

# Guía de capacitación Legal. Vías de impugnación ante las Administraciones







*las asociaciones del ámbito de la infección por VIH no nos son ajenos los casos de discriminación a personas que viven con VIH. Sin embargo nos hemos sentido en multitud de ocasiones impotentes al no disponer de las herramientas necesarias para afrontar exitosamente esas situaciones cuando se nos presentan.*

*Conscientes de esta situación CESIDA solicitó a la universidad Carlos III, a través del programa Clínica Legal que desarrollan conjuntamente gracias a la subvención del Ministerio de Sanidad, el desarrollo de una Guía de Recursos Administrativos en los servicios prestados por la Administración. Es decir, hemos querido centrarnos en aquellas situaciones en las que es la propia Administración la que, en la entrega irregular de determinado servicio, vulnera los intereses de las personas con VIH.*

*El documento contiene una revisión de los medios de impugnación que tienen los particulares en los sectores de: salud, educación, vivienda y administración de prisiones.*

*Entendemos que el presente documento va a ser un instrumento de una enorme utilidad para las asociaciones del ámbito de la infección por VIH, las personas con VIH a título individual y los abogados y abogadas que defiendan los derechos de personas con VIH.*

*Pero no sólo eso, estos procedimientos que se describen serán útiles igualmente a todas las personas a las que por una u otra razón se encuentren en las situaciones que en el texto se analizan.*

*No quiero despedirme sin antes agradecer a todas aquellas personas y entidades que han participado en la realización de este documento, el interés y desarrollo del mismo. En este sentido, la colaboración de PFIZER ha sido fundamental, posibilitando la primera edición impresa de la Guía de capacitación Legal. Vías de impugnación antes las Administraciones y la realización de la primera jornada de formación para ONG sobre esta Guía y de la que todos y todas podremos extraer máximo provecho en beneficio de las personas que sufran alguna situación de discriminación.*

*Atentamente  
Santiago Pérez Avilés  
Presidente de CESIDA*



## Índice

<b>I.</b>	Introducción	7
<b>II.</b>	Perspectivas generales de los recursos administrativos y su concreción como técnica de impugnación del actuar administrativo ante la discriminación	9
1.	Distinciones previas	9
2.	Concepto y elementos generales de los recursos administrativos	10
2.1.	Concepto	10
2.2.	Elementos generales	10
3.	Tipos de recursos administrativos	11
3.1.	Recurso de alzada	11
3.2.	Recurso de reposición	12
3.3.	Recurso extraordinario de revisión	13
4.	Procedimiento	14
<b>III.</b>	Recursos administrativos en los sectores de actividad administrativa prestacional: sanidad, educación y vivienda	17
1.	Sanidad	17
1.1.	Regulación de recursos administrativos en consideración al órgano especificado en la norma autonómica	18
1.2.	Atención especializada	18
1.3.	Ámbito de atención primaria	20
2.	Educación pública	21
2.1.	Educación no universitaria	22
A.	Organización de centros públicos de educación	22
B.	Orden de recursos administrativos	23
2.2.	Educación universitaria	24
3.	Vivienda	24
<b>IV.</b>	Recursos administrativos en la Administración de prisiones	27
<b>V.</b>	Conclusiones	29
<b>Anexo:</b>	Modelos de escritos de recursos administrativos	31



## I. Introducción

El rol de la Administración en el tratamiento y protección de personas con VIH es de gran relevancia pues, como poder público, tiene encomendada no sólo competencias para satisfacer los servicios básicos, sino también, para propender a la eficacia de estas prestaciones. Sin embargo, es posible que en la entrega del servicio se produzcan algunas anomalías que podrían vulnerar derechos e intereses de particulares que se encuentran amparados por el servicio público.

El presente trabajo busca ofrecer una revisión de los medios de impugnación que tienen los/as particulares para recurrir en contra de las decisiones de la Administración cuando éstas afectan, como podría suceder, el acceso o prestación del servicio público, sobre todo, aquellos que son preeminentes en la calidad de vida de la persona con VIH.

Los sectores en que hemos situado el análisis corresponden a: salud, educación, vivienda y administración de prisiones.

En este orden nos dedicaremos a una revisión general de la situación de los recursos administrativos y su tratamiento en prestaciones públicas que tienen una alta incidencia en las personas portadoras del VIH.







## II. Perspectivas generales de los recursos administrativos y su concreción como técnica de impugnación de la acción administrativa ante la discriminación.

### 1. Distinciones previas

**e**l recurso administrativo es, en general, un medio de impugnación de un acto de la Administración. Por ello es relevante distinguir este instrumento de otras medidas destinadas a poner en conocimiento de la autoridad administrativa una irregularidad. Así, no son recursos administrativos las peticiones o solicitudes que no pretendan refutar un acto, como el derecho de petición, quejas por mal funcionamiento del servicio o denuncias.

El objeto de estos supuestos es no anulatorio del acto administrativo, sino que se dirigen a que la Administración “adopte una conducta o una decisión ex novo, aunque suponga revisar el criterio seguido en otras decisiones” (Sánchez Morón, 2007, p. 800). En otras palabras, estas medidas no intentan atacar el acto en sí mismo, sino que plantean a la autoridad un hecho que afecta una situación personal, situación que debe procurar corregir a través de un nuevo acto.

En este orden, dentro del procedimiento administrativo, los/as particulares disponen de la posibilidad de poner en conocimiento de la autoridad competente sus pretensiones a partir de una solicitud que podrá dar inicio al procedimiento en cuestión<sup>1</sup>.

Es probable que de la prestación irregular de un servicio, la persona afectada por la decisión se dirija entonces al órgano en cuestión, precisamente por medio de una reclamación, con el fin de dar cuenta de la situación y, con el propósito último de que la autoridad competente cambie de conducta. De la frustración del objetivo, sea de la queja o reclamación, surge el recurso administrativo como instrumento destinado a atacar la resolución administrativa.

<sup>1</sup> La Ley de procedimiento administrativo, en su art. 70 establece los requisitos generales que deberá cumplir las solicitudes de inicio de un procedimiento. En este sentido deberán contener (art. 70.1):

- Nombre y apellidos del/la interesado/a y, en su caso, de la persona que la represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del/la solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

## 2. Concepto y elementos generales de los recursos administrativos

### 2.1. Concepto

El recurso administrativo es un medio de impugnación de “decisiones administrativas ya adoptadas y sometidas a Derecho administrativo, que los/as interesados/as pueden utilizar por motivos de legalidad y que se tramitan y resuelven por la propia Administración” (Sánchez Morón, M, p. 800. 2007). Es decir que el recurso es una acción que ejerce un interesado o interesada ante la misma Administración para que ésta, a través de la implementación de un procedimiento, resuelva o reconsidere sobre la legalidad del acto.

La mayor peculiaridad de esta vía de impugnación es que es la propia Administración la que tiene competencia para resolver, sea el mismo órgano que emitió la resolución o ante el superior jerárquico de éste.

Las partes entonces instan a la Administración autora del acto que les afecta a que, por motivos de la legalidad de éste, se cambie el contenido del acto y les sea favorable a éstos.

