DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO 2

LA CODIFICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO CONTENCIOSO EN ESPAÑA

35.077.3(46:44)

Con este título, la *Revue Administrative* publica en su número de febrero un extenso trabajo del profesor Langrod, en el que se exponen los criterios generales que inspiran la Ley de Procedimiento administrativo y se analizan detenidamente sus principales disposiciones.

El trabajo se inicia con un breve examen del proceso de elaboración de la Ley de Procedimiento administrativo y de su significado dentro de la vasta obra de reforma administrativa que se lleva a cabo en España: «El 1 de noviembre de 1958 entró en vigor la Ley española de Procedimiento administrativo no contencioso, de 17 de julio del mismo año. Se trata de un verdadero Código, que comprende 146 artículos, agrupados en siete títulos (sin contar las disposiciones finales y transitorias). La Ley se justifica en la razonable esperanza de que abrirá una era nueva para la administración española cambiando su fisonomía. Concebida e impulsada por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, bajo la dirección del Profesor López Rodó, esta Ley se integra en la vasta obra de reforma administrativa, emprendida en España de conformidad con el Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956. Desde esta fecha han aparecido la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Decreto-ley de 25 de febrero de 1957 que reorganizó la Administración Central del Estado y la Ley de 26 de julio de 1957 sobre el régimen legal de la Administración Pública. Es indudable que el Estado español tiende a modernizar no solamente las estructuras, sino incluso el funcionamiento efectivo de las administraciones públicas, adaptándolas a la realización de las nuevas tareas. Así, se está realizando por etapas una visión de conjunto de renovación y racionalización administrativas; la obra, muy meritoria, está fundada sobre estudios profundos y serios, realizados con la colaboración de prácticos y teóricos de la administración, y ha utilizado ejemplos extranjeros, pero siempre teniendo en cuenta las necesidades de la vida nacional.»

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

ANTECEDENTES

Para M. Langrod, «España posee una tradición ya vieja de regulación procesal del acto administrativo, es decir, de intervención del legislador para reglamentar legalmente el proceso de «llegar a ser» un acto. Se ha sabido en España abordar desde antiguo el problema en cuestión, tanto bajo el ángulo de una garantía jurídica para el administrado, como simultáneamente, bajo el de la formación, por etapas sucesivas pero integradas, de la voluntad administrativa. La obra doctrinal de los autores españoles ha servido para hacer comprender el valor de este punto de vista, preparando los espíritus de dos generaciones, influyendo en la jurisprudencia y preconizando la codificación por vía legislativa». Ahora bien, continúa el comentarista, «no es hasta 1958 cuando se realiza en España una obra verdaderamente unitaria de codificación global, rompiendo con la heterogeneidad artificial existente antes de esa fecha y considerando la unidad como elemento esencial para progresar en el proceso de todo ordenamiento jurídico».

PRINCIPIOS GENERALES

Refiriéndose a las ideas capitales que inspiran la Ley, escribe: «la nueva codificación parte del principio, claramente definido, de que «el Estado social» necesita de una acción administrativa definida, homogénea y rápida; es decir, que cumpla el triple criterio de economía, celeridad y eficacia. En lugar de «una administración inofensiva, frenada por normas procesales complicadas», la Administración no sólo ha de respetar los derechos del individuo, en conformidad con las garantías jurídicas (que por sí solas no son suficientes), sino que debe ser capaz de emprender operaciones eficaces, de proporcionar remedios urgentes a los problemas que se presenten y de prestar ayudas y servicios».

En cuanto a la amplitud de la materia que se regula, considera «que la Ley no es una obra meramente jurídica que se contenta con seguir más o menos ciegamente las grandes reglas del proceso judicial y con reglamentar la forma externa de los actos administrativos; por el contrario, aun cuando tenga que desbordar el cuadro de las cuestiones normalmente reservadas a las normas procesales «estrictu sensu», penetra bastante profundamente en el dominio de la técnica administrativa. La noción de «procedimiento», que figura en el título de la Ley, está, pues, concebida con un sentido muy amplio. En consecuencia, cada uno de los tres criterios anteriormente mencionados se concreta en una serie de disposiciones particulares que constituyen el reflejo de las ideas directrices del legislador. Se han establecido, pues, unos principios que tienden a aumentar el rendimiento administrativo y a disminuir el coste de los servicios. Y para que estos criterios no sean puramente nominales, la Ley prescribe explícitamente que las autoridades superiores de cada entidad administrativa velarán para que sean respetados por sus subordinados.

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

CRITERIO DE ECONOMÍA

Entra después en el examen de cada uno de los criterios, empezando por el económico, «que se expresa especialmente en las disposiciones relativas a la uniformidad, a la simplicidad y a la productividad. La uniformidad se establece por el legislador de 1958 sin una excesiva rigidez: si bien el texto del Código se aplica al conjunto de la Administración del Estado (tanto civil como militar), a las entidades locales y a los Organismos autónomos, se respeta la especialidad de diversos sectores y de determinadas materias. En cuanto a las otras dos tendencias de simplicidad y de productividad, se manifiestan en la lucha contra el formalismo, contra el papeleo inútil, contra las molestias y la lentitud de la acción administrativa, y en el principio de la decisión oral y de las comunicaciones directas. Asimismo se prescribe la racionalización de las operaciones y su normalización —medidas que serán establecidas por cada Ministro para su Departamento o por la Presidencia del Gobierno con carácter general, a propuesta del Secretario General Técnico—, así como su mecanización y automación. Estas tendencias tienen numerosas influencias, tanto en el plano de las estructuras como en el funcionamiento de las administraciones.

