

DIRECTRICES

DE LA

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 35.077.3(46)

Por LAUREANO LOPEZ RODO

Se transcriben a continuación algunos párrafos del discurso pronunciado ante el Pleno de las Cortes en defensa del Proyecto de Ley de Procedimiento administrativo, que se estiman de interés porque condensan las principales orientaciones de este importante texto legal.

Consta de siete títulos, desgranados en 146 artículos, ocho disposiciones finales y una transitoria. No ha de extrañarnos su extensión, pues constituye un verdadero Código administrativo, que regula no sólo el procedimiento en sentido estricto, sino también los principios generales de organización y actuación, el régimen de los actos administrativos y la situación de los interesados en el expediente. Pese a este vasto y complejo contenido, la Ley refleja notable concisión y significa un gran avance en orden a la poda de nuestra legislación, como lo demuestra el hecho de que sus 146 artículos vienen a sustituir los 1.159 artículos y bases que suman las *dos Leyes, once Reglamentos y un Real Decreto*, actualmente vigentes, que quedan expresamente derogados por la Ley nueva, sin contar con las múltiples disposiciones cuya derogación expresa habrá de decretar el Gobierno en el plazo de tres meses.

Las ideas capitales que inspiran el proyecto son:

- a) Unidad y flexibilidad del procedimiento.
- b) Simplificación de trámites.
- c) Incremento de la productividad.
- d) Colaboración de los administrados; y
- e) Reducción del número de disposiciones reglamentarias.

A) UNIDAD Y FLEXIBILIDAD DEL PROCEDIMIENTO

Todo ordenamiento jurídico sano tiende siempre a la unidad. Es misión del Derecho establecer el orden, y el orden se basa siempre en unos pocos principios fácilmente reducibles a la unidad. La proliferación de disposiciones y la heterogeneidad artificial de procedimientos son claros indicios

de imperfección legislativa. Las normas jurídicas han de ser pocas, breves, coherentes y han de responder a un criterio claro. No hay razón, por ejemplo, para que el régimen de recursos contra los actos administrativos sea distinto de un Ministerio a otro, y lo que en un Departamento se llama recurso de alzada reciba en otro el nombre de apelación, ni para que en unos Ministerios se admita y en otros se rechace el recurso de reposición, y que lo mismo ocurra con el de nulidad; que los plazos se establezcan con distinta duración en cada Ministerio, poniendo a prueba la capacidad memorística de los opositores; ni para que en unos Ministerios se aplique y en otros no la doctrina del silencio administrativo.

La nueva Ley viene a corregir esta situación al ser aplicable a todos los Departamentos, sin perjuicio de la especialidad de determinadas materias, que postulan un procedimiento distinto del ordinario y a las que la Ley se aplicará con carácter supletorio. De este modo prevalece el criterio unitario, pero sin caer en un uniformismo exagerado.

El tema de la unidad de procedimiento fué objeto de especial estudio por parte de la Ponencia y por parte de la Comisión de las Cortes a raíz de una de las enmiendas presentadas. Evidentemente, los Ministerios militares ofrecen características propias, que han sido atendidas, circunscribiendo la aplicación de determinados artículos de la Ley a los Departamentos civiles y estableciendo en la disposición final 2.^a que se dictarán las normas complementarias que sean precisas para adaptar sus preceptos al peculiar carácter y estructura de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, a propuesta de los mismos. Estos artículos son muy pocos, no llegan a una docena. La mayor parte de la Ley es aplicable a la Administración militar. No se olvide que al hablar de procedimiento se hace referencia al que regula la actividad administrativa de los Ministerios, no, naturalmente, a la organización, disciplina ni acción de los Ejércitos, que, como es lógico, *se rigen y han de regirse* por sus propias Leyes especiales, de acuerdo con *la trascendental misión de los Ejércitos de España, que la más reciente de nuestras Leyes fundamentales reconoce como garantía de su seguridad y expresión de las virtudes heroicas de nuestro pueblo*. No se trata, pues, de aplicar una Ley de Procedimiento a los tres Ejércitos, sino a la actividad administrativa que desarrollan sus respectivos Departamentos ministeriales, en cuanto órganos de la Administración Central. De este modo viene a subrayarse el principio de unidad, característico del espíritu del Movimiento.

La Administración civil y la Administración militar no constituyen géneros distintos. Buena prueba de ello es que muchos de los aciertos de esta Ley se deben a la inspiración de un militar insigne, y también los excelentes

servicios que el personal militar presta a la Administración civil, así como las facilidades que para el paso a empleos civiles se conceden a los jefes y oficiales del Ejército de Tierra en un Proyecto de Ley presentado ya a las Cortes, y lo mucho que la Administración civil ha aprendido históricamente y puede aprender hoy de la militar, por ejemplo, en materia de orgánica y normalización.

B) SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

El procedimiento administrativo no puede concebirse como una carrera de obstáculos que ha de salvar el particular para conseguir la resolución de un expediente, ni tampoco como un curioso entretenimiento de los burócratas, consistente en coleccionar documentos, pólizas, estampillas y diligencias, para dejar constancia de los hechos más nimios o de trámites absolutamente irrelevantes. Ciertamente que la forma es la superación del caos, pero el formalismo es la descomposición de la forma. Cuanto más se simplifica una forma, más se ennoblece. Por ello, el proyecto se aparta de todo ritualismo, rompe con el fetichismo del papeleo y dispone en su artículo 41 que “los actos administrativos se producirán o consignarán por escrito cuando su naturaleza o circunstancias no exijan o permitan otra forma más adecuada de expresión y constancia”.

En adelante, la comunicación entre los órganos administrativos se efectuará siempre directamente, sin traslados y reproducciones a través de órganos intermedios. Las comunicaciones y notificaciones serán cursadas directamente a los interesados (art. 78), y cuando en un asunto hayan de intervenir dos o más Departamentos o Centros directivos, “se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única” (art. 39).

“Los jefes o funcionarios que tuvieren a su cargo el despacho de los asuntos, serán responsables de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para que no sufran retraso” (art. 77, 1).

El artículo 81 elimina la rigidez de las antiguas fases o períodos de instrucción de los expedientes, de modo que muchas instancias que no suscitan duda alguna podrán resolverse de plano, sin pasar por esos sucesivos purgatorios de las distintas fases del expediente, antes obligadas. Sólo un trámite tendrá carácter preceptivo: el de la audiencia del interesado. Pero incluso éste, que constituye la mejor garantía jurídica, puede resultar en ocasiones innecesario, y por ello la Ley prevé que se prescinda de la audiencia “cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la

resolución otros hechos ni actos, alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”.

En definitiva, cada expediente seguirá el curso que exija su propia naturaleza, sin que por ello se produzca indefensión.

C) INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

De cara a la Administración, la nueva Ley de Procedimiento es igualmente simplificadora, y lejos de echar arena en los engranajes de la máquina administrativa, aliviará en gran medida el fárrago de trámites que hoy agobian a los funcionarios.

Así, en el artículo 29, se dispone que “la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia”. Y para que este precepto no quede en mera declaración platónica, añade la Ley que “las autoridades superiores de cada Centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cumplimiento de este precepto”.

“Los documentos y expedientes administrativos serán objetos de normalización, para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formato. Se racionalizarán los trabajos burocráticos y se efectuarán por medio de máquinas adecuadas, con vistas a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo haga económico el empleo de estos procedimientos” (artículo 30).

Se admiten procedimientos sumarios de gestión, cuando se trate de resolver series numerosas de expedientes homogéneos, pudiendo incluso utilizar cualquier medio mecánico de producción en serie de las mismas, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados (art. 38). Se permite también refundir en un único documento las series de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones, licencias, etc. (art. 42).

De la simplificación introducida por el proyecto da idea el hecho de que, frente a más de 200 trámites previstos en el conjunto de normas que van a ser expresamente derogadas, no llegan a 20 los que ahora quedan como posibles, y que, como es natural, nunca se darán en un mismo expediente; por el contrario, muchas veces éstos podrán resolverse con un solo trámite.

Se ha procurado incorporar a la nueva Ley las normas de organización

y métodos de trabajo requeridas para el mejoramiento de la productividad. Si la Administración no tiene por exclusiva finalidad declarar el derecho —para esto están los Tribunales—, sino servir a la magna empresa de promover el bienestar social, el procedimiento que encauce la acción administrativa ha de parecerse, sobre todo, a las normas prácticas que presiden la gestión de una gran empresa.

En la redacción del proyecto se ha partido del análisis de los procesos burocráticos: circuitos de documentos, movimientos y tiempos de actos y expedientes agrupados en series, etc., así como de la evaluación del coste y rendimiento de los servicios. De este modo se ha procurado conjugar los criterios jurídicos con los que la moderna terminología llama "ingeniería administrativa". Efectivamente, en la elaboración del proyecto han intervenido, junto a los letrados, varios ingenieros, economistas y estadísticos.

En suma, la nueva Ley pretende dar fuerza jurídica a una serie de principios que aumenten el rendimiento de la gestión administrativa y abaraten su coste. Por eso se establece que en todo caso será requisito previo a la creación de un órgano administrativo el estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, así como que no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes, si al propio tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos. Este sometimiento a normas de economía viene preceptuado en los artículos 10, 29 y, para el caso concreto de la mecanización y automación, en el artículo 30.

D) COLABORACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS

La colaboración de los administrados es una de las grandes metas que esta Ley se propone. Como dice el profesor alemán Forsthoff, 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. Esta idea aparece en numerosos artículos. El 33 y el 34, por ejemplo, disponen que en todos los Ministerios civiles existirá una Oficina de Información al Público y otra de Iniciativas y Reclamaciones, encargada de recibir, estudiar y fomentar las iniciativas de los funcionarios y del público, así como de atender las quejas a que puedan dar lugar las tardanzas, desatenciones y otras anomalías. Estas Oficinas existirán también en los organismos autónomos y, en general, en todas las grandes unidades administrativas.

Especial comentario merecen el artículo 27, que consagra la práctica de informaciones públicas “cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera o afecte a sectores profesionales, económicos o sociales organizados corporativamente”, y el 130, que, refiriéndose a la elaboración de disposiciones de carácter general, establece: “...siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje, se concederá a la Organización Sindical y demás entidades que por Ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe.”

Precisamente, uno de los tres puntos que figuraron en el orden del día del último Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en junio de 1958 en Lieja, ha sido el de las informaciones públicas y consultas por parte de la Administración, que no puede vivir de espaldas a los ciudadanos. De unas y otras podrán obtenerse valiosos datos y pareceres que permitirán tomar las decisiones con mayores garantías de acierto. Viene de este modo la Ley a llenar la legítima aspiración de la Organización Sindical de entrar en franco diálogo con la Administración y también a satisfacer el deseo de ésta claramente plasmado en la declaración del Gobierno de febrero de 1957, que decía: “Es voluntad del Gabinete proseguir la reforma administrativa del Estado, iniciada con el nuevo régimen de la Administración Central, con el fin de perfeccionar la estructura orgánica, *el procedimiento*, los métodos de trabajo y el personal de nuestra Administración, con arreglo a un criterio renovador que asegure la participación activa de la Organización Sindical y demás corporaciones e instituciones en la responsabilidad de las tareas administrativas.”

A todos ha de producirnos indudable satisfacción ver cómo se van cumpliendo metódica y exactamente los propósitos enunciados en el programa del Gobierno.

E) REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Para resolver los asuntos concretos que se plantean ante la Administración, es deseable una mayor rapidez y ausencia de formalidades. No ocurre lo mismo con la elaboración de disposiciones de carácter general: Ordenes, Decretos, Reglamentos, Circulares, etc. Porque en ocasiones se ha dado el contrasentido de que, mientras la resolución de un expediente de mínima cuantía y trascendencia implicaba el cumplimiento de numerosos trámites

y plazos, las disposiciones de carácter general, que afectan de ordinario a importantes intereses económicos, sociales o profesionales, podían surgir sin la necesaria madurez. Y así, en contraste con una Administración remisa a veces en la resolución de las instancias de los particulares, se observaba el fenómeno de una perturbadora proliferación de reglamentos y demás disposiciones administrativas.

En este punto, el Derecho extranjero nos muestra dos criterios opuestos: el de la Ley norteamericana de 1946, que regula la elaboración de disposiciones generales, y el de la Ley checoslovaca de 1955, que se circunscribe a los actos administrativos de carácter individual. El actual proyecto español, a fin de evitar los peligros antes apuntados, adopta el primer criterio, y preceptúa: "La elaboración de disposiciones de carácter general y de anteproyectos de ley se iniciará por el Centro directivo correspondiente, con los estudios e informes previos que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad de aquéllos. No podrá formularse ninguna propuesta de nueva disposición sin acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, y sin que en la nueva disposición se consignent expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas" (art. 129).

CONCLUSIÓN

Tales son los principios inspiradores de la Ley. Puede, por tanto, esperarse muy fundadamente que esta Ley de Procedimiento dará un nuevo aire a nuestra Administración y hasta cambiará su fisonomía.

Es muy grande la trascendencia práctica de las leyes de procedimiento. De la norteamericana de 1946 ha dicho el profesor polaco Iserzon, apoyándose en el testimonio de Vanderbilt y Godshall, que es la medida más importante adoptada por el Congreso de los Estados Unidos en toda su historia. Ojalá que de la nuestra pudiera afirmarse, de acuerdo con la sentencia clásica, que es, no la mejor que podía escribirse, sino la mejor entre las que se pueden cumplir.

Naturalmente, la implantación de esta Ley exigirá el reajuste de una serie de servicios y la adopción de diversas medidas de orden interior en los distintos Departamentos. Con objeto de hacer posible estas necesarias adaptaciones, la última disposición final establece como fecha de entrada en vigor de la Ley la de 1.º de noviembre próximo. Ello hará posible también la organización de cursos y publicaciones de carácter práctico para los funcionarios más directamente encargados de su aplicación.

En definitiva, lo decisivo son siempre las personas. Sin ellas, todo programa de mejoras resultaría ilusorio. Tengamos la seguridad de que nuestros funcionarios—verdadera milicia civil del Estado—, que tantas muestras han dado ya de competencia y de celo, sabrán demostrar con hechos lo mucho que son capaces de hacer en orden a la modernización y eficacia de la Administración y de la vida española.