### 2.2. Elementos generales

#### 1) Régimen jurídico de los recursos administrativos

Los recursos administrativos encuentran su regulación general en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común<sup>2</sup> (LRJPAC). A partir del artículo 117 se establecen los principios, procedimiento y recursos propiamente dichos. Es relevante mencionar que el ámbito de aplicación de esta Ley se encuentra extendido a todas las Administraciones públicas, entendiéndose por esto, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local (art. 2.1 LRJPAC)<sup>3</sup>.

#### 2) Sujetos que pueden presentar el recurso

Podrán presentar recursos administrativos las personas que ostenten la condición de interesados/as. Las personas que reúnan alguno de los requisitos que previene el art. 31 LRJPAC<sup>4</sup>, podrán impugnar o generar la revisión del acto.

#### 3) Los actos contra los que se recurre

El recurso administrativo se interpone contra actos administrativos. Esto excluye la impugnación de “las disposiciones administrativas de carácter general” (art. 107.3 LRJPAC), como es el caso de

<sup>2</sup> BOE 27/11/1992

<sup>3</sup> Además, “Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación” (art. 2.2 LRJPAC)

<sup>4</sup> El art. 31 LRJPAC dispone que: “Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

los reglamentos, que se podrán impugnar en la vía contenciosa-administrativa.

En general el acto administrativo (o resolución), que es objeto del recurso, debe contener una declaración de voluntad que signifique el término de un procedimiento administrativo (art. 107.1 LRJPAC).

Procede, además, el recurso contra actos de trámite en el caso que estos decidan “directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos” (art. 107.1 LRJPAC).

El motivo del recurso no es otro que la “nulidad o anulabilidad”. Son motivos de nulidad, en general, las circunstancias que afecten la validez del acto de pleno derecho<sup>5</sup>. Son causas de anulabilidad, principalmente que el acto administrativo incurra “en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”<sup>6</sup>.

Identificado entonces lo que podríamos denominar como la procedencia del recurso pasamos a describir acto seguido los tipos de recursos que proceden, los cuales dependerán estrechamente tanto del tipo de acto contra el que se interponen, como también, del órgano ante el cual se presentan.

### 3. Tipos de recursos administrativos

La LRJPAC reglamenta tres tipos de recursos administrativos. Dentro de los de uso general, se encuentran el recurso de alzada y el recurso potestativo de reposición (art. 107.1 LRJPAC). En un orden excepcional se establece el recurso de revisión.

#### 3.1. Recurso de alzada

El recurso de alzada procede contra actos que no pongan fin a la vía administrativa. Un aspecto de notoria importancia es el órgano competente ante quien se interpone. Este recurso se dirige ante “el órgano superior jerárquico del que los dictó” (art. 114.1 LRJPAC).

El plazo para interponer este recurso dependerá de si el acto ante el cual se recurre es expreso o presunto. Si el acto es expreso, el plazo de interposición del recurso será de un mes, contado desde la fecha del día siguiente al de la notificación o publicación de la resolución (art. 115.1 LRJPAC).

5 El art. 62 LRJPAC, detalla: “1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.  
b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.  
c) Los que tengan un contenido imposible.  
d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.  
e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.  
f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.  
g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.  
2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.  
6 En este orden, el art. 63 LRJPAC, precisa que: “2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.” (...) “3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”.

Si el acto es presunto<sup>7</sup>, el plazo para su presentación será de tres meses y se contará, tanto para el solicitante y terceros interesados, “a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo”, esto es o dicho de otro modo a partir del primer día natural siguiente al de finalización del plazo máximo para dictar resolución en el correspondiente tipo de procedimiento” (Santamaría Pastor, J. (2004), p. 638) (art. 115.1; art. 117.1 LRJPAC).

La resolución del recurso también se encuentra sujeta a un plazo. Éste será de tres meses para su dictado y notificación. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, el recurso podrá entenderse desestimado, salvo el supuesto previsto en el artículo 43.2 párrafo segundo LRJPAC<sup>8</sup>. Finalmente, contra la resolución del recurso de alzada no cabe interponer ningún otro recurso administrativo, excepto el recurso extraordinario de revisión si concurren las circunstancias tasadas del artículo 118 LRJPAC.

### 3.2. Recurso de reposición

El recurso de reposición se presenta contra actos que pongan o hayan puesto ya fin a la vía administrativa. La LRJPAC reconoce qué tipo de actos “ponen fin a la vía administrativa”, dentro de los que se encuentran:

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2<sup>9</sup>.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Las demás resoluciones de órganos administrativos, cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
- e) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

Por otra parte, el recurso de reposición tiene para el/la interesado o interesada o parte del procedimiento un carácter potestativo. Es decir, la persona tiene la facultad de interponerlo o no. Ante esto, para el/la interesado/a se abre una doble vía disyuntiva pero no alternativa consistente en bien atacar a través del recurso de reposición el acto administrativo que pone fin a la vía administrativa, bien atacar el acto “directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo” (art. 116 LRJPAC). No obstante debe tenerse especialmente en cuenta que si el/la particular ha interpuesto el recurso de reposición sólo podrá dirigirse posteriormente ante los tribunales contencioso-administrativos, una vez que el recurso sea resuelto expresa o presuntamente.

<sup>7</sup> Es decir un acto del cual se deduzca desestimada o negada la pretensión ejercida con una solicitud previa en virtud de los efectos del silencio administrativo, en este caso negativo

<sup>8</sup> Supuesto en el que se hubiera presentado una solicitud y la falta de resolución expresa hubiera determinado previamente su desestimación por silencio administrativo negativo

<sup>9</sup> Art. 107.2 LRJPAC “2. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.”

En cuanto al plazo de presentación del recurso de reposición, nuevamente se debe distinguir si el acto es expreso o presunto. Si el acto es expreso el plazo de interposición es de un mes. Si el acto es presunto, el plazo es de tres meses, los cuales se contarán a partir de cuando se produzcan los efectos del acto presunto.

La resolución del recurso también se encuentra sujeta a un plazo. Ésta será de un mes para su dictado y notificación. Finalmente, contra la resolución del recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo el recurso de reposición, quedando expedita, eso sí, la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

### 3.3. Recurso extraordinario de revisión

Este recurso, de carácter extraordinario, procede contra los actos firmes, es decir, contra actos frente a los cuales ya no es posible su impugnación por no haber sido recurridos dentro de plazo y aquellos que, recurridos, hayan sido desestimados por el órgano que lo conoce (Santamaría Pastor, Juan. (2004), p. 635).

Si bien, en este contexto es viable que el/la particular dirija su pretensión impugnatoria del acto ante los tribunales contencioso-administrativos competentes, la LRJPAC establece circunstancias precisas mediante las cuales es posible interponer este recurso. Los motivos que permiten la interposición del recurso extraordinario de revisión son (art. 118.1 LRJPAC):

- 1.<sup>ª</sup> Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- 2.<sup>ª</sup> Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- 3.<sup>ª</sup> Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- 4.<sup>ª</sup> Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

En general, estas circunstancias se refieren a situaciones en que la documentación apreciada por el órgano administrativo es errónea o modificada por otros actos de carácter público o, por la existencia de una conducta ilícita por quién lo dicta.

