

EL ARTICULO 33
DE LA LEY DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

35.077.3

Por FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO

Sumario: 1. Introducción.—
2. Precedentes y regulación actual de las Oficinas de Información.—3. Organización.—4. Atribuciones.—5. Procedimiento.—6. Efectos de la información.—7. Conclusiones.

1. Introducción

El Derecho administrativo ha evolucionado en los últimos tiempos, en el sentido de pasar de un sistema de limitaciones a un sistema de participación de los administrados. Estas palabras de FORSTHOFF sirven para destacar uno de los grandes principios que inspiran la vigente Ley de Procedimiento administrativo (1).

De los diversos preceptos que en dicha Ley dan vida a este principio (2), vamos aquí a ocuparnos del artículo 33, que se refiere a las Oficinas de Información.

No está de más subrayar la conexión del precepto que va a ser objeto de nuestro estudio—el 33—y el que regula las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones—el 34—. La proximidad de ambos preceptos en la Ley no es pura coincidencia, pues la relación de la materia regulada en los mismos es manifiesta. A tal punto es esto cierto, que hay Departamentos en que las mencionadas Oficinas forman una sola unidad administrativa (3), y las disposiciones reguladoras especiales insisten en la conveniencia de la proximidad geográfica de las mismas y de que mantengan íntima relación entre ellas (4).

En un reciente Reglamento que para estas Oficinas ha publicado el Ministerio de la Gobernación, y al que tendremos ocasión de referirnos repetidas veces a lo largo de este trabajo, se destaca la importante función de las mismas en orden a las llamadas «relaciones públicas» (5).

(1) L. LÓPEZ RODÓ: *Discurso ante el Pleno de las Cortes españolas en defensa del dictamen de la Comisión de Leyes fundamentales y Presidencia del Gobierno sobre el proyecto de Ley de Procedimiento administrativo*, en «Colección Textos Legales», núm. 2, BOE, 1961.

(2) Artículos 33, 34, 87, 130, etc.

(3) *Vide infra* 3.1.

(4) Norma 1 de la Orden de 5 de enero de 1959.

(5) Por Orden de 17 de septiembre de 1962 (B. O. E. del día 3 de diciembre) del Ministerio de la Gobernación se ha aprobado el «Reglamento por el que se regula el funcionamiento, actividades, etc., de las Oficinas de Información, Iniciativas y

Y, ciertamente, si entendemos por relaciones públicas la actividad sistemática de información destinada a aumentar la comprensión y la colaboración entre el público y las actividades de las organizaciones a través de un trato justo y comunicaciones continuas, veraces y totales (6), es innegable que con estas Oficinas se cumplen los dos aspectos o facetas que se pueden distinguir en dichas relaciones: información al público (Oficinas de Información) e información sobre el público (Oficinas de Iniciativas, Oficinas de Reclamaciones).

Pero con ser muy importante el aspecto psicossociológico de estas oficinas —especiales condiciones que ha de reunir el personal que trabaja en las mismas, así como condiciones generales de ambientación y emplazamiento que han de llenar los locales en que estén instaladas—, no es el único que debe ser tenido en cuenta. Porque hay en ellas otros aspectos,

Reclamaciones del Departamento y de las oficinas de igual cometido en las Direcciones Generales, grandes unidades administrativas y órganos dependientes del mismo».

La publicación de esta disposición revela, una vez más, la loable preocupación del Departamento en cuestión por conseguir una vigencia plena de la Ley de Procedimiento administrativo. Dado que este Reglamento se publica con carácter provisional, no parece inoportuno el que se formulen algunas observaciones de detalle a su texto. Por lo pronto, no encontramos muy elegante, desde el punto de vista externo de un texto legal, ese *et coetera* que se contiene en su propia denominación, y que es de esperar se suprima en el texto definitivo.

La incorporación del término «relaciones públicas» —que se utiliza en el preámbulo— responde, sin duda, a que su uso se está generalizando en nuestra patria. Advirtamos, sin embargo, que hay quien no considera muy apropiada esta expresión. (Cfr. F. ANSÓN OLIART: *Aspectos psicossociológicos de la función pública*, Curso de Formación de la II Promoción de Técnicos de Administración civil, editado a ciclostyl por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Alcalá de Henares, 1962, pág. 19.)

