad que conciernen a sus departamentos (art. 36.2). Aunque la responsabilidad esté articulada en nuestro derecho como una garantía de indemnidad patrimonial en favor de los particulares, también cumple una función de control de la actuación administrativa. En este sentido, esta regla concuerda con la atribución a los consejeros de la resolución de los recursos de alzada contra los actos de los órganos superiores de los organismos públicos.

Por medio de la disposición final tercera de la Ley 5/2021 se ha modificado la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, dando nueva redacción al art. 15.10, de lo que resulta que el dictamen será preceptivo en caso de: «Reclamaciones administrativas de indemnización de daños y perjuicios de cuantía igual o superior a *cincuenta mil euros*». Con ello se ha modificado la redacción original de la Ley del Consejo Consultivo, que establecía el carácter preceptivo para las reclamaciones de indemnización de cuantía superior a 6 mil euros y se hace uso de la habilitación contenida en el art. 81.2 de la Ley 39/2015 para establecer un umbral mínimo del dictamen en este tipo de procedimientos:

«Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de

22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma».

Lo cierto es que una habilitación semejante se contenía ya con anterioridad en el art. 142.3 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la disposición final cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que estableció el umbral actual de 50 mil euros, que no estaba en la redacción original. Aunque pueda parecer que la habilitación contenida en la norma básica es para establecer un umbral hasta los 50 mil euros, lo cierto es que hay textos legales que se salen de la regla, como la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, art. 17.10, a), en el que se establece el dictamen como preceptivo para las «reclamaciones administrativas de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a 60.000 euros», aunque ese umbral se establece únicamente para los procedimientos «tramitados por la Administración de la Comunidad Autónoma», porque —de acuerdo con el art. 17.14— «Tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a Administraciones Públicas no pertenecientes a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 15.000 euros».

Por su parte, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en aplicación del art. 5.3, f), a) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, emite informe preceptivo en los «Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a) Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada».

Pueden ponerse más ejemplos. En todo caso, lo que subyace es que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial son la principal fuente de carga de trabajo para los consejos consultivos autonómicos. Puede ponerse el ejemplo del art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, que ha sido sucesivamente modificada: de una atribución de la competencia para emitir dictamen preceptivo sin referencia a la cuantía en la redacción original, a un umbral mínimo de 600 euros (mediante Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja), de 6 mil (por Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009) y finalmente «cuando resulte preceptivo» para adaptarse a la modificación de la Ley 30/1992 y a otras sucesivas (mediante Ley 7/2011, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2012) (4).

(4) Sobre la evolución normativa producida, Dictamen 10 de noviembre de 2011, del Consejo Consultivo de La Rioja.

La cuestión del exceso de carga de trabajo se entiende. El problema es que para una reclamación superior a los 50 mil euros mínimamente fundada, el presunto perjudicado que no obtenga satisfacción en vía administrativa siempre acudirá a la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que en reclamaciones de pequeña cuantía la única posibilidad real de obtener indemnización residía en un dictamen favorable del órgano consultivo.

XI. ÉPILOGO: TÉCNICA NORMATIVA Y SEGURIDAD JURÍDICA

La reproducción de preceptos legales se considera una técnica legislativa defectuosa de acuerdo con el apartado 1.4 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa. Una directriz con la que coincide el apartado 1, a), 4 de la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón. En el caso de la Ley 5/2021 abundan tanto las reproducciones literales de preceptos concretos de la legislación básica como la incorporación de contenidos sustantivos prescindiendo de su tenor literal. Es desde luego una práctica habitual, que ha recibido en ocasiones duras críticas (LATORRE, 2011, 99). Aunque menos grave en una materia con una considerable estabilidad normativa, puede presentarse algún problema en la práctica.