El recurso se debe presentar ante el mismo órgano que dictó la resolución que se intenta ahora impugnar.

El plazo depende de las circunstancias (antes transcritas, establecidas en el art. 118.1 LRJPAC) en que se va a fundar el recurso. Si se ampara en razón de la primera circunstancia, el recurso se interpondrá “dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada” (118.2 LRJPAC). Si se funda en las demás causas, el plazo de presentación “será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme” (118.2 LRJPAC).

## 4. Procedimiento

La LRJPAC establece reglas aplicables al procedimiento de los recursos administrativos, ello sin perjuicio de que se deben tener en cuenta las normas relativas al procedimiento administrativo en general.

1) Requisitos que debe contener el escrito de presentación del recurso: El art. 110.1 LRJPAC establece los aspectos que debe expresar:

- a) El nombre y apellidos del/la recurrente, así como la identificación del/la mismo/a.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.
- e) Las demás particularidades exigidas en su caso por las disposiciones específicas.

Cabe indicar que, como muestra de un fin de garantía de la LRJPAC a favor de los/as particulares, en caso de que el/la interesado/a califique incorrectamente el tipo de recurso que pretende dirigir frente a la Administración “ello no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter” (art. 110.3 LRJPAC).

2) La presentación del recurso no suspende los efectos de ejecución del acto.

La regla general es que el recurso, una vez interpuesto, no suspende los efectos del acto impugnado, como tampoco, la ejecución de éste. La LRJPAC regula la procedencia de excepciones a esta regla general. Aquí hacemos destacar sus aspectos básicos.

La aplicación de la suspensión de la ejecución del acto se encuentra sujeta a tres excepciones: una en la medida en que la Ley le asigne expresamente dicho efecto, otra, previa ponderación de circunstancias cualificadas por parte del órgano que conoce el recurso, de oficio o a solicitud de parte. Esta última regla, de notoria trascendencia en el procedimiento general de recursos administrativos, permite entonces que, de oficio o solicitud del/la recurrente, la autoridad competente pueda suspender la ejecución del acto. La valoración de esta posible suspensión, por parte del órgano administrativo, se somete en primer lugar a un proceso discrecional de ponderación<sup>10</sup> y, en segundo lugar, a circunstancias o fundamentos especiales<sup>11</sup>.

Por último y en tercer lugar, la suspensión de la ejecución del acto puede operar también de manera presunta “si transcurridos treinta días desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no ha dictado resolución expresa al respecto” (art. 111.3 LRJPAC).

<sup>10</sup> Esta valoración debe ponderar previamente de forma “suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al/la recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido” (art. 111.1 LRJPAC).

<sup>11</sup> En este orden, el art. 111.2 LRJPAC establece dentro de las circunstancias:

a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de esta Ley. (citada en nota al pie, nº5).

### 3) Audiencia a interesados/as por motivo de nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario

En el supuesto de que se agreguen nuevos hechos y documentos no recogidos en el expediente originario, el órgano que conoce del recurso debe dar cuenta de ello a los/las interesados/as a fin de que, “en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes” (art. 112.1 LRJPAC)<sup>12</sup>.

### 4) Resolución que se pronuncia sobre el recurso

La resolución expresa del recurso debe pronunciarse sobre las pretensiones o fundamentos de impugnación que han hecho valer los/las interesados/as. Así, el órgano administrativo deberá referirse a las cuestiones que ha generado el procedimiento, sean o no formuladas por los/as interesados/as. Por su parte, la resolución será “congruente con las peticiones formuladas por el/la recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial” (art. 113.3 LRJPAC).

<sup>12</sup> Este trámite se encuentra sujeto a las reglas del art. 84 LRJPAC.







### III. Recursos administrativos en los sectores de actividad administrativa prestacional: sanidad, educación y vivienda

#### 1. Sanidad

Como principio rector de la política social y económica, la Constitución consagra el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE). Este principio es trascendental desde el punto de vista de la función de los poderes públicos, pues la Constitución les impone “organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios” (art. 43.2 CE). Por su parte, estos deberes deben ser objeto de precisión por parte del/la legislador/a.

La prestación sanitaria se encuentra recogida, a nivel estatal, a partir de la Ley general sanitaria (LGS), la cual provee la forma de distribuir esta especie de prestación<sup>13</sup>. En este orden, las Administraciones tienen encargado un cúmulo de funciones a desarrollar por medio de los órganos competentes, a través de la organización básica que dispone la LGS<sup>14</sup>. Dentro de estas funciones se incluyen, como es lógico, la prestación y atención sanitaria y los tratamientos médicos que se dispongan para hacer frente a las distintas patologías cubiertas.

Dado que son las Administraciones públicas las que van a ejecutar la actividad sanitaria, ante las posibles situaciones que puedan significar una discriminación en la prestación del servicio sanitario, la identificación del órgano competente es de relevancia desde el punto de vista de la autoridad ante la cual deberá dirigirse la impugnación de un acto que signifique una negación de un servicio sanitario.

A mayor abundamiento, las Comunidades Autónomas desarrollan a través de sus respectivos Servicios de Salud, la gestión y la prestación de los servicios sanitarios. En el caso en concreto son éstas las que deben ejecutar las prestaciones de medicamentos que se sujetan a normas especiales para asegurar su entrega<sup>15</sup>. Así, los Servicios de Salud correspondientes a cada Comunidad

<sup>13</sup> Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad (BOE, 29 de abril de 1986). El art. 49 LGS se refiere a la forma de ordenación de los servicios de salud a nivel autonómico.

<sup>14</sup> Estas funciones se encuentran establecida en el art. 18 de la LGS.

<sup>15</sup> En este sentido, es relevante mencionar el Real Decreto 1867/1995, de 17 de noviembre, sobre prestaciones farmacéuticas a enfermos de sida (BOE 01/12/1995), ejecutada en particular por Orden de 24 de noviembre de 1995 de desarrollo del Real Decreto sobre prestaciones farmacéuticas a enfermos de sida, en lo relativo a recetas oficiales de la seguridad social (BOE 02/12/1995).

Autónoma son los que coordinan la cobertura asistencial de los centros<sup>16</sup>. La prestación sanitaria que tienen encomendadas las Comunidades Autónomas son las que revisten mayor importancia desde el punto de vista de extensión y garantía.

A los efectos de esta guía, precisaremos el órgano administrativo competente en función al ámbito sanitario de atención, especializada o primaria. Cabe indicar además que no se advierte un desarrollo normativo especial del régimen de recursos administrativos en este orden, por lo cual se deberá recrear la procedencia de estos en función al órgano competente para conocer de estos.

### 1.1. Regulación de recursos administrativos en consideración al órgano especificado en la norma autonómica

Las normas autonómicas que regulan en particular el régimen de recursos administrativos tienden a sujetarse al orden general establecido en la LRJPAC, con independencia del órgano que ha dictado el acto impugnado<sup>17</sup>. No obstante, algunas reconocen órganos competentes y el sometimiento del régimen de recursos al orden general que hemos hecho mención. En algunos casos, los recursos que impugnen la decisión del Consejero de Sanidad correspondiente se rigen por las reglas generales de los recursos administrativos<sup>18</sup>. En otros, se establece el régimen general de recursos contra el Servicio de salud correspondiente<sup>19</sup>.

