

Módulo 4

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.- Definición y caracterización

Es el cauce formal de producción de las disposiciones y resoluciones administrativas.

Es, por tanto, una exigencia de funcionamiento de cualquier organización compleja - y la Administración Pública lo es en grado sumo¹²¹ - al objeto de facilitar el control interno de las actuaciones por los órganos superiores y la necesaria fundamentación y objetividad de su actividad. Pero también sirve al objetivo, esencial, de garantizar los derechos e intereses de los administrados, que se deriva tanto de la objetivación de la actividad administrativa que el procedimiento formalizado produce como de la intervención directa del administrado en el procedimiento en que se encuentra interesado.

De la relevancia del procedimiento administrativo da cuenta el que en algunos sistemas - desde luego, en el español el Art. 105 de la Constitución - es, incluso, una exigencia constitucional, que se extiende a la idea de un procedimiento común a todas las Administraciones Públicas - una especie de “modus operandi” generalizado - cualquiera que sea su rango; sin perjuicio, claro es, de las adaptaciones que ese procedimiento común puede después requerir en función de la materia o de la rama de la Administración Pública implicadas.

2.- Regulación

La regulación del procedimiento administrativo, obviamente, depende - me atrevería a decir que casi exclusivamente - del derecho positivo. Por tanto, y como tantas veces se ha reiterado, la inexistencia de una Ley de Procedimientos Administrativos en El Salvador impide trazar sus líneas generales, debiendo acudir a las normas sectoriales con la subsiguiente

121 Recuérdese el contenido del Módulo Primero II.

dispersión y falta de criterios de unicidad. Por tanto, y con carácter meramente orientativo, se indican a seguido, por una parte, los principios que según la doctrina¹²² deben inspirar un procedimiento administrativo común y, por otra, las materias y fases que necesariamente debe contemplar el mismo.

a) Principios:

- * Oficialidad (impulso de oficio)
- * Celeridad
- * Igualdad
- * Antiformalismo
- * Audiencia del interesado
- * Publicidad
- * Reconocimiento de medios de impugnación por parte del interesado y de la revisión de oficio por parte de la propia Administración, de las resoluciones administrativas.
- * Proporcionalidad y menor onerosidad
- * Buena fe y confianza legítima

b) Fases: Todo procedimiento administrativo debe contemplar, al menos, cuatro fases: Iniciación, instrucción, resolución e impugnación o revisión de oficio.

1ª. Iniciación. Que puede ser:

a) De oficio por el propio órgano administrativo en virtud de diversas causas: iniciativa propia, orden de órgano superior, propuesta de órgano inferior o denuncia.

b) A instancia del interesado.

En uno u otro caso, cabe que el órgano administrativo competente para la tramitación del procedimiento adopte medidas cautelares¹²³.

122 Naturalmente, la de la Europa continental de cuya tradición jurídica forma parte España y, por razones históricas, El Salvador.

123 Que no se pueden confundir con las que puede adoptar en órgano judicial ya en vía de recurso contencioso administrativo. La LJCA de El Salvador contempla una única medida cautelar, la suspensión del acto administrativo (Art. 16 y ss.), si bien hay opiniones - que no comparto - de que al amparo del Art. 1238 del Código de Procedimientos Civiles - y también de los postulados constitucionales - cabría adoptar otras medidas distintas a la suspensión.

2ª. Instrucción. Fase en la que han de aportarse todos los conocimientos - hechos, fundamentos jurídicos, consideraciones técnicas, económicas, informes (sean preceptivos o facultativos, vinculantes o no vinculantes), pericias, etc. - que permitan al órgano administrativo dictar la resolución más adecuada; se incluye en esta fase, desde luego, la actividad probatoria de los interesados en defensa de su pretensión¹²⁴, así como sus alegaciones¹²⁵.

Cabe también en esta fase abrir un periodo de información pública, cuando se trate de determinadas materias - por Ej. urbanismo -, para que puedan formular alegaciones cuantos tengan interés de cualquier naturaleza y no solo los titulares de un derecho o de un interés legítimo (interesados en sentido técnico - jurídico).

3ª. Resolución (Terminación). Que puede ser:

a) Por resolución expresa¹²⁶ o tácita¹²⁷ del órgano administrativo.

b) Por acuerdo o convenio entre la Administración y los interesados.

c) Por desistimiento o renuncia del interesado

d) Por caducidad del procedimiento, en los iniciados a instancia del interesado¹²⁸, que se produce cuando el procedimiento se paralice - durante el plazo que fije la ley - por causas imputables a este.

4ª. Revisión. Puede llevarse a cabo

a) Por recurso del interesado, bien ante el mismo órgano que dictó la resolución bien ante su superior jerárquico.

b) Por revisión de oficio de la propia Administración.

124 En el bien entendido que la competencia para admitir o rechazar las pruebas propuestas por los interesados corresponde al órgano administrativo encargado de la instrucción - que ha de ser distinto al encargado de la resolución -, con la obligación de motivar adecuadamente el rechazo de las que no admita.

125 Recuérdese el principio de audiencia antecitado .

126 La Administración tiene obligación de resolver en todos caso - la técnica del silencio solo sirve para abrir la vía judicial -, la resolución ha de dar respuesta a todas las cuestiones que se hayan planteado y, desde luego, debe notificarse a los interesados.

127 V. el silencio administrativo Módulo Tercero.

128 La caducidad de los procedimientos iniciados de oficio por la Administración ofrece mayores problemas que no es posible abordar aquí.

Además de lo expuesto, toda norma sobre procedimiento administrativo debería regular¹²⁹:

- Los derechos de los ciudadanos
- La definición de “interesado” en el procedimiento
- Los términos y plazos de las actuaciones procedimentales
- El silencio administrativo y sus efectos (estimatorios y desestimatorios)
- El procedimiento específico para la elaboración de las disposiciones de carácter general (reglamentos).
- Las normas específicas de los procedimientos sancionadores.
- La enumeración, definición y trámites de los recursos administrativos, incluida la revisión de oficio.

129 Véase el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, de Enero de 1994.