

Procedimiento administrativo común: solicitud y subsanación

Joaquín Meseguer Yebra

Editorial Bosch S.A., Barcelona, 2001

Esta obra pertence a unha *Serie Administrativa* que tenta analizar, desde un punto de vista práctico, tódolos aspectos peculiares na tramitación dos diferentes procedementos administrativos. Pretende, deste xeito, facilita-lo exercicio profesional ó conter comentarios, lexislación, xurisprudencia, bibliografía, táboas normativas e, incluso, formularios.

Neste libro, o autor analiza a fase inicial de todo procedemento administrativo e, en concreto, daqueles nas que a instancia está reservada á solicitude do interesado e que se axustan a un principio *rogatorio*.

Así, o autor dálle relevancia á solicitude posto que esta é a que fixa e acouta o obxecto do procedemento, ó esixirse que a resolución do procedemento decida tódalas cuestións formuladas polos interesados e aqueloutras derivadas deste¹. Ó mesmo tempo, impónselle ó órgano competente a impulsión do procedemento de oficio², interrompe os prazos de prescrición que estiveran transcorrendo e determina a obriga de dictar resolución expresa³.

A solicitude maniféstase como o presuposto necesario da actividade administrativa nos procedementos iniciados a instancia de parte, así como nos recursos administrativos, reclamacións patrimoniais ou económico-administrativas.

¹ Artigo 89.1 LRXAP-PAC.

² Artigo 74.1 LRXAP-PAC.

³ Artigo 42.1 LRXAP-PAC.

O artigo 70.1 LRXAP-PAC determina que as solicitudes que se formulen nos procedementos administrativos deberán conter:

- Nome e apelidos do interesado e, se é o caso, da persoa que o represente, así como a identificación do medio preferente ou do lugar que se sinala para os efectos de notificacións.

- Feitos, razóns e petición en que se concrete, con toda claridade, a solicitude.

- Lugar e data.

- Sinatura do solicitante ou acreditación da autenticidade da súa vontade expresada por calquera medio.

- Órgano, centro ou unidade administrativa á que se dirixe.

A forma habitual da solicitude que se empregará nos procedementos administrativos será a escrita, aínda que moitos autores non obxectan nada ó feito de que esta se formule de xeito verbal sempre que quede debidamente documentada.

A exposición de motivos da lei defende a potencial utilización de medios telemáticos e, incluso audiovisuais, para facilita-la formulación das solicitudes dos interesados, sempre que quede acreditada a autenticidade da súa vontade⁴.

Por outra banda, os artigos 3.1.b) do RD 772/1999 e 7.2.c) do RD 263/1996, do 16 de febreiro, polo que se regula a utilización de técnicas electrónicas, informáticas e telemáticas pola Administración xeral do Estado, concretan que as comunicacións e notificacións dirixidas a particulares efectuadas en soportes, medios e aplicacións informáticas, electrónicas e telemáticas serán válidas sempre que os interesados sinalaran o soporte, medio ou aplicación como preferente para as súas comunicacións coa Administración xeral do Estado en calquera momento da iniciación ou tramitación do procedemento ou do desenvolvemento da actuación administrativa.

En canto á lingua que se debe utilizar nas solicitudes de inicio dos procedementos será o castelán cando sexan tramitados pola Administración xeral do Estado. Non obstante, os interesados que se dirixan ós órganos da Administración xeral do Estado con sede no territorio dunha comunidade autónoma poderán utilizar tamén a lingua que sexa cooficial nela. Neste caso o procedemento será tramitado na lingua elixida polo interesado. Se no mesmo procedemento concorreran varios interesados e existira discrepancia entre eles con respecto á lingua, o procedemento tramitarase en castelán, se ben os documentos ou testemuños que requiran os interesados expediranse na lingua elixida por estes. Nos procedementos tramitados polas administracións das comunidades autónomas e das entidades locais, o uso da lingua axustarase ó previsto na lexislación autonómica correspondente.