El Reglamento que nos ocupa se califica a sí mismo —en el preámbulo— de Reglamento interno. La distinción entre Reglamentos externos e internos es bien conocida: Reglamentos externos son aquellos que se dirigen al público en general —y pueden ser, a su vez, ejecutivos, independientes y delegados—; Reglamentos internos son aquellos que se dirigen a la propia estructura administrativa —y pueden ser de personal, de organización y de procedimiento—. La doctrina alemana distinguió tradicionalmente entre Reglamentos jurídicos y administrativos. Los Reglamentos internos serían de esta última clase, ya que despliegan sus efectos dentro de la estructura administrativa. Sabido es que hoy día se reputa errónea esta distinción, pues también los Reglamentos internos se consideran jurídicos, pues despliegan sus efectos frente a terceros, bien sean administrados o simples o cualificados. (Cfr. J. A. GARCÍA TREVIJANO FOS: *Curso de Derecho administrativo*, Salamanca, 1961, págs. 188 y sigts.)

(6) F. ANSÓN OLIART: *Aspectos psicossociológicos de la función pública*, Curso de Formación de la II Promoción de Técnicos de Administración civil, editado en ciclostyl por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Alcalá de Henares, 1962, pág. 128.

como son los relativos a su organización y a la valoración jurídica de su actuación, que no deben ser olvidados.

En el presente trabajo vamos a intentar una sistematización de las disposiciones que regulan las Oficinas de información apuntando algunas cuestiones de tipo jurídico que estas regulaciones nos sugieren.

2. Precedentes y regulación actual de las Oficinas de Información

2.1. Señala CASALS, y también GONZÁLEZ BERENGUER (7), como precedente de estas Oficinas el Decreto de 13 de noviembre de 1944, cuyo artículo 4.º disponía que: «en todos los edificios de la Administración existirá una Oficina de Información servida por personal de las vigentes plantillas de la misma. Esta oficina recogerá en impreso, según modelo, las consultas sobre los asuntos que estén en tramitación en aquella dependencia, las cuales deberán ser contestadas a través de la misma oficina en el plazo máximo de ocho días». Y aunque la Orden de 21 de noviembre de 1944 desarrolló dicho Decreto, lo cierto es que nada o muy poco se hizo, y una Orden de la Presidencia del Gobierno de 13 de abril de 1955 hubo de recordar el cumplimiento de las disposiciones de aquel Decreto.

2.2. La Ley de Procedimiento administrativo se ocupa de estas Oficinas, y en su artículo 33 dispone lo siguiente:

«1. En todo Departamento ministerial, Organismo autónomo o gran unidad administrativa de carácter civil, se informará al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante Oficinas de Información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado.

2. La función informativa a que se refiere el párrafo anterior se realizará en los Gobiernos civiles respecto de todas las Delegaciones y Dependencias civiles de la Administración central de su provincia, como asimismo por aquellas en lo que específicamente afecte a cada una. En Madrid se realizará por cada Departamento.»

(7) JOSÉ MARÍA CASALS MARCÉN: *La productividad en la nueva Ley de Procedimiento administrativo*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núms. 8-9, agosto-septiembre 1958, pág. 63. JOSÉ LUIS GONZÁLEZ BERENGUER: *El particular y el expediente administrativo según la Ley de Procedimiento*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 28, abril 1960, pág. 20.

Ante todo debe notarse que el precepto transcrito es de aquellos cuya aplicación se circunscribe a la Administración civil, por lo que si bien, como decía LÓPEZ RODÓ, la mayor parte de la Ley es aplicable a la Administración militar, o más exactamente a la actividad administrativa que desarrollan los Departamentos castrenses, este artículo 33 supone una excepción a dicha regla general (8).

Conviene decir también que el artículo en cuestión forma parte del capítulo I («Normas generales») del título III («Actuación administrativa») de la Ley. A precisar la verdadera naturaleza de esas llamadas «normas generales» puede contribuir lo que el propio legislador dice en la Exposición de Motivos (IV, 1): «El título III de la Ley comienza por un capítulo dedicado a las normas generales que deben presidir la actuación administrativa.» «... las aludidas directrices *no se conciben como simples enunciados programáticos, sino como verdaderas normas jurídicas...*» Y el Tribunal Supremo tiene declarado que los preámbulos de las disposiciones legales constituyen fuentes de interpretación auténtica de sus preceptos (sentencias de 20 de mayo de 1950 y de 4 de noviembre de 1957). Como «verdaderas normas jurídicas» que son, las del capítulo I del título III (por tanto también el artículo 33) reúnen los caracteres que la doctrina señala en toda norma de tal clase, esto es, la racionalidad