Por otra parte, se determinan la supresión de los órganos superfluos, la creación en todas las grandes unidades administrativas de «Oficinas de Información» para el público en general, y de Oficinas de «sugerencias y reclamaciones», y se favorece el establecimiento en todos los Departamentos ministeriales de «Oficinas de O. y M.».

En un plano inferior son de destacar el principio del «expediente único» en los asuntos que se han de ventilar en varios Departamentos, la abolición de toda rigidez en la cronología de las fases sucesivas del procedimiento no contencioso, el acento puesto sobre la responsabilidad de los jefes en las transmisiones, la implantación de un procedimiento sumario, etc.».

CRITERIO DE CELERIDAD

Según el articulista, «el criterio de celeridad tiene un fiel reflejo en la brevedad de los plazos establecidos en principio, para la duración de todo asunto administrativo no contencioso. El legislador insiste constantemente en este «postulado de urgencia» y toda una serie de disposiciones de la Ley tienden a que las medidas administrativas no sufran retrasos injustificados».

CRITERIO DE EFICACIA

Por último, analiza «el criterio de eficacia, que comprende también las «relaciones humanas», y tiene repercusiones en todos los capítulos de la Ley, que está impregnada de espíritu práctico y subordinada a las necesidades de la vida administrativa. En cada una de las instituciones procesales establecidas por la

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

Ley nos encontramos reflejos evidentes de este objetivo de eficacia. Basta mencionar: el carácter ejecutorio del acto administrativo; las disposiciones relativas a la ejecución forzosa de este acto por la Administración; la realización del principio «audi partem» en la preceptiva «audiencia de los interesados»; la publicidad del procedimiento, etc.

Paralelamente el legislador tiende a facilitar el trabajo de las administraciones, con el fin de que la acción administrativa sea más eficaz. Señalemos a título de ejemplo: la reducción al mínimo indispensable de las peticiones de datos (en particular estadísticos) que provengan de órganos de la misma categoría o de categoría inferior; la atribución de diferentes órdenes de competencia a las distintas categorías de funcionarios; la uniformidad del horario de apertura de las oficinas; las reuniones mensuales de funcionarios a efectos de información y coordinación, etc.

ANÁLISIS DEL ARTICULADO

A continuación, el trabajo examina detenidamente las disposiciones de la Ley, sistematizadas por materias, y destaca los artículos más importantes.

Organos administrativos.—En primer lugar subraya que por lo que respecta «a la creación, competencia y jerarquía de los órganos administrativos en general, y a la convocatoria de los Organismos pluripersonales en particular, la Ley desborda los límites estrictos que, en derecho comparado, abarcan los Códigos de procedimiento. La idea directriz es, aquí también, la de reunir reglas dispersas y la de llenar las lagunas legales existentes. Así, por ejemplo, la Ley confía la creación, la modificación y la supresión de los órganos de la Administración del Estado al Consejo de Ministros, sin perjuicio de la competencia de las Cortes en lo que respecta a la concesión de créditos».

Interesados.—Indica el estudio que «la Ley no conoce la noción de «parte en causa», sino que se limita a tratar de los «interesados», reglando su capacidad, representación, comparecencia, derecho a recusar los órganos administrativos, etc.».

Acto seguido define al interesado como «aquel que formula una petición, una reclamación o un recurso ante la Administración pública; aquel que sin haberse iniciado el procedimiento prueba en derecho que está directamente interesado por una decisión administrativa; y, en fin, aquel cuyo interés legítimo personal y directo puede ser afectado por ella y que se presenta personalmente para participar en el procedimiento antes de que se haya tomado una decisión definitiva».

Actos administrativos.—En esta materia, M. Langrod entiende que «la Ley supera el cuadro habitual de los Códigos de procedimiento administrativo no contencioso, ya que, sin adoptar una postura en cuanto a las corrientes doctrinales respectivas, emprende una verdadera enumeración de los elementos y con-

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

diciones de los actos administrativos. Conforme a lo expuesto en los artículos 40 y 44, se deduce que el legislador considera como condiciones de tales actos: la competencia, el contenido, el fin, el procedimiento de elaboración y la forma de expresión».

Procedimiento.—Comenta después el título IV de la Ley «relativo al desarrollo de un procedimiento-tipo aplicable a toda la Administración pública, y en el que se trata de forma elástica: la iniciación del procedimiento, la organización, las formalidades procesales, la instrucción, la fase final del procedimiento y la ejecución. Se pretende, en primer lugar, asegurar una colaboración constante y eficaz entre la Administración pública y los interesados; para ello se prescinde del concepto clásico de que el interesado está subordinado a la Administración. La unión, dinámica y progresiva, del orden procesal, establecida entre la Administración y el administrado, encuentra en estas disposiciones legislativas un ordenamiento de principio, y más aún, una orientación general».

Procedimientos especiales.—En este sentido expone que «la Ley reglamenta tres tipos especiales de procedimiento no contenciosos: el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general; el procedimiento relativo a las sanciones administrativas, y, por último, el procedimiento previo en vía administrativa