Lo que en principio sí puede descartarse es la inconstitucionalidad de la regulación. El Pleno del Tribunal Constitucional sintetizó su doctrina sobre las llamadas *lege repetitae* en la Sentencia 51/2019, de 11 de abril, FJ 6, a):

«... será necesario verificar que la reiteración de la normativa estatal por el legislador autonómico satisface dos condiciones necesarias para ser admisible desde el punto de vista constitucional. Por un lado, debe concurrir un elemento finalista que justifique la necesidad de esa reproducción, que *solo podrá tener un sentido instrumental: hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias*. Como afirma la STC 47/2004, FJ 8, recogida en otras posteriores como la STC 341/2005, FJ 9, o la 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 11, la reiteración se debe aprobar “con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”. De esta forma, como señalamos en la STC 73/2016, FJ 10, “la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero solo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo”. No sería por ello aceptable que la reproducción de las bases estatales pretendiese simplemente refundir en un único texto normativo toda la regulación aplicable en una materia (bases y desarrollo), aunque fuese con la intención de

facilitar su uso al aplicador del derecho, porque daría la impresión equivocada de que el legislador autonómico ha asumido la competencia sobre la totalidad de una regulación, como si fuese autor de un sistema normativo completo, cuando en realidad está engarzado en el marco más amplio del ordenamiento del Estado, al que complementa. De hecho, en los casos en los que esa recepción instrumental de la normativa estatal sea posible, no por ello podrá entenderse que las prescripciones insertadas pasen a ser legislación autonómica dictada en ejercicio de una competencia propia —eso sería una apropiación competencial inadmisibile—, sino prescripciones básicas estatales presentes en esa legislación, de manera que su reforma o supresión estará subordinada a la modificación o derogación de la correspondiente normativa básica por el Estado. Se trata, por tanto, de normativa vinculada a las bases que reproducen, que si bien no queda formalmente alterada cuando aquellas se modifican, sí lo son materialmente, e incurrirán en inconstitucionalidad sobrevinida si no se acomodan por el legislador autonómico al nuevo contenido de las bases tras su reforma.

Por otro lado, *será también necesario, como condición material, que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma, efecto que puede producirse bien por recogerla solo de modo parcial (caso de las SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, FJ 4, que al detectar una “reproducción parcial, con omisiones muy significativas”, apreció una contradicción por defecto, y no por exceso, con la norma básica del Estado respecto a las causas de incompatibilidad de determinados cargos de las cajas de ahorro; 18/2011, FJ 18, o 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7), bien por parafrasear la regulación estatal en términos que introduzcan confusión (como ocurrió en el primero de los preceptos examinados en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 62/2017). En particular, hemos advertido que “omitir [una condición básica] puede ser en ocasiones tanto como contradecir” (STC 172/1996, FJ 2), sobre todo “cuando a resultas de una omisión, sea parcial o completa, la norma autonómica contenga en sí misma y por consecuencia una regulación contraria a la ley básica estatal” (STC 73/1997, FJ 4). En definitiva, el legislador autonómico no puede, con ocasión de su desarrollo, reformular las bases estatales, pretendiendo incidir en su eficacia en su territorio [SSTC 73/2016, FJ 9, y 8/2018, FJ 3 ff)], sino que su recepción de la misma ha de ser, además de instrumental o auxiliar, fidedigna».*

Atendiendo a los criterios del Tribunal Constitucional, no parece que en el articulado de la Ley 5/2021 se incurra en inconstitucionalidad, pero su reiterada reproducción de contenidos básicos obligará a una vigilancia continuada y a una puesta al día para evitar posibles situaciones de inseguridad jurídica e incluso de inconstitucionalidad sobrevinida. Sin embargo, en lo inmediato la regulación sobre los temas tratados no supone en ningún caso la introducción de dudas interpretativas y sí, en algunos supuestos, una mayor concreción y seguridad aplicativa.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (2018): «La vis expansiva del concepto “procedimiento administrativo común” en nuestros días», *Revista de Administración Pública*, 207, 127-175.
- LATORRE VILA, Luis (2015): «Reproducción de normas estatales por leyes autonómicas: Deficiente técnica normativa e ¿inconstitucionalidad?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 9.
- ROMANO, Santi (1947): «Poteri, potestà», en *Frammenti di un dizionario giuridico*, pp. 172 y ss.
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2000): «La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, 441-464.
- SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2018): «Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo», *Revista de Administración Pública* 207, 177-207.
- SANZ RUBIALES, Íñigo (1999): «Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad», *Revista de Administración Pública*, 148, 359-387.
- VALENCIA MARTÍN, Germán (2019): «Silencio administrativo común y especial», en esta REVISTA, 53, 14-89.