(8) L. LÓPEZ RODÓ: *Discurso ante el Pleno de las Cortes españolas en defensa del dictamen de la Comisión de Leyes fundamentales y Presidencia del Gobierno sobre el proyecto de Ley de Procedimiento administrativo*, en «Colección Textos Legales», núm. 2, BOE, 1961. Recientemente se ha ocupado de esta cuestión L. F. CRESPO MONTES: *La Ley de Procedimiento administrativo y su aplicación en la Administración militar*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 51, págs. 13 y siguientes, que establece estas conclusiones: 1.ª La Ley de Procedimiento es de aplicación directa en la Administración militar, sin perjuicio de aquellos artículos en que se limita su obligatoriedad civil (arts. 5.º, 6.º, 34, 36, 37, 3), etc.), de aquellos en que se otorga prioridad a especialidades vigentes sobre la materia (artículos 133 y sigts., 146, etc.) y de la adaptación que en su día promulgue la Presidencia del Gobierno. 2.ª La mayoría de los artículos no aplicables o de las especialidades admitidas lo son por razones de jerarquía y disciplina. 3.ª Es preciso deslindar, y ello es misión de la doctrina, los conceptos de acción militar y actuación administrativa de los Departamentos militares como base imprescindible para toda especialidad justificada. M. F. CLAVERO ARÉVALO: *Ambito de aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo*, en «RAP», núm. 29, Madrid, 1959, pág. 315, dice que, desde luego, la Ley de Procedimiento es aplicable a la Administración militar sin necesidad de esperar a que se dicten las normas de adaptación que prevé la disposición final 2.ª Aunque piensa que «quizá hubiera sido mejor retrasar la promulgación de la Ley para poder incorporar a su texto las especialidades anunciadas para los Ministerios militares».

y la obligatoriedad (9). Así parece entenderlo la Orden de 22 de octubre de 1958, que en relación con el artículo 33 y el 62 (al que aludiremos después) dice: «Resulta, pues, obligado poner en práctica lo dispuesto en dichos preceptos, dictándose con tal objeto las normas que regulen el funcionamiento de las Oficinas de Información» (Preámbulo). Y en efecto, la Orden citada contiene las normas que examinaremos en los apartados siguientes (10).

3. Organización

3.1. *Emplazamiento*.—Las Oficinas de Información estarán situadas en la sede principal de cada Departamento, y dentro de ella en el lugar más accesible para el público y más próximo a la entrada del mismo. En todo caso, si existen varios accesos, en cada uno de ellos se indicará dónde se encuentra la Oficina de Información por un sistema de señalización que sin necesidad de consultas encamine al público fácilmente a dicha oficina (11).

El Reglamento de estas Oficinas en el Ministerio de la Gobernación dice que «la Oficina de Información del Ministerio formará con la de Iniciativas y Reclamaciones una Unidad Administrativa, que será dirigida por la Secretaría General Técnica del Departamento» (12).

(9) F. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958, t. I, pág. 473, parece opinar de modo diverso, pues dice: «La Ley de Procedimiento administrativo contiene en este sentido una serie de normas que deben calificarse de simples directrices de actuación, el efecto jurídico de cuyo incumplimiento resulta difícilmente determinable.»

(10) La citada Orden, dictada al amparo de la disposición final 2.ª, viene a ser una más de la serie bastante numerosa de disposiciones publicadas con posterioridad a la Ley de Procedimiento para completarla que han hecho crecer su contenido, y sobre cuya importancia cuantitativa llamaba ya la atención CLAVERO ARÉVALO: *Ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo*, en «RAP», núm. 29, Madrid, 1959, pág. 312, por nota. Una de las tareas que debe abordar la revisión de la Ley de Procedimiento que se haga al amparo de la disposición final 5.ª es la de incorporar lo aprovechable de estas normas complementarias, derogándolas en el resto, con objeto de que el principio de unidad que se buscaba no quede incumplido a los pocos años de publicarse aquélla.

(11) Norma 9, A), de la Orden de 22 de octubre de 1958.

(12) Artículo 4.º de la Orden de 17 de septiembre de 1962. Nótese que en la Ley de Procedimiento administrativo (artículo 2.2) parece utilizarse el término «unidad administrativa» como equivalente a órgano. En el Reglamento citado se habla de Unidad Administrativa —con mayúscula—, y en algún precepto (art. 17) se contraponen las voces «órganos» y «unidades administrativas».

Como dice CASALS (13) debe huirse del sistema de ventanillas, estableciendo la separación de los funcionarios y el público cuando la afluencia de éste sea grande por el sistema de mostradores. Aparte de la incomodidad que supone la ventanilla, el efecto psicológico que produce en el particular es deplorable, pues ve en ella una barrera poco menos que infranqueable.

3.2. *Horario*.—El horario de las Oficinas de Información al público será de las diez a las catorce horas y de las diecisiete a las diecinueve, como mínimo, pudiendo ser ampliado en cada Departamento si las circunstancias aconsejaran hacerlo (14).

3.3. *Personal*.—Nada dice al respecto la Orden de 1958, pero es evidente que el personal que atienda estas oficinas debe ser escogido con sumo cuidado e incluso debe tener conocimientos de psicología administrativa. Deben elegirse aquellos funcionarios que reúnan dotes especiales de amabilidad, cortesía, don de gentes y sepan actuar con la soltura precisa. Además es necesario que conozcan al detalle la organización interna del Departamento. El trabajo que han de desarrollar —dice CASALS (15)— no es propio de subalternos, sino de verdaderos especialistas.

