

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO MILITAR

92

JULIO
DICIEMBRE
2008

Escuela Militar de
Estudios Jurídicos

Ministerio de Defensa



DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO DE ESTADO

Por José-Leandro MARTINEZ-CARDOS RUIZ
Letrado del Consejo de Estado

SUMARIO

I. Comentario general de doctrina legal.- II. Doctrina legal del Consejo de Estado:

I. COMENTARIO GENERAL DE DOCTRINA LEGAL

Es muy frecuente ultimar los procedimientos administrativos mediante la declaración de inadmisibilidad. En la mayoría de los casos, dicha declaración resulta manifiestamente incorrecta.

En efecto, la distinción entre la inadmisión y la desestimación tiene carácter procesal y sólo cobra sentido en aquellos procedimientos que constan de dos fases: en la primera, se procede a enjuiciar si la petición, reclamación o demanda, según la naturaleza del procedimiento, cumple externamente las formalidades exigidas o si concurren los presupuestos legalmente establecidos para poder formularse la petición, reclamación o demanda; en la segunda fase, el enjuiciamiento versa sobre los requisitos y condiciones de fondo, resolviendo sobre la pretensión formulada. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no prevé con carácter general la existencia de un procedimiento estructurado en dos fases, una, orientada en su caso a comprobar la concurrencia de los requisitos

formales del recurso, y otra, encaminada a resolver sobre el fondo. No se contempla pues un procedimiento articulado en una doble fase en el que sea admisible distinguir entre un enjuiciamiento previo y un enjuiciamiento de fondo, a concretarse, respectivamente, en una declaración de admisibilidad el primero y en una declaración estimatoria o desestimatoria, en el caso del segundo. Es más, la propia Ley prevé, para el caso de que la solicitud no reúna los requisitos exigidos, no una declaración de inadmisibilidad sino su archivo –como concepto jurídico– a consecuencia de «tener por desistido al peticionario» (artículo 71.1). La existencia de una fase de enjuiciamiento previo tampoco puede deducirse específicamente de la previsión contenida en el artículo 89.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que permite a la Administración inadmitir las solicitudes manifiestamente carentes de fundamento, puesto que tal facultad queda ceñida a los casos patentes de peticiones formuladas sin fundamento alguno y con manifiesto abuso de derecho o que entrañen fraude de ley, en correspondencia con lo establecido en el artículo 11.2 de la Ley de Orgánica del Poder Judicial. Tampoco en el específico ámbito de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ni el Reglamento dictado en su desarrollo y aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, prevén la existencia de dos fases en el sentido indicado. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sólo contempla la existencia de un trámite de admisión específico en contadas ocasiones: los casos de solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico (artículo 89.4), de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho a solicitud de los particulares (artículo 102.3) y del recurso de revisión (artículo 119.1). Conforme a lo expuesto –y fuera del específico supuesto de peticiones formuladas sin ningún fundamento y con abuso del derecho o en fraude de ley–, no cabe por ejemplo que un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración concluya con un pronunciamiento de inadmisibilidad, puesto que ni existe el trámite que permita adoptarlo ni tal pronunciamiento puede servir de justificación a la Administración para no instruir íntegramente el procedimiento debido, que constituye una garantía para el administrado.

Tampoco cabe que una resolución que ponga fin al procedimiento, al tiempo, desestime y no admita una pretensión formulada. Incluso en el caso de pretensiones de indemnización formuladas en relación con la actuación de servicios administrativos de diferente ramo e incluso con fundamento en distintos bloques normativos en las que la resolución debe ser conjunta, debe dar una respuesta única a la pretensión formulada por el solicitante, valorando las circunstancias de todas las actuaciones administrativas de los varios ramos.

Y ello no sólo por cuanto el sujeto responsable es único –el Estado– sino también porque no es dable separar en ámbitos distintos lo que, en términos procesales, se denomina continencia de la causa. La exigencia de mantener ese carácter unitario de la resolución obliga a que la resolución que ultime el procedimiento sea coherente en sus propios términos, lo que no se produce cuando, se pronuncia sobre el fondo –estimando o desestimando– y, al tiempo, se declara la improcedencia de entrar en el fondo –la inadmisión– de la pretensión formulada. Si una resolución declara la inadmisibilidad, no puede contener ningún otro pronunciamiento sobre la conformidad o disconformidad de la pretensión con el ordenamiento jurídico. Si una resolución que ha de pronunciarse sobre la pretensión, además de declarar la inadmisibilidad, contuviera una decisión sobre el fondo sería contradictoria y estaría incurso en causa de invalidez, al igual que lo están las sentencias de lo contencioso-administrativo que incurren en el mismo vicio como ha declarado la jurisprudencia desde la ya lejana sentencia de 16 de diciembre de 1960. Todo ello sin perjuicio de que, el pronunciamiento desestimatorio único pudiera embeber, en su caso, una causa de inadmisibilidad.

II. DOCTRINA LEGAL DEL CONSEJO DE ESTADO

1. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

1. Sin perjuicio de la subsistencia de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales, las Agencias Estatales se presentan como un nuevo tipo de organismo con vocación expansiva a la luz de la disposición adicional sexta de la Ley de Agencias, conforme a la cual, «con carácter general, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, los organismos públicos que hayan de crearse en la Administración General de Estado adoptarán la configuración de Agencias Estatales»¹.

2. En el sistema de la Ley de Agencias Estatales la creación de uno de estos organismos públicos ha de ser autorizada por ley pero su creación propiamente dicha tiene lugar mediante la aprobación del Estatuto por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros. Por tal razón, sería más expresivo y se seguiría la denominación oficial de los reales decretos de creación de otras Agencias previas si el título de la disposición consultada

¹ Dictamen 51/2008, de 31 de enero de 2008, emitido en el expediente relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Meteorología.