⁴ Artigo 45.2 LRXAP-PAC.

O artigo 35.1.d) LRXAP-PAC recoñece o dereito dos cidadáns a utiliza-las linguas oficiais no territorio da súa comunidade autónoma, de acordo co previsto na lei e no resto do ordenamento xurídico. Nos modelos normalizados nos que se utilice o castelán e a correspondente lingua cooficial, as instrucións e a información estarán redactadas en ámbalas dúas linguas.

As solicitudes, escritos e comunicacións que os cidadáns dirixan ós órganos das administracións públicas poderán presentarse:

1. Nos rexistros dos órganos administrativos a que se dirixan.
2. Nos rexistros de calquera órgano administrativo, que pertenza á Administración xeral do Estado, a calquera administración das comunidades autónomas, ou a algunha das entidades que integran a Administración local se, neste último caso, se subscribira o oportuno convenio.
3. Nas oficinas de Correos, na forma que regulamentariamente se estableza.
4. Nas representacións diplomáticas ou oficinas consulares de España no estranxeiro.
5. En calquera outro que establezan as disposicións vixentes.

A xurisprudencia recoñeceu, excepcionalmente, os mesmos efectos cando os escritos se presentan nunha notaría (ó non existir unha oficina de correos aberta na localidade), nos xulgados de garda ou en centros penitenciarios, cando o interesado fora recluso.

Por medio de convenios de colaboración subscritos entre as administracións públicas estableceranse sistemas de intercomunicación e coordinación de rexistros que garantan a súa compatibilidade informática, así como a transmisión telemática dos asentos rexistrais e das solicitudes, escritos, comunicacións e documentos que se presenten en calquera dos rexistros.

Estes escritos presentaranse en sobre aberto, co obxecto de que na cabeceira da primeira folla do documento que se queira enviar, se fagan constar, con claridade, o nome da oficina e a data, o lugar, a hora e o minuto da súa admisión. Estas circunstancias deberán figurar no xustificante da súa admisión. O remitente tamén poderá esixir que se fagan consta-las circunstancias do envío, logo da comparación da súa identidade co orixinal, na primeira páxina da copia, fotocopia ou outro tipo de reprodución do documento principal que se queira enviar, que se deberá xuntar como forma de recibo que acredite a presentación daquel perante o órgano administrativo competente.

A presentación ou non das solicitudes no rexistro do órgano competente ten relevancia para os efectos do cómputo do prazo máximo verbo de dictar resolución. Só se iniciará o cómputo dos prazos que deba cumprila Administración, e en particular do prazo máximo para notifica-la resolución expresa cando as solicitudes, escritos e comunicacións teñan a súa entrada nas oficinas do rexistro do órgano competente para a súa tramitación⁵.

⁵ Artigo 42.3.b) LRXAP-PAC.

De acordo co artigo 70.1 LRXAP-PAC a solicitude debe conter en primeiro termo o *nome e apelidos do interesado e, se é o caso, do representante, así como a identificación do medio ou lugar preferente para os efectos de notificacións*. Cando o escrito de solicitude sexa subscrito por varios interesados, consignaranse os datos respecto de todos eles, salvo que a lei non permita a solicitude colectiva.

Cando as pretensións correspondentes a unha pluralidade de persoas teñan un contido e fundamento idéntico ou substancialmente semellante, poderán formularse nunha única solicitude, salvo que as normas reguladoras dos procedementos específicos dispoñan outra cousa.

Para o suposto en que a solicitude, escrito ou comunicación sexan subscritos por varios interesados, as actuacións a que dean lugar efectuaranse co representante ou o interesado que expresamente se sinalara e, no seu defecto, co que figure en primeiro termo.