4. Atribuciones

La Orden de 22 de octubre de 1958 regula esta materia distinguiendo una información de tipo general y una información de tipo particular.

4.1. *Información de tipo general*.—Tiene indudable apoyatura legal en el artículo 33 de la Ley. Como dice la Orden (16), versará sobre los fines competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios. Comprenderá, asimismo, cuanto se refiere a la organización de los servicios, localización de dependencias, horarios de oficina, horas de visita, trámites de los diferentes tipos de expedientes, documentación que exi-

(13) JOSÉ MARÍA CASALS MARCÉN: *La productividad en la nueva Ley de Procedimiento administrativo*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núms. 8-9, agosto-septiembre 1958, pág. 65.

(14) Norma 4, B), de la Orden de 22 de octubre de 1958.

(15) JOSÉ MARÍA CASALS MARCÉN: *La productividad en la nueva Ley de Procedimiento administrativo*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núms. 8-9, agosto-septiembre 1958, pág. 66. Aunque —como dice LÓPEZ NIETO— «en honor a la verdad hemos de confesar que en muchas oficinas públicas, de hecho, la información a los administrados la llevan a cabo subalternos». (Cfr. FRANCISCO LÓPEZ NIETO Y MAÍLLO: *El procedimiento administrativo*, Barcelona, 1960, pág. 181.)

(16) Norma 1.ª, A), apartado primero, de la Orden de 22 de octubre de 1958.

jan, formas de gestión y, en general, cuantos informes sirvan de ilustración a quienes hayan de relacionarse con la Administración.

4.2. *Información de tipo particular.* 4.21. Es una información más concreta que se diferencia de la anterior: 1.º, por el sujeto, pues la información de tipo general puede solicitarla cualquiera, mientras que esta otra sólo pueden pedirla los interesados; 2.º, por el objeto, pues la de tipo general versa sobre los «fines, competencia y funcionamiento», mientras la de tipo particular se refiere «al estado de tramitación de un expediente» (17).

4.22. La admisión de esta figura de información nos plantea un problema jurídico y otro de eficacia.

En primer lugar, jurídico. Porque es discutible que, conforme a la Ley de Procedimiento, el derecho de información del artículo 62 —invocado como fundamento por la Orden de 22 de octubre de 1958— haya de ejercitarse a través de las Oficinas de Información del artículo 33. El artículo 62 dice así:

«Los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las *oficinas correspondientes*».

Con esta expresión —*oficinas correspondientes*— ¿se alude realmente a las Oficinas de Información? No creemos que pueda afirmarse con absoluta certeza. Porque en el artículo 33 no se habla para nada de esta información de tipo particular, dando la impresión por la forma de estar redactado de que el legislador pensaba sólo en una información de tipo general como función propia de estas oficinas. Por otra parte, de haberseles querido atribuir también la información de tipo particular, el artículo 62 hubiera hablado no de «*las oficinas correspondientes*», sino de «*las Oficinas de Información*», o bien —por evitar redundancia— de «*las Oficinas a que alude el artículo 33 de esta Ley*».

No parece exagerado afirmar, pues, que esa atribución de la información de tipo particular a las Oficinas de Información sea sólo creación reglamentaria. Y con ello estamos ante el segundo problema, el de la eficacia.

¿Hasta qué punto es compatible esta información de tipo particular realizada por las Oficinas de Información y no directamente por las oficinas que tramiten el expediente a que la información se refiera, con

(17) JOSÉ LUIS GONZÁLEZ BERENGUER: *El particular y el expediente administrativo según la Ley de Procedimiento*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 28, abril 1960, pág. 21.

los principios de economía, celeridad y eficacia del artículo 29? Y por otra parte, ¿no se causan molestias excesivas al particular que podrían tal vez evitarse? Es claro que centralizando la información en las Oficinas del artículo 33 se evita que el particular entre en las otras dependencias, perturbando el trabajo. Pero ¿se evita realmente esto? Tal vez convendría meditar si no resultarán más inconvenientes que ventajas —lo mismo para la Administración que para el administrado— de encomendar esta información de tipo particular a las Oficinas de Información.

El problema que planteamos —al menos en su perspectiva de eficacia— se toca ya en las disposiciones reguladoras. Así la Orden de 22 de octubre de 1958 prevé un régimen de comunicación directa (que estudiamos en 5,2). Y el artículo 7.º del Reglamento para estas Oficinas en el Ministerio de la Gobernación establece que «cuando la urgencia o la mayor eficacia de la información solicitada lo aconseje, la Oficina de Información del Departamento *podrá canalizarla hacia las oficinas propias de la unidad que tramite el expediente o que conozca de la materia sobre la que aquélla recaiga*, y en tal caso, dichas oficinas informarán directamente al peticionario y remitirán a la primera una copia de la contestación, si ésta se hubiere dado por escrito».