En el caso específico de la Comunidad Autónoma Valenciana se prevé que ante los actos de la Agencia Valenciana de Salud, será procedente el recurso jerárquico (de alzada) ante el Conseller de Sanidad<sup>20</sup>.

### 1.2. Atención especializada

La atención especializada se despliega por medio de los hospitales. A su vez, la atención especializada que otorgan los hospitales se lleva a cabo dentro del mismo hospital o centro de especialidades dependiente funcionalmente de estos.

16 Así, art. 58 y siguientes Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid (BOCAM 26/12/2001); art. 3 Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria (DOGC 30/07/1990); Ley 8/1986, de 6 de mayo, del servicio andaluz de salud; art. 20 y siguientes Ley 8/1997, de 26 de junio, de ordenación sanitaria de Euskadi (BOPV 21/07/1997); art. 32 y siguientes Ley 7/2003, de 9 de diciembre, de ordenación sanitaria de Galicia (DOG 19/12/2003); art. 62 y siguientes Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de ordenación sanitaria de Castilla-La Mancha (DOCM 19/12/2000); En la Comunidad Autónoma de Castilla y León se denomina como Gerencia Regional de Salud, art. 38 Ley 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario (BOCYL 27/04/1993); dentro del ordenamiento valenciano, se configura la Agencia Valenciana de Salud, art. 23 y siguientes Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana (DOGV 14/02/2003). No obstante, existen órganos que prestan servicios de salud como el Instituto Nacional de Salud y los centros que dependen de esta institución, regulado en Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de los hospitales gestionados por el Instituto Nacional de la Salud (BOE, de 16/04/1987). Esto se encuentra en función a la disposición transitoria tercera y la disposición final novena de la LGS.

17 La Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid (art. 19.4). No obstante, la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, atribuye el conocimiento del recurso a determinados órganos competentes que lo han dictado (art. 59). Así también Ley 7/2003, de 9 de diciembre, de ordenación sanitaria de Galicia (art. 73); Ley 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario de Castilla y León (art. 49); Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana (art. 46); Ley 1/1992, de 2 de julio, del servicio de salud del Principado de Asturias (art. 35); y Ley 2/2002, de 17 de abril, de salud de la Rioja (art. 86); Ley 8/1986, de 6 de mayo, del servicio andaluz de salud, art. 20.

18 En este sentido, Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid, art. 19.1; Así también Ley 7/2003, de 9 de diciembre, de ordenación sanitaria de Galicia (art. 73); Ley 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario de Castilla y León (art. 49); Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana (art. 46); Ley 1/1992, de 2 de julio, del servicio de salud del Principado de Asturias (art. 35); y Ley 2/2002, de 17 de abril, de salud de la Rioja (art. 86).

19 Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, atribuye el conocimiento del recurso a determinados órganos competentes que lo han dictado (art. 59.1); Ley 1/1992, de 2 de julio, del servicio de salud del Principado de Asturias (art. 35.1).

20 Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunidad Valenciana (art. 46).

Por su parte, en este orden de estructura el Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de los hospitales gestionados por el Instituto Nacional de la Salud (BOE, de 16/04/1987), dispone que las reclamaciones se presentarán ante el servicio de atención al/la paciente “siendo éstas sometidas a los/as responsables de la División que corresponda, debiendo darles respuestas por escrito, firmada por el/la Director/a Gerente, o persona en quien delegue” (art. 32).

Lo anterior supone que, una vez presentada la reclamación, de no ser la respuesta satisfactoria, los/as interesados/as pueden recurrir siempre en la vía administrativa ante el órgano responsable. De esta manera, la naturaleza del servicio denegado es vital para identificar, en su caso, la autoridad competente a efectos de dirigir el recurso.

El área de servicios médicos y otros servicios sanitarios del hospital se encuentran adscritas a la división médica<sup>21</sup>. Ésta división médica está a cargo de la Dirección médica. Si bien el/la Director o Directora médico es responsable jerárquicamente de la división, cada división se encuentra a cargo de una jefatura de servicio. La Ley prevé la posibilidad de que las funciones se distribuyan, a su vez, por medio de secciones.

En consecuencia, dependiendo entonces de la autoridad que gestiona cada servicio o unidad perteneciente, como hemos indicado en este caso a la división médica, se deberá presentar el recurso. El Real Decreto 521/1987, de 15 de abril dispone el funcionamiento de éste sistema de organización (art. 25), lo que sirve para detallar aun más la identificación del encargado de proveer la prestación sanitaria que concurra, o en su caso, su negación.

Bajo este esquema de organización es muy frecuente que la gestión específica de cada servicio se encuentre a cargo de la jefatura de sección. Será este órgano el que se pronuncie sobre la entrega o no del servicio requerido, o bien porque a él haya sido a quien se le ha puesto en conocimiento la situación por medio de la reclamación previa. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, frente a la negación del servicio emitida directamente por otro órgano superior en la gestión del servicio, será éste el competente para conocer del recurso.

Desde el punto de vista del esquema de recursos, la situación quedará determinada en función de si la resolución que emane del centro hospitalario (niegue o se reconoce una prestación limitada de un servicio) es un acto que pone término a la vía administrativa o no. A efectos de definir el tipo de recurso a presentar, se debe observar lo siguiente:

- a. Si la resolución que manifiesta la negación, en general, del servicio sanitario pone fin a la vía administrativa procederá el recurso de reposición. Se debe tener en cuenta que la resolución que pone fin a la vía administrativa se pudo desencadenar a partir de una reclamación presentada ante la circunstancia que afecta al acceso normal al servicio. Generalmente la resolución de la jefatura de sección no producirá el fin de la vía administrativa, con lo cual será posible dirigirse al órgano jerárquicamente superior a través del Recurso de Alzada.
- b. Si el acto es de trámite, es decir, cualquier acto anterior a la resolución, pero que incide directa o indirectamente en el fondo del asunto solicitado, como puede ser la simple negación de

un servicio por parte de un órgano inferior, procede el recurso de alzada, ante órgano jerárquicamente superior de éste.

- c. En los casos anteriores, se debe tener en cuenta el órgano competente que dictó la resolución o el acto de trámite. Como podemos inferir, si se recurre en contra de una resolución cuyo procedimiento lo ha resuelto y finalizado el/la propio/a jefe/a de sección, el recurso de reposición deberá presentarse directamente ante este mismo órgano.
- d. Por su parte, en el desarrollo del procedimiento en particular o frente a un acto que emita el órgano competente que signifique obstaculizar la pretensión del/la particular, éste podrá presentar un recurso de alzada ante el jefe o jefa de servicio del área médica determinada.
- e. En algunos casos, se explicita que ante los actos del director o directora gerente del centro, procederá el recurso de alzada ante la consejería de salud de la cual el centro dependa<sup>22</sup>.