Para formular solicitudes e establecer recursos en nome doutra persoa, deberá acreditarse a representación por calquera medio válido en dereito que deixe constancia fidedigna, ou mediante declaración en comparecencia persoal do interesado. A falta ou insuficiente acreditación da representación non impedirá que se teña por realizado o acto de que se trate, sempre que se achegue aquela ou se emende o defecto dentro do prazo de dez días que deberá conceder para o efecto o órgano administrativo, ou dun prazo superior cando as circunstancias do caso así o requiran. O defecto da falta de acreditación da adecuada representación poderá ser emendado en calquera momento, iso si, antes de dictarse a resolución definitiva.

Polo que respecta ó lugar onde se deben practica-las notificacións, este non ten por qué cadrar co domicilio do interesado ou do seu representante, superándose, como di a exposición de motivos da LRXAP-PAC, a limitación da exclusividade do domicilio como lugar de notificacións.

Se aquel non figura no escrito ou figura de xeito deficiente, parece que a Administración deberá acudir ó que di o artigo 59.4 LRXAP-PAC para corrixi-lo lugar onde debe efectuarse a notificación en caso de que non se sinalara ningún para o efecto, salvo que quede acreditado que existe negligencia grave, ocultación fraudulenta ou mala fe do interesado e sempre que sexa posible formular eficazmente o requirimento. Cando sexa factible a notificación do requirimento de corrección farase por medio de anuncios no taboleiro de edictos do concello do seu derradeiro domicilio, no B.O.E., ou o da comunidade autónoma ou da provincia, segundo a Administración da que proceda o acto que haxa que notificar, e o ámbito territorial do órgano que o dictou.

En canto ós *feitos, razóns e petición en que se concrete, con toda claridade, a solicitude*, os feitos constitúen a causa do que se pide (*causa petendi*) e por iso deben relacionarse con obxectividade. As razóns son o fundamento xurídico de que o que se pide é axustado a dereito e que, polo tanto, ten virtualidade suficiente para poñer en marcha o procedemento. Por último, a petición ou pe-

titum concrétese na demanda de que o procedemento se inicie e poña en marcha para culminar nunha resolución que satisfaga as pretensións do interesado.

Polo que se refire ó *lugar e data*, debemos sinalar que o único (lugar e data) que se debe ter en conta é o do rexistro onde se presenta o escrito e, a maiores, o do rexistro do órgano competente para a consideración do *dies a quo*.

No tocante á *sinatura do solicitante ou acreditación da autenticidade da súa vontade expresada por calquera medio*, este é un dos aspectos abertos na actualidade á evolución das tecnoloxías, como nolo amosa o RDL 14/1999, do 17 de setembro, sobre a sinatura electrónica. A sinatura segue a ser hoxe, un dos requisitos esenciais das solicitudes e recursos administrativos e así o reflicte a xurisprudencia do TS nas súas sentencias do 23 de xaneiro de 1998, 15 de novembro de 1965, etc.

En derradeiro lugar, e no que atinxe ó *órgano, centro ou unidade administrativa á que se dirixe*, debemos dicir que a presentación ou remisión dos escritos e solicitudes ó órgano incompetente deberá ser corrixido polo órgano administrativo que se estime incompetente para a resolución do asunto, e deberá remitirle directamente as actuacións ó órgano que considere competente, se este pertence á mesma Administración pública⁶.

Das solicitudes, comunicacións e escritos que presenten os interesados nas oficinas da Administración, poderán esixir-lo correspondente recibo que acredite a data de presentación, admitíndose como tal unha copia na que figure a data de presentación anotada pola oficina⁷. Isto desenvólvese no artigo 6 do RD 772/1999, do 7 de maio, polo que se regula a presentación de solicitudes, escritos e comunicacións ante a Administración xeral do Estado, a expedición de copias de documentos e devolución de orixinais e o réxime das oficinas de rexistro.

A expedición de recibos acreditativos da data de presentación de calquera solicitude, escrito ou comunicación, efectuarase no mesmo momento da presentación da solicitude, escrito ou comunicación.