4.23. Sí, como decimos, sólo están legitimados para pedir esta información los interesados en el procedimiento a que la información se refiera, no habrá más remedio que acudir a la Ley de Procedimiento administrativo para ver quiénes tienen cualidad de tales, y en qué forma —por sí o por representante— pueden actuar. Esto es lo que hace la Orden de 22 de octubre de 1958, que dispone lo siguiente (18):

«Tendrán derecho a obtener esta clase de información:

a) Los *interesados* en el expediente, conforme al artículo 62 de la Ley, teniendo esta consideración los comprendidos en el artículo 23 de la misma.

b) Los *representantes* de aquéllos, considerándose que lo son:

a') Los que actúen con tal carácter a solicitud del interesado, conforme al artículo 24, párrafo primero de la Ley.

b') Quienes figuren como tales representantes en el escrito de iniciación del procedimiento (artículo 69, 1, a).

c') Quienes acrediten la representación en la forma establecida en el número 2 del artículo 24 de la Ley.

(18) Norma 1.º, letra B).

d') A los efectos de la presente Orden se presumirá la representación por la simple presentación en la Oficina de Información del recibo del Registro acreditativo de la recepción del escrito con el que se inició el expediente, fotocopia o copia simple a que alude el número 2 del artículo 69.»

El apartado d') de la norma transcrita merece una consideración más detenida. A juicio de GONZÁLEZ BERENGUER, el citado apartado tiene su justificación en la conveniencia de eludir las consecuencias perjudiciales de la aplicación de la presunción del inciso final del artículo 24, 2), de la Ley: «Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.» «La petición de información—dice (19)—ni es formulación de reclamación, ni desistimiento de instancias, ni renuncia de derechos; por tanto, parece lógico que siendo gestión de mero trámite se presuma la representación y cualquiera pueda informarse del estado de un expediente; sin embargo, como esto sería dar al procedimiento una dañosa publicidad, la Orden ministerial de 22 de octubre de 1958 (norma 1.ª B, b) dice que, además de los interesados, tienen derecho...» Conforme a esta interpretación, la petición de información es un acto de mero trámite, por lo que considerándose peligroso el juego de la referida presunción se le ponen algunas limitaciones exigiendo lo que pudiéramos llamar *principio de prueba* de la representación, aunque sin llegar a exigir que ésta se realice en la forma completa del inciso primero del párrafo 2) del artículo 24.

Mas no está muy claro que la petición de información pueda reputarse acto de mero trámite. Desde luego, no es trámite del expediente sobre el que se solicita información. Una cosa es el procedimiento de información—que se inicia con la petición de información y termina con la información misma—y otra cosa el procedimiento sobre el que se solicita la información. Basta pensar en el procedimiento de información como un procedimiento que incide o tangencia a otro procedimiento—aquel a que la información se refiere—para comprender que la petición de información no es trámite de este otro procedimiento.

En cuanto a su consideración como *mero trámite* del propio procedimiento de información también parece discutible. Ante todo hay que precisar el valor de esa expresión en la Ley. El artículo 24, 2), parece contraponer los actos y gestiones de mero trámite a aquellos otros que

(19) JOSÉ LUIS GONZÁLEZ BERENGUER: *El particular y el expediente administrativo según la Ley de Procedimiento*, en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, núm. 28, abril 1960, págs. 21 y sigs.

consisten en «*formular reclamaciones, desistir de instancias y renunciar derechos en nombre de otra persona*». Nótese, sin embargo, que la Ley en este artículo habla de *mero trámite* y no de trámite como en el 74, 1), 75, 4), 77, 1), etc. Y es que en realidad se trata de expresiones de diferente valor. En efecto, dice GARRIDO FALLA (20), recogiendo sugerencias de la doctrina italiana (GIANNINI, FORTI), que «cada *resolución* administrativa viene a finalizar un expediente o procedimiento, constituido a su vez por una serie de actos que, al faltarles carácter resolutivo, se denominan actos de tramitación o simplemente *trámite*. Surge así una distinción fundamental entre los actos de trámite y actos principales o definitivos, según el papel que el acto desempeña en un expediente o procedimiento. Los primeros son, naturalmente, actos *internos*, y los segundos actos *externos*». Se contraponen así los actos resolutorios a todos los demás que integran el procedimiento, que son actos de trámite. El acto de mero trámite es, por así decirlo, un acto de trámite menos importante, un acto que no es reclamación, ni desistimiento, ni renuncia..., y tampoco escrito de iniciación del procedimiento, el cual ha de llevar o bien la firma del interesado designando a otra persona para que lo represente (artículos 24, 1), y 69, 1), *a*), o bien la firma del representante, acreditando éste su representación mediante documento público, documento privado con firma notarialmente legitimada y, en su caso, legalizada, o poder *apud acta* (artículos 24, 2) y 69, 1), *a*). Ciertamente, la redacción del artículo 24 puede inducir a error, pero leídos con detenimiento sus dos apartados y puestos en relación con el artículo 69, 1), *a*), creemos que el escrito de iniciación de un procedimiento—aunque sea tan simplificado como el de información—no puede ser nunca considerado como acto de mero trámite.