### 1.3. Ámbito de atención primaria

En este ámbito, que se desarrolla por medio de centros de atención de salud, comprobamos una estructura más básica de organización<sup>23</sup>. La norma de estructuras básicas establece las funciones del personal del equipo sanitario destinado a la atención primaria. Éste equipo se encuentra a cargo del/la Coordinador/a Médico/a, “el cual, sin perjuicio de desempeñar sus propias actividades, realizará las actividades específicas propias de su cargo, entre las cuales figurarán las de relación con los demás Servicios e Instituciones sanitarias y con la población” (art. 4 Real Decreto 137/1984).

La figura del/la Coordinador/a Médico/a podría representar el órgano competente ante el cual presentar los recursos que sean procedentes. Éste es el órgano al cual la LGS le asigna un rol de responsabilidad en la gestión médica del centro. Por tanto, el/la coordinador o coordinadora médico representa la autoridad funcional en orden a canalizar la gestión entre la atención primaria y la población. Sin embargo, y como consecuencia de las potestades de organización, algunas normas autonómicas han creado la figura del/la Gerente como órgano de dirección y gestión de los servicios del centro, con lo cual es posible identificar el órgano competente que ejerza las funciones de gerencia.

21 El art. 11 RD 521/1987 dispone que se adscriben a la división médica los servicios y unidades de: a) Medicina; b) Cirugía; c) Ginecología y Obstetricia; d) Pediatría; e) Servicios centrales; f) Documentación y archivo clínico; g) Hospitalización del día; h) Hospitalización a domicilio; i) Cualquier otro área de actividad donde se desarrollen funciones médico-asistenciales.

22 En este sentido, Art. 49.2 Ley 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario de Castilla y León; art. 86.2 Ley 2/2002, de 17 de abril, de salud de la Rioja (art. 86); Ley 8/1986, de 6 de mayo, del servicio andaluz de salud (art. 20.3).

23 En este sentido, se debe tener en cuenta el Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de salud (BOE, 1.02. 1984). Por su parte, la LGS establece en su art. 18.2 impone a las Administraciones competentes el desarrollo de: “2. La atención primaria integral de la salud, incluyendo, además de las acciones curativas y rehabilitadoras, las que tiendan a la promoción de la salud y a la prevención de la enfermedad del individuo y de la comunidad.” Por su parte el Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, define al centro de salud como “la estructura física y funcional que posibilita el desarrollo de una atención primaria de salud coordinada globalmente, integral, permanente y continuada, y con base en el trabajo en equipo de los/as profesionales sanitarios y no sanitarios que actúan en el mismo. En él desarrollará sus actividades y funciones el Equipo de Atención primaria” (art.2.1).

Por otra parte, se debe tener en consideración que las normas autonómicas establecen una distribución territorial, a fin de coordinar las áreas de salud, situando en un plano de servicio básico a la atención primaria<sup>24</sup>.

Del desarrollo del sistema de atención primaria a nivel de las Comunidades Autónomas se puede apreciar que el/la superior jerárquico del/la coordinador/a médico/a y, en su caso, del/la gerente de centro es el servicio de salud competente y, en particular, el/la Director/a Gerente que integra el Servicio (en un orden directivo). Esta disposición de jerarquía se desprende de lo dispuesto por las propias normas autonómicas<sup>25</sup>.

En consecuencia, desde el punto de vista de la presentación de los recursos se debe tener en cuenta, como se ha dicho con anterioridad, la naturaleza y efectos de la resolución que se pronuncia sobre la prestación en particular. Por ello, el esquema queda planteado de la siguiente forma:

1. Si el acto directamente se inclina a negar la prestación del servicio y es dictado por la coordinación médica del centro de atención o por la gerencia, será procedente presentar un recurso de alzada ante el director o directora del servicio de salud competente.
2. En caso de que, fruto de un procedimiento administrativo, el/la coordinador/a médico/a se pronuncie en contra de los intereses de las partes, por intermedio de una resolución, cabrá la posibilidad de recurrir a través del recurso de reposición. En este sentido, la coordinación médica o gerencia podrá reconsiderar su decisión.
3. Sin embargo, la resolución de la coordinación médica o gerencia, difícilmente generarán el fin de la vía administrativa, pues el orden de jerarquía existente sugiere que ante las resoluciones de estos órganos siempre sea posible recurrir ante la jerarquía superior, en nuestro caso, el Servicio de salud competente. Éste será, así pues, el órgano que fije una resolución definitiva del asunto, sobre todo cuando los intereses de las partes requieren de una respuesta efectiva.

## 2. Educación pública

La educación se encuentra recogida en la Constitución como un derecho fundamental (art. 27 CE). Es relevante mencionar que la ubicación de este Derecho, permite una vía directa para su protección a través de los Tribunales o por medio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Así, en Cataluña el área básica de salud se encuentra integrada por los centros de atención primaria (art. 41 y siguientes, Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria); en Andalucía zona básica formada por la atención primaria y especializada (art. 48 Ley 2/1998, de 15 de junio, de salud de Andalucía); art. 8 Ley 8/1997, de 26 de junio, de ordenación sanitaria de Euskadi; art. 9 Ley 7/2003, de 9 de diciembre, de ordenación sanitaria de Galicia; art. 15 y siguientes Ley 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario (Castilla y León), entre otras.

<sup>25</sup> Servicio Catalán de salud (art. 8 Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria); en el caso de Andalucía, se puede entender que su dependencia proviene de la Consejería de salud, dado su vínculo de planificación y estructuración que tiene esta sobre los centros de atención primaria (art. 53 y 55 Ley 2/1998, de 15 de junio, de salud de Andalucía); art. 67 y 94 ss. Ley 7/2003, de 9 de diciembre, de ordenación sanitaria de Galicia; art. 18 Ley 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario (Castilla y León), entre otras.

<sup>26</sup> Arts. 53.2 y art. 161.2 CE.

El sistema de educación se encuentra regido bajo los lineamientos que proporciona el/la legislador/a estatal. La reciente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE)<sup>27</sup> establece principios, fines y un sistema de organización para la prestación de la educación, con independencia, en principio, de la naturaleza del centro que la provee. Esto tiene su arranque a partir del derecho a la educación consagrado en el art. 27 CE y su desarrollo por medio de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación<sup>28</sup>.

No obstante, la LOE regula el marco general conforme al cual se debe gestionar esta actividad. En este sentido, nos interesa resaltar lo que tiene exclusiva incumbencia a la educación pública, esto es, la prestada por centros docentes públicos, “cuyo titular sea una Administración pública” (art. 108 LOE). Bajo un esquema de regulación pública abordaremos también las universidades públicas<sup>29</sup>. Por su parte, la explicación de los recursos administrativos se debe orientar bajo un esbozo de la organización a fin de identificar el órgano competente ante el cual se debe presentar el recurso en cuestión caso de ser necesario.

## 2.1. Educación no universitaria

### A. Organización de centros públicos de educación

Los centros docentes se encuentran clasificados en centros públicos que ofrecen educación infantil (colegios de educación infantil); educación primaria (colegios de educación primaria); educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional (institutos de educación secundaria); centros públicos que ofrecen enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño (escuelas de arte); centros de enseñanzas profesionales y, en su caso, elementales, de música y danza (conservatorios), y centros que ofrecen enseñanzas dirigidas a alumnos/as con necesidades educativas especiales (centros de educación especial) (art. 111 LOE).