As administracións públicas deberán establecer modelos e sistemas normalizados de solicitudes cando se trate de procedementos que impliquen a resolución numerosa dunha serie de procedementos. Estes modelos estarán a disposición dos cidadáns nas dependencias administrativas. Os solicitantes poderán acompañalos elementos que estimen convenientes para precisar ou completalos datos do modelo, os cales deberán ser admitidos e tidos en conta polo órgano ó que se dirixan.

O feito de que se presente a solicitude sen se ater ó modelo oficial ou normalizado, pero que contén, en calquera caso, a información que o modelo recolle, carece de maior importancia xa que a LRXAP-PAC non manda que os escritos deban axustarse ó modelo oficial. Ademais, enténdese que a existencia

⁶ Artigo 20.1 LRXAP-PAC.

⁷ Artigo 70.3 LRXAP-PAC.

dos modelos oficiais é unha vía para axilizar e simplifica-la tramitación do correspondente procedemento, un medio para facilita-la achega dos datos e informacións requiridos ós cidadáns e o exercicio dos seus dereitos. En última instancia, se a norma reguladora dalgún procedemento esixira ese modelo ou instancia tería que darse ocasión para a corrección do escrito.

A xurisprudencia deixa ben claro que ningún defecto simplemente ritual que se advirta nos escritos dos interesados pode servir de escusa para denegar ou deixar de resolver-los seus pedimentos, e a Administración está obrigada a ordenar e impulsar de oficio o procedemento administrativo e, cando isto non fora posible, a requirir-lo interesado para que, no prazo que a lei designa, emende os defectos formais que se advertiran. Polo tanto, a lei obriga a interpreta-la petición no sentido máis favorable á súa admisión e á produción dos efectos que lle son propios, estando inspirada nun principio *antiformalista* e *pro actione*, tendentes á consecución dun resultado final de eficacia tuitiva dos dereitos e intereses en xogo.

Se a solicitude de iniciación non reúne os requisitos que se sinalan no artigo 70.1 LRXAP-PAC e os esixidos, se é o caso, pola lexislación específica aplicable, requirirase o interesado para que, nun prazo de dez días, emende a falta ou xunte os documentos preceptivos, con indicación de que se non o fixera teráselle por desistido da súa petición, despois da resolución que deberá ser dictada nos termos previstos no artigo 42 da lei.

Segundo o autor, o concepto xurídico *subsanación* (corrección ou emenda) abrangue a acreditación dun feito alegado, a cobertura de datos que foron omitidos na solicitude e, tamén, a achega de documentos que se deberían ter xuntado con aquela.

Chegado a este punto, o autor distingue entre a emenda e o trámite que se recolle no artigo 76.2 da lei que dispón que cando, en calquera momento, se considere que algún dos actos dos interesados non reúne os requisitos necesarios, a Administración poñerá en coñecemento do seu autor, concedéndolle un prazo de dez días para lle dar cumprimento. Isto aplícase a calquera trámite que houberan de cumprir-los interesados xa iniciado o procedemento, polo tanto, non á solicitude ou escrito de iniciación. Neste caso, se non se atende o requirimento da Administración, só se pode declara-lo interesado decaído no seu dereito ó trámite correspondente, sen que isto signifique que se entenda desistido da súa solicitude.

A corrección só será posible cando os vicios da solicitude ou documentación presentada sexan de orde formal (falta de achega dalgún dato ou documento, ou calquera outra irregularidade ou insuficiencia procedemental), non cando estes teñan natureza substantiva, e impliquen unha modificación substancial da solicitude, ou sexan defectos de fondo. Nese caso a Administración debe proceder en consecuencia a adopta-la resolución pertinente sen necesidade de ningún requirimento previo de corrección, ó tratárense non de simples insuficiencias formais de mero curso procedemental, e non lle quedando ó interesado outra

posibilidade que a presentación dunha nova solicitude, sempre que iso aínda sexa posible.