Por todo ello, entendemos que la Orden comentada trata en realidad de corregir la rigidez que puede resultar de exigir una *prueba plena* de la representación. Porque al no tratarse de un mero trámite, la petición de información, al amparo del artículo 62, sólo podría formularla el propio interesado o el representante del mismo que acredite su carácter de tal en la forma del párrafo 1) del artículo 24, o del inciso primero del párrafo 2) del propio artículo. De esta forma, ciertamente, se garantiza la inaccesibilidad de personas extrañas al procedimiento de que se trate, pero también se ponen, quizá, demasiadas trabas al propio interesado. Para evitar este resultado, tal vez excesivamente riguroso o perjudicial,

(20) F. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958, vol. I, pág. 417.

la Orden en cuestión presume la representación por la simple presentación del recibo de Registro, fotocopia o copia simple fechada y sellada del escrito con el que se inició el expediente.

La pregunta que surge inmediatamente es la de si el precepto de la Orden citada contradice las normas sobre representación de la Ley de Procedimiento. Puede pensarse que no existe tal contradicción, pues la Orden viene simplemente a regular un supuesto especial, perfectamente compatible por tanto, con la regla general del artículo 24. No obstante, quizá, no estaría de más que la futura revisión de la Ley incorporara esta regla especial. El Reglamento de estas Oficinas en el Ministerio de la Gobernación se limita a decir que la información se proporcionará «a quienes ostenten la condición de interesados o a sus representantes» (21).

5. Procedimiento

La Orden de 22 de octubre de 1958 se preocupa de dictar unas cuantas normas que pueden servirnos para determinar el cauce formal de la información.

5.1. *Régimen general.* 5.11. Información general.—Este tipo de informaciones podrán solicitarse verbalmente, incluso por teléfono, o por escrito. Serán resueltas de la misma forma, incluso por procedimiento telegráfico en caso justificado de urgencia, en el mismo acto a ser posible o dentro de las veinticuatro horas siguientes (22). Sin perjuicio de ello, la dicha información se ofrecerá también al público mediante publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas o cualquier otro medio adecuado (23).

5.12. Informaciones de tipo particular.—Solicitada la información por quien estuviere legitimado para hacerlo, se contestará verbalmente (incluso por teléfono) o por escrito, pudiéndose emplear en caso de urgencia el procedimiento telegráfico (24).

(21) Artículo 2.º, núm. 2.º, de la Orden de 17 de septiembre de 1962 (*B. O. E.* de 3 de diciembre).

(22) Norma 5.º, A), de la Orden de 22 de octubre de 1958.

(23) Artículo 33 de la Ley de Procedimiento administrativo y norma 1.º, A), apartado segundo, de la Orden de 22 de octubre de 1958.

(24) Así resulta de la referencia que el apartado B) de la norma 5.º de la Orden de 22 de octubre de 1958 hace al apartado anterior (el A). Inexplicablemente entiende VIVANCOs, no obstante remitir al lector a la Orden citada, que recoge en el apéndice, que la información a que se refiere el artículo 62 de la Ley es una información verbal. (Cfr. EDUARDO VIVANCOs: *Comentarios a la Ley de Procedimiento administrativo*, Barcelona, 1959, pág. 113.)

Aquí se plantea otro problema: el de quién ha de abonar los gastos que se causen (importe del telegrama, por ejemplo). El artículo 90 de la Ley de Procedimiento —a propósito de la prueba— establece que «en los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique *gastos que no deba soportar la Administración*, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos...». En el caso que nos ocupa, ¿quién debe soportar los gastos?

Cuando la Oficina de Información hubiera de consultar previamente a algún Centro, Organismo, Sección o Negociado encargado directamente del asunto, lo hará en el plazo de veinticuatro horas, a contar de la fecha en que se solicitó el informe por el interesado, debiéndose comunicar la consulta por los citados organismos dentro de los tres días hábiles siguientes, bajo la responsabilidad del funcionario encargado de emitir el informe o facilitar los datos interesados. La notificación al interesado se efectuará en la forma prescrita para la información de tipo general (25).