Los centros de educación dependen en general de las Administraciones educativas, esto es, de órganos competentes en materia de educación insertos en la Administración autonómica. En la mayoría de las normas autonómicas, la Administración educativa está representada por Consejerías de educación.

Por su parte, cada centro se encuentra a cargo de un equipo directivo. Este equipo constituye el “órgano ejecutivo de gobierno de los centros públicos” y además se encuentra destinado a trabajar “de forma coordinada en el desempeño de sus funciones, conforme a las instrucciones del/la director/a y las funciones específicas legalmente establecidas” (art. 131.2 LOE). Forman parte de este equipo: el/la director/a, el/la jefe/a de estudios, el/la secretario/a y cuantas personas determinen las Administraciones educativas (art. 131.1 LOE).

<sup>27</sup> BOE, 04.05.2006.

<sup>28</sup> BOE 04/07/1985.

<sup>29</sup> Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (BOE 24/12/2001).

Bajo este orden, la Dirección representa el órgano destinado a ejercer la gestión general del centro. Con ello, cualquier decisión de relevancia y, por ello, que afecte el acceso a la educación, vendrá resuelta a partir de la Dirección.

Sin embargo, cabe mencionar que bajo un supuesto hipotético, la discriminación podría presentarse en la fase de admisión al centro. La LOE expresamente prohíbe la “discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 84.3). Ante esto, el órgano que impusiere una medida que signifique un acto discriminatorio podría incurrir en una infracción administrativa que recaería en quién tomó tal decisión.

Por otra parte, la LOE atribuye al Consejo escolar la competencia de “Decidir sobre la admisión de alumnos/as con sujeción a lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen.” (art. 127 e) LOE). Esta estructuración organizativa en forma de Consejo escolar se encuentra establecida en cada centro y extendida en la mayoría de las normas autonómicas.

## B. Orden de recursos administrativos

Finalmente, en nuestro objeto de estudio, esto es los recursos administrativos, debemos referirnos expresamente a la normativa de mayor relevancia.

En el caso que la norma autonómica no precise el régimen de recursos que concurren, deberá sujetarse a los criterios generales de los recursos. Con lo cual, frente a una decisión del Consejo escolar que afecte o genere discriminación por parte del alumnado, el recurso se sujetará a la naturaleza del acto. Todo da entender que es el superior jerárquico quien tiene la competencia para dictar una decisión definitiva. Así, será procedente entonces el recurso de alzada ante la Administración educativa correspondiente, es decir, la Consejería de educación o delegación de la consejería de educación correspondiente.

En algunas normas autonómicas, si bien se establecen otros órganos territoriales destinados a coordinar y garantizar el acceso del alumnado en cuestión, se especifica el orden de reclamaciones y recursos que proceden ante las decisiones del Consejo de escolarización<sup>30</sup>. Así, en general “Contra los acuerdos y decisiones sobre la admisión de alumnos/as de los consejos escolares de los centros públicos se puede interponer recurso de alzada ante el director o la directora de los servicios territoriales correspondientes, cuya resolución pone fin a la vía administrativa”.

En el caso que sea una comisión de escolarización perteneciente dispuesta, como puede suceder, por un Ayuntamiento se puede interponer recurso de alzada, “ante el correspondiente director o directora de los servicios territoriales del Departamento de Educación, cuya resolución pone fin a la vía administrativa”.

<sup>30</sup> Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos: art. 23 (DOGC, 29.03.2007); en el caso de Andalucía, el recurso jerárquico se presenta ante “Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de educación”, así lo establece el art. 34 Decreto 53/2007, de 20 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, a excepción de los universitarios (BOJA 23/02/2007). En la comunidad Valenciana, art 31 Decreto 33/2007, de 30 de marzo, del Consell, por el que se regula el acceso a los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de régimen general (DOCV 03/04/2007).

Por su parte, en el caso de acuerdos y decisiones de las personas titulares de los centros privados, la norma permite la presentación de “reclamación ante el director o la directora de los servicios territoriales correspondientes en el plazo de tres días, cuya resolución agota la vía administrativa”.

## 2.2. Educación universitaria

En el caso de la Universidades, particularmente en las Universidades Públicas, éstas gozan, como resulta sabido, de plena autonomía tanto en su organización como en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de la organización básica que dispone la LOU<sup>31</sup>. Si bien la LOU establece una forma de organización, la precisión de ésta en concreto dependerá de cada centro universitario y, también, de la naturaleza del servicio.

Ante este panorama sujeto a una fisonomía orgánica específica, la determinación del órgano competente ante el cual se pueda recurrir, quedará determinado conforme a las reglas generales de los recursos, esto es, la identificación particular del órgano que dictó la resolución; la jerarquía de la cual dependa y la naturaleza del acto a impugnar, sea un acto que pone término a la vía administra o no.

## 3. Vivienda

La vivienda constituye un derecho reconocido constitucionalmente a todos los/as españoles y españolas en el artículo 47 CE. Este precepto determina que “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”. Un reconocimiento que se realiza, como no podía ser de otra manera, sin distinguos respecto a la condición personal del/la propietario/a o usuario/a de una vivienda. No obstante lo anterior, ese derecho no es inmediata y directamente exigible sino que son precisamente “Los poderes públicos” quienes “promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

El acceso a una vivienda constituye en la actualidad el quebradero de cabeza para muchas personas de nuestro país, y en particular para muchos y muchas jóvenes y personas pertenecientes a grupos o sectores vulnerables. Más allá ahora de la adquisición, en régimen de propiedad o en alquiler de una vivienda a través de la oferta del libre mercado, interesa ahora familiarizarse con el acceso a una vivienda, en régimen de propiedad o de arrendamiento, mediante los regímenes públicos u oficiales de protección dispuestos por las distintas Administraciones públicas.

El acceso a una vivienda, o a las ayudas económicas personales destinadas al acceso a la propiedad o al arrendamiento de una vivienda de protección oficial, pasa por el necesario cumplimiento

<sup>31</sup> El art. 7 LOU, establece que “Las universidades públicas estarán integradas por Escuelas, Facultades, Departamentos, Institutos Universitarios de Investigación y por aquellos otros centros o estructuras necesarios para el desempeño de sus funciones.”



de una serie de requisitos personales y de tipo de vivienda que aparecen dispuestos por una muy variada y compleja normativa tanto estatal, como autonómica. En todo caso el cumplimiento o no de esos requisitos<sup>32</sup>, sobre todo los de carácter personal, no puede significar el rechazo de una solicitud o una adjudicación por el mero hecho de tratarse de una persona con VIH, ya que el único supuesto de discriminación contemplado por la legislación lo es además de discriminación positiva a través del acceso a las viviendas protegidas por los miembros de las familias numerosas<sup>33</sup>. Caso de producirse algún episodio de este tipo es importante conocer las vías de recurso y las autoridades u órganos administrativos ante los que realizar la interposición de los recursos que quepan.