A Administración non pode esixir arbitrariamente calquera documentación senón aquela que sexa indispensable para fixa-los datos con base nos cales deba dictarse a resolución. Ademais, os datos ou documentos deben ser ignorados pola Administración, xa que se esta os coñece, por ter presentado o interesado os documentos que se lle piden, non procederá a corrección. Isto entronca directamente co dereito dos cidadáns a non presentaren documentos non esixidos polas normas aplicables ó procedemento de que se trate, ou que xa se atopan en poder da Administración actuante.

O axeitado é que a Administración advirta ó interesado da existencia de defectos que se deban corrixir no momento en que reciba a solicitude. O habitual será que o requirimento o faga o órgano competente para tramita-lo escrito, xa que se a solicitude tivo entrada no rexistro doutro órgano distinto ó competente, sería extravagante que esa instancia ou órgano levara a cabo un primeiro exame do escrito cando, de seguro, descoñece a normativa concreta que se lle deba aplicar ó procedemento que se solicita. Nada obsta, sen embargo, a que o requirimento se faga con posterioridade se o defecto se advirte máis tarde. O decisivo é que se conte con tódolos datos ou documentos precisos no momento de adopta-la decisión pertinente. A corrección dunha omisión ou dun vicio de procedemento será perfectamente posible cando dentro do propio expediente se emende o vicio ou se supla a omisión, antes de que se produza o acto que poña punto final a este.

No requirimento que efectúe a Administración deberán mencionarse con claridade os datos ou documentos que deben ser corrixidos ou achegados, fixarase o prazo de dez días para corrixilas faltas e advertirase que se non o fixera, téraselle por desistido da súa petición, despois da resolución que declare tal circunstancia, con indicación dos feitos producidos e das normas aplicables.

O prazo de dez días (hábiles) para emendar poderá ser ampliado prudencialmente, ata cinco días, a petición do interesado ou iniciativa do órgano, cando a achega dos documentos requiridos presente dificultades especiais.

Transcorrido o prazo de dez días sen que os defectos foran emendados, non se producirá automaticamente a terminación do procedemento por desistencia presunta do interesado, senón que se reiniciará o prazo para resolver que se atopa suspendido.

É indiscutible que deberá haber resolución administrativa expresa para que se produza a terminación do procedemento, non sendo lexítimo o arquivo da solicitude sen que se dictara previamente aquela. Entre outras razóns, porque a resolución que declare a desistencia debe ofrecerlle ó interesado a posibilidade de recorrer contra ese acordo⁸.

⁸ Este é un dos contidos que debe expresar toda resolución segundo o artigo 89.3 LRXAP-PAC.

A non admisión, cando sexa declarada expresamente, só afectará, para o caso de solicitudes colectivas aquel que non atendera o requirimento de emenda da Administración. Isto debe entenderse sen prexuízo de que a solicitude poida reiterarse no tempo sempre que subsista vivo o dereito que se fai valer, o dereito que se exercita coa solicitude. Os seus efectos son, polo tanto, procedementais. Non obstante, nalgúns casos, o exercicio dos dereitos pode estar sometido a prazos preclusivos de caducidade e, neste caso, a consecuencia da non admisión seméllase á renuncia.

Os defectos non advertidos pola Administración, cando non lles concederan ós interesados a facultade de reparalos, non poderán ser tidos en conta por aquela á hora de dictar resolución expresa, xa que non pode pretender beneficiarse *a posteriori* da súa anómala conducta, ó detectar irregularidades da contraparte (interesado) non denunciadas por ela na fase procedemental na que tiña que facelo.

A sanción coa que os tribunais castigan a Administración cando non lle ofrece a emenda da solicitude ó interesado ou cando excede as obrigas, prazo e procedemento do artigo 71 LRXAP-PAC é a retroacción do procedemento ó momento en que se incorreu na falta, a fin de que se observe o que dispón o artigo.

Se se aprecian varias deficiencias na solicitude do interesado debe ser requirido dunha soa vez para a corrección de todas elas.

Nos procedementos iniciados por solicitude dos interesados, o órgano competente poderá reclamar do solicitante a modificación ou mellora voluntarias dos termos daquela. Disto redactarase acta sucinta, que se incorporará ó procedemento. Este é un trámite novo introducido pola LRXAP-PAC con relación ó que dispoñía a LPA.