5.2. *Régimen de comunicación directa.*—No se aplica el régimen general a que acabamos de referirnos, sino el de comunicación directa en los dos supuestos siguientes (26):

a) A solicitud del consultante.—Cuando el consultante, en atención a la índole del asunto y por las razones expuestas por el mismo, solicitare a través de la Oficina de Información la comunicación directa, ya fuere siendo autorizada por el jefe de Servicio a que corresponde el asunto, siendo autorizada por el jefe de Servicio a que corresponda el asunto.

b) A instancia del organismo consultado.—Cuando la Oficina de Información hubiere de consultar previamente a algún organismo —según veíamos antes— y el organismo consultado considere preciso obtener determinadas aclaraciones que hagan necesaria la directa relación con el interesado, escrita o en régimen de visita.

La notificación de los acuerdos a que hacen referencia los dos apartados anteriores se efectuará por la Oficina de Información correspondiente, expidiéndose, en su caso, la ficha de visita, expresiva del día, hora, dependencia, asunto y funcionarios que han de recibirle.

5.3. *Expedientes mixtos.*—En aquellos expedientes en que intervienen con facultades decisorias varios Ministerios o varios centros directivos de un Ministerio a que se refiere el artículo 39 de la Ley, la información permanecerá centralizada en todo momento en el Departamento que con

(25) Norma 5.ª, B), apartado segundo.

(26) Norma 6.ª de la Orden de 22 de octubre de 1958.

competencia específica lo inicie y al cual corresponda su resolución, sin que el consultante tenga que solicitar la información de los distintos organismos, centros o Ministerios que, además de aquél, tengan intervención en el asunto (27).

6. Efectos de la información

6.1. *Idea general.*—El legislador de 1958, más o menos conscientemente, elude el importante problema de los efectos jurídicos de la información, de si la información vincula o no a la Administración. Es un problema que no se trata, que se desconoce por la Ley de Procedimiento administrativo.

Las disposiciones complementarias se han visto obligadas a ocuparse de él, y lo han hecho en el sentido de declarar el carácter no vinculante de la información. A la vista de estas disposiciones y de otras normas que con referencia a aspectos concretos del actuar administrativo habían tratado el problema, podemos distinguir en la legislación española tres soluciones al respecto. El examen de las mismas, que realizamos a continuación, nos revela que, prácticamente, todas las posibilidades han sido agotadas.

6.2. *Información no vinculante.*—Puede decirse que constituye la regla general, y es la aplicable a las informaciones emitidas por las Oficinas de Información. Los términos de la Orden de 22 de octubre de 1958 no dejan duda al respecto (28):

«Los informes (29) que se emitan por las Oficinas de Información tendrán exclusivamente carácter ilustrativo e informativo para quienes lo soliciten. En consecuencia:

Primero. Tales informes no originarán derechos ni expectativas de derechos a favor de los solicitantes ni terceros, ni podrán lesionar derecho o intereses legítimos de los interesados u otras personas.

Segundo. No ofrecerán vinculación alguna con el procedimiento a que se refieran, y en este sentido no podrá ser invocada la información a efectos de interrupción o paralización de plazos, caducidad, prescrip-

(27) Norma 7.ª de la Orden de 22 de octubre de 1958.

(28) Norma 3.ª de la Orden de 22 de octubre de 1958.

(29) Se habla de «informes», no de «informaciones». Aunque la diferencia de expresión no tenga trascendencia en este caso, creemos que hubiera sido preferible hablar de «informaciones» para evitar una posible confusión con los dictámenes o informes propiamente dichos, los cuales se incorporan al expediente.

ción, ni servirá de instrumento de notificación en el expediente a que haga referencia.»

El Reglamento publicado por Orden del Ministerio de la Gobernación de 17 de septiembre de 1961 dice al respecto (30):

«Las informaciones que faciliten las Oficinas a que se refiere el artículo anterior no podrán consistir en interpretaciones o consideraciones de carácter jurídico, y, por otra parte, no obligan ni vinculan a la Administración, ni originarán derechos ni expectativas de derechos a favor de los solicitantes o de terceros, ni lesionarán derechos o intereses legítimos.»