Así, en primer lugar, y refiriéndonos a la concesión estatal de ayudas económicas personales destinadas al acceso a la propiedad o al arrendamiento de una vivienda de protección oficial, el procedimiento de solicitud, tramitación y concesión de las ayudas económicas personales se realiza en el seno del Ministerio de Vivienda correspondiendo la decisión última al Subdirector o Subdirectora General de Ayudas a la Vivienda<sup>34</sup>. Así en el caso de denegación injustificada de una ayuda económica personal por causa de discriminación por personas con VIH, frente a la resolución del/la Subdirector/a General de Ayudas a la Vivienda podrá interponerse un recurso de alzada ante el superior jerárquico inmediato, en este caso, el Director o Directora General de Arquitectura y Política de Vivienda.

En otro orden de cosas y centrándonos en el acceso propiamente dicho a una vivienda de protección pública, en régimen de propiedad o de arrendamiento, hay que conocer que en la actualidad las Comunidades Autónomas son las competentes en esta materia<sup>35</sup> y a tal fin disponen cada una de ellas de un buen número de disposiciones que regulan esta concreta materia. Nos centraremos a continuación en el caso de Madrid y Cataluña.

En el caso de la Comunidad de Madrid, el Decreto 12/2005, de 27 de enero, por el que se regulan las ayudas económicas a la vivienda en la Comunidad de Madrid dispone en sus artículos 8 a 14 los requisitos de acceso a las ayudas económicas para viviendas con protección pública. Más en concreto, el artículo 2.3 de la Orden 1578/2005 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, de 11 de mayo, por la que se regulan las bases para la concesión de las ayudas económicas a la vivienda en la Comunidad de Madrid (Plan de Vivienda 2005-2008) previstas en el Decreto 12/2005 contempla que “el procedimiento de concesión de las ayudas económicas” se resolverá “por riguroso orden de fecha de entrada de la solicitud”. La concesión tanto de las ayudas económicas como de la adjudicación de viviendas de promoción directa de la Comunidad de Madrid corresponde en la actualidad a la Dirección General de Vivienda de la Comunidad de Madrid<sup>36</sup>. Y frente a esa Resolución cabe interponer un recurso de alzada ante el/la Consejero/a de Vivienda de la Comunidad de Madrid.

32 Vid. para el caso de las ayudas económicas personales destinadas al acceso a la propiedad o al arrendamiento de una vivienda de protección oficial el art. 31 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre por el que se desarrolla el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre construcción, financiación, uso, conservación y aprovechamiento de viviendas de protección oficial

33 Art. 11.c) y 15 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

34 Vid. Real Decreto 1718/2004, de 23 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Vivienda.

35 Vid. Artículo 148.1.3 CE y los respectivos Estatutos de Autonomía

36 Vid. Decreto 142/2007, de 8 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la adjudicación de las viviendas calificadas en régimen de promoción pública, promovidas por la Generalidad de Cataluña, se produce a partir de la puntuación obtenida resultante del cumplimiento de los requisitos relativos a ingresos económicos, patrimonio y residencia dispuestos por el artículo 10 del Decreto 195/2001, de 10 de julio, por el que se establece el procedimiento de adjudicación de las viviendas de promoción pública. La adjudicación mediante la publicación de las listas definitivas de personas adjudicatarias corresponde al Servicio de Vivienda Social de la Dirección General de Servicios Comunitarios del Departamento de Bienestar Social<sup>37</sup>. Y contra la Resolución aprobatoria de las listas de adjudicación se podrá presentar recurso de alzada ante el/la Director/a General de Servicios Comunitarios del Departamento de Bienestar Social.

<sup>37</sup> Vid. artículo 14.1 del Decreto 195/2001, de 10 de julio, por el que se establece el procedimiento de adjudicación de las viviendas de promoción pública.

## IV. Administración de prisiones.

En el régimen penitenciario, la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria (LOP)<sup>38</sup> establece variadas prestaciones de las cuales tiene derecho todo interno/a. Destaca en este sentido el derecho a asistencia sanitaria, lo cual es relevante en el caso de las personas con VIH<sup>39</sup>.

Desde el punto de vista de la organización, los centros penitenciarios se encuentran bajo la autoridad de la Dirección<sup>40</sup>. La Dirección del centro tiene encargada, entre otras funciones, “Dirigir, coordinar y supervisar la ejecución de las directrices del centro directivo relativas a la organización de los diferentes servicios de tratamiento, régimen, sanidad, personal y gestión económico-administrativa, así como inspeccionarlos y corregir cualquier falta que observare en los mismos” (art. 280.2.1ª RD 190/1996).

Sin embargo, si bien los centros penitenciarios constituyen entidades sujetas a la Administración, su régimen de recursos difiere del previsto en las normas generales (LRJPAC). La LOP se refiere en general a las reclamaciones, quejas y recursos que pueden solicitar los/as internos/as. En este sentido, los recursos que versen sobre cualquier incumplimiento de los derechos que asigna la LOP, “los presentarán asimismo ante el/la Director/a del establecimiento, quien los hará llegar a la autoridad judicial, entregando una copia sellada de los mismos al/la recurrente.”

La LOP no reconoce expresamente la clase de recurso. Sólo se puede inferir que estos podrán fundarse en la negación de las prestaciones y derechos que da lugar el régimen penitenciario. Por su parte, la Dirección del centro es el órgano encargado de recepcionar el recurso. Éste, como anotamos, debe entregarlo al Juez o Jueza de vigilancia penitenciaria que corresponda. En todo caso, cuando “el escrito de queja o de recurso se presente ante cualquier oficina de Registro de la Administración Penitenciaria, una vez entregado al interno/a o a su representante el correspondiente recibo o copia simple fechada y sellada, se remitirá, sin dilación y en todo caso en el plazo máximo de tres días, al Juez o Jueza de Vigilancia Penitenciaria correspondiente” (art. 54.2 RD 190/1996).

En lo que más nos interesa, el Juez o Jueza es competente para “resolver los recursos referentes a las modificaciones que pueda experimentar con arreglo a lo prescrito en las Leyes y reglamentos, salvaguardar los derechos de los/as internos/as y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse” (art. 76 LOP).

<sup>38</sup> BOE, 05/10/1979.

<sup>39</sup> Así, art. 36 y siguientes LOP. La Ley prevé que se dispongan para estos efectos de medios personales como materiales para la prestación sanitaria, permitiendo en su caso, la prestación por entidades hospitalarias ajenas al centro penitenciario.

<sup>40</sup> Esto se encuentra reconocido expresamente dentro del art. 280 Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el reglamento penitenciario (BOE, 15.02.1996).



## V. Conclusiones.

**d**e todo lo expuesto podemos sostener algunas consideraciones finales en cuanto al régimen de recursos administrativos de que disponen las personas con VIH, sobre todo en los contextos de actividad administrativa que hemos abordado.

1. La LRJPAC contempla las reglas generales conforme a las cuales dirigir toda impugnación de un acto o resolución administrativa. No obstante, el problema mayor ante el cual se puede presentar el/la particular que desee impugnar el acto es la determinación del órgano competente ante el cual se debe hacer la interposición del recurso.
2. El breve estudio de la organización administrativa de los sectores permite orientar básicamente la determinación de la autoridad competente para conocer del recurso. En materia sanitaria esto podría encontrarse superado desde la introducción de servicios de atención al consumidor/a, los cuales en la práctica son los encargados de dirigir quejas y reclamaciones a la sección o dirección correspondiente.