Para corrixi-los erros nas solicitudes ou aclara-los termos desta, a lei introduce o que se denomina *mellora da solicitude*. Trátase dunha modificación substantiva e voluntaria que se fai constar en acta sucinta incorporada ó procedemento. A xurisprudencia destaca que o ofrecemento da mellora ou modificación da solicitude non é obrigada para a Administración. O precepto só indica que *poderá facelo* o que determina que se non o fai, non infrinxe o dito precepto e, por outra banda, debe entenderse que, sempre, tanto a solicitude coma a mellora deben verificarse dentro do prazo establecido.

Finalmente, aínda que a lei só fala de que a vontade de mellorar ou modifica-la solicitude documentarase mediante acta que se lle incorporará ó procedemento, o que fai supoñe-la comparecencia do interesado para manifesta-la súa intención verbalmente, nada impediría que se fixera por un escrito dirixido para o efecto e que González Pérez denomina *escrito de alegacións de fixación* de acordo coa nomenclatura procesualista civil.

O órgano administrativo que inicie ou tramite un procedemento, calquera que fora a forma da súa iniciación, poderá dispo-la súa acumulación a outros cos que garde identidade substancial ou íntima conexión.

Aínda non se aprecia na lei a posibilidade de que sexa pedida a acumulación de solicitudes ou procedementos polo interesado, a doutrina acostuma a reco-

ñecerlles esta facultade ós interesados. É unha cuestión incidental, polo que a súa tramitación non suspenderá a tramitación do procedemento. É suposto lóxico e elemental para que proceda a acumulación que exista máis dun expediente e que pola íntima conexión entre eles, sexa oportuno por razóns de brevidade, economía e unidade de criterio que poidan ser resoltos pola mesma autoridade que fora competente para coñecer por separado cada unha das solicitudes que deran lugar a eles.

Mediante a acumulación non se pode busca-la alteración da competencia resultante do axuizamento separado de feitos ou conductas representativas de actos individualizados aínda que teñan os mesmos elementos subxectivos e obxectivos, porque a competencia de cada órgano establécese pola lei en función de determinados factores ponderados en consonancia coa organización xerárquica daqueles e non pode modificarse por conveniencias dos interesados nos expedientes. A acumulación é unha decisión discrecional e facultativa do órgano competente para resolve-las solicitudes que se acumulan.

Cando se acumulen dúas ou máis solicitudes iniciadas por separado, suspenderase o curso do expediente que estivese máis preto do seu remate ata que os demais se atopen no mesmo estado. Contra o acordo de acumulación non caberá recurso algún, xa que se entende que é un acto de trámite incapaz de decidir directa ou indirectamente o fondo do asunto, determina-la posibilidade de continua-lo procedemento, producir indefensión ou prexuízo irreparable a dereitos e intereses lexítimos. Caberá, iso si, a posibilidade de alegar polo interesado a oposición á acumulación para que sexa tida en consideración na resolución que poña fin ó procedemento⁹.

Logo de explicar toda a teoría, o autor introduce unha táboa de normativa aplicable ó contido da solicitude, á acumulación, ó recibo e á emenda e mellora da solicitude, de xeito que axiliza moito a consulta da normativa aplicable a cada unha destas figuras.

A segunda parte desta obra está dedicada á lexislación, e nela o autor reproduce os preceptos relacionados coas institucións das que trata no libro.

Meseguer Yebra, introduce unha terceira parte na súa obra na cal inclúe formularios e unha cuarta parte que lle dedica á xurisprudencia relacionada co tema.

Deste xeito, o resultado final é un libro moi práctico e dunha grande utilidade para os profesionais do dereito, fundamentalmente debido á súa claridade, e á facilidade no seu manexo. ■

Isabel Castiñeiras Bouzas
Avogada

⁹ Artigo 107.1 LRXAP-PAC.