Es claro, pues, que las informaciones de las Oficinas de esta clase no vinculan a la Administración. En relación con el precepto del Reglamento citado, y ante su prevista redacción definitiva, parece oportuno observar:

a) Que la afirmación de que las informaciones «no podrán consistir en interpretaciones o consideraciones de carácter jurídico» supone una limitación injustificada y que está en pugna con la redacción del número 1 del artículo 4.º del propio Reglamento.

b) Que la frase «ni lesionarán derechos o intereses legítimos» parece que pretende reproducir la que utiliza la Orden de la Presidencia de 22 de octubre de 1958: «*ni podrán lesionar* derechos o intereses legítimos», la cual, por otra parte, resultaba innecesaria, pues es evidente que la información ni cualquier otra forma del obrar administrativo podrá lesionar derechos o intereses legítimos. En cualquier caso no debe olvidarse que el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado consagra la responsabilidad del Estado por las lesiones causadas a los particulares «como consecuencia de funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos». Si una Oficina de Información proporciona al particular una información errónea que le origina algún perjuicio, parece que éste será indemnizable, por aplicación del citado precepto de la Ley de Régimen Jurídico (31).

6.3. *Información no vinculante con producción de otros efectos.*—Con esta rúbrica nos referimos a las consultas resueltas por Delegaciones de Hacienda o, en su caso, por el Director General de Tributos Especiales, en virtud del expediente de consulta promovido por el contribuyente, conforme al artículo 218 del Reglamento de Timbre, de 22 de junio de

(30) Artículo 3.º

(31) Un comentario más extenso de este «expediente de consulta» puede verse en N. AMORÓS RICA: *Timbre del Estado*, Madrid, 1961, t. II, págs. 1308 y sigs.

1956. Sus efectos se determinan en el apartado 7) de dicho precepto en los siguientes términos:

«Las resoluciones dictadas en los expedientes de consultas por los Delegados de Hacienda o por el Director general de Tributos Especiales, según los casos, no podrán ser objeto de recurso alguno y producirán los siguientes efectos:

1.º Los contribuyentes que formulen la consulta y que procedan, a partir de la fecha en que se les notifique la resolución recaída, a reintegrar los documentos u objetos impositivos de que se trate en la forma y cuantía que en aquélla se señalen, no incurrirán en sanción de ninguna especie en caso de que, apartándose del criterio sustentado en dicha resolución, fuera incoado expediente a los consultantes por la Inspección Técnica de Timbre y se produjera a cargo de los mismos alguna liquidación de reintegro por los expresados documentos u objetos impositivos.

2.º En caso de que la Inspección Técnica de Timbre estime que el reintegro satisfecho con sujeción a lo resuelto en expediente de consulta no es el que legal o reglamentariamente corresponde, el acta que formalicen será de rectificación, conforme a lo previsto en el artículo 205 de este Reglamento, y la liquidación que en su caso se produzca no dará origen a la imposición de multa ni sanción alguna.»

Como se ve, aunque no vinculante, esta resolución ni para el contribuyente ni para la Administración produce efectos de cierto interés para el contribuyente, en cuanto que si reintegra conforme a la consulta hecha queda exento de sanción.

6.4. *Información vinculante.*—Un Decreto-ley de 27 de julio de 1959 sobre inversión de capital extranjero en la modernización, ampliación o creación de empresas españolas prevé en su artículo 11 un supuesto de información vinculante. Dice así el precepto referido:

«Se autoriza al Ministro de Hacienda para establecer un procedimiento vinculante para la Administración, de calificación tributaria anticipada de los hechos imponible a que pudieran dar lugar las operaciones proyectadas o en ejecución por las personas a que se refiere el artículo 1.º del presente Decreto-ley» (32).

(32) No es ocasión de ocuparnos aquí de ello, pero advertimos que también podría surgir cuestión. ¿Qué pasa si el informe «vinculante para la Administración»

7. Conclusiones

En trance de poner punto final a este trabajo, parece oportuno formular las siguientes conclusiones con vistas a la revisión de la Ley de Procedimiento administrativo, que está hoy sobre el tapete:

1.º Debería darse nueva redacción al artículo 33 de la Ley.

2.º El artículo 33 debería regular con detenimiento la vertiente jurídica de la información, materia que hoy aparece silenciada en el texto legal. Incluso podría aprovecharse la ocasión para regular los efectos jurídicos no sólo de la información que se facilita por las Oficinas de este nombre, sino aquellos otros supuestos de información a que aluden diversos preceptos de nuestro ordenamiento positivo.

3.º Las razones de derecho y eficacia deben presidir una reconsideración acerca de si la llamada información de tipo particular debe darse en las Oficinas de Información o en aquellas otras en que se tramite el expediente. En cualquier caso la redacción que se dé al artículo 33 no debería dejar duda al respecto.

4.º Lo aprovechable de la Orden de 22 de octubre de 1958 debe incorporarse al texto legal, derogando en el resto las referidas disposiciones. (En general esta técnica debe seguirse con todas las disposiciones reglamentarias—ya muy numerosas y extensas—posteriores a la Ley de Procedimiento.) En este sentido quizá no fuera inoportuno recoger la especialidad que en materia de representación recoge la Orden de 22 de octubre de 1958.