Además, esto último pone de manifiesto una sensibilidad hacia el/la usuario/a del sistema sanitario, pero estimamos que faltan algunos ajustes de especialidad que tiendan a garantizar una respuesta rápida en consideración a la situación del/la portador/a del VIH.

3. El interés protegido que se encuentra representado en las personas con VIH requiere de una respuesta urgente y no puede encontrarse sometida a los plazos comunes del procedimiento de recursos administrativos.

Si bien es posible que a las personas con VIH se les asista irregularmente o simplemente se les niegue la prestación o acceso, en materia sanitaria sobre todo, los/as afectados/as por estas situaciones de discriminación requieren de una solución inmediata dado el riesgo patente a su salud. Con ello, sería conveniente que las Comunidades Autónomas y los demás centros de salud pública cuenten con vías administrativas expeditas para que, en un plazo mínimo, otorguen una resolución satisfactoria al interés y derecho de la persona portadora o enferma de VIH.



## Anexo: Modelos de escrito de recursos administrativos

### I. Modelo de escrito de Recurso de alzada

D./Dña ..... , actuando en su propio nombre y derecho, con domicilio a efectos de notificaciones en ..... , a V.E./V.I. me dirijo, y como mejor proceda en Derecho,

DIGO:

Que con fecha ..... se me ha notificado la Resolución de (Autoridad o funcionario que ha dictado el acto o resolución) ..... de fecha ..... por la que

Que de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 114 y concordantes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, vengo a interponer, en tiempo y forma RECURSO DE ALZADA, que baso en las siguientes ALEGACIONES

Primera.- De los antecedentes .....

Segunda.- .....

Tercera.- (Los fundamentos del recurso ordinario son cualquiera de las causas de nulidad y anulabilidad previstas en los Arts. 62 y 63 de la LRJAPYAC).

Cuarta.- ....., Etc.

Es por lo expuesto que a ..... (VE., VI o Ud. según proceda) SUPLICO:

Tenga por presentado este escrito junto a los documentos que se acompañan y por interpuesto, en tiempo y forma RECURSO DE ALZADA contra la Resolución de ..... dictada con fecha ..... por la que ..... y en virtud de lo expuesto declare la nulidad/anulación de la misma (y, en su caso reconozca el derecho del/de la que suscribe a .....

En ..... a ..... de ..... de 20.....

(lugar, fecha y firma o identificación del recurrente, o su representante)

\* (Inclusión potestativa).

OTROSÍ DIGO: Que mediante el presente escrito vengo a solicitar la suspensión de la ejecución del acto/resolución impugnada/ ya que la ejecución de la misma podría causar daños de imposible o difícil reparación puesto que ..... (debe justificarse el tipo de daños y la imposibilidad de la reparación de los mismos)

Es por lo expuesto que a..... (V.E., V.I. o Ud., según proceda)

SUPLICO:

Tenga por hecha la anterior

## II. Modelo de escrito de Recurso de reposición

D./Dña ....., actuando en su propio nombre y derecho, con domicilio a efectos de notificaciones en ....., a V.E./V.I. me dirigo y como mejor proceda en Derecho,

DIGO:

Que con fecha ..... se dictó por ..... Resolución por la que ..... Dicha resolución pone fin a la vía administrativa.

Que mediante el presente escrito, al amparo de los arts. 116 y 117 de la Ley 30/1992, vengo a interponer RECURSO DE REPOSICION previo al contencioso-administrativo contra dicha Resolución, recurso que fundamento en las siguientes ALEGACIONES

Primera.- De los antecedentes .....

Segunda.- Del cumplimiento del resto de requisitos para recurrir (Habrà de justificarse fundamentalmente la causa del Recurso, el agotamiento de la vía administrativa y el plazo de interposición).

Tercera.- (Razones que fundamentan, el recurso, particularmente las causas de nulidad o anulabilidad de los arts. 62 y 63 de la Ley 30/1992).

Es por lo expuesto que a ..... (VE, VI, Ud., según proceda) SUPLICO:

Tenga por presentado este escrito junto con los documentos que al mismo se acompañan y, en su virtud tenga por interpuesto en tiempo y forma RECURSO DE REPOSICIÓN contra la Resolución de ..... dictada con fecha ..... por la que .....

y estimando el recurso, anule dicha Resolución y (en su caso), reconozca el derecho del que suscribe a .....

En ..... a ..... de ..... de 20.....

(lugar, fecha y firma o identificación del recurrente o su representante)

SR/SRA ..... (órgano que dictó la Resolución que se recurre)



### III. Modelo de escrito de Recurso extraordinario de revisión

D./Dña ..... , actuando en su propio nombre y derecho, con domicilio a efectos de notificaciones en ..... , a V.E./V.I. me dirijo, y como mejor proceda en Derecho,

DIGO:

Que con fecha ..... se dictó por ..... Resolución por la que ..... Dicha resolución agotaba la vía administrativa y es hoy firme (por no haberse interpuesto recurso alguno frente a la misma/ o por haberse desestimado el que en su momento se interpuso)

Que mediante el presente escrito vengo a interponer RECURSO DE REVISIÓN, fundado en el Artículo 118.1 ap..... , de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recurso que se basa en las siguientes ALEGACIONES

Primera.- De los antecedentes .....

Segunda.- Del cumplimiento del resto de requisitos legales..... (Fundamentalmente la causa del recurso y el plazo de interposición.)

Tercera.- .....

Cuarta.- .....

(Explicitar las razones en que se apoya el motivo de revisión alegado, acompañando, en su caso, los documentos o sentencias a que se refiere el Artículo 118.1, en apoyo de la pretensión que se deduce.)

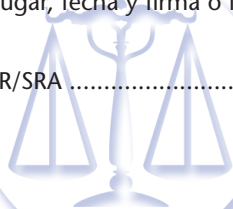
Es por lo expuesto que a ..... (VE, VI, Ud., según proceda) SUPLICO:

Tenga por presentado este escrito junto con los documentos que al mismo se acompañan y, en su virtud tenga por interpuesto en tiempo y forma RECURSO DE REVISIÓN contra la Resolución de ..... dictada con fecha ..... por la que ..... y estimando el citado recurso, anule dicha Resolución y (en su caso), reconozca el derecho del que suscribe a .....

En ..... a ..... de ..... de 20.....

(lugar, fecha y firma o identificación del recurrente o su representante)

SR/SRA ..... (órgano administrativo que dictó la Resolución recurrida)







Coordina:



Coordinadora Estatal de VIH-Sida

[www.cesida.org](http://www.cesida.org)

Subvencionado por:



SECRETARÍA DEL PLAN NACIONAL SOBRE EL SIDA

Con la Colaboración de:



*Trabajando juntos por un mundo más sano™*



Universidad  
Carlos III de Madrid  
Instituto de Derechos Humanos  
"Bartolomé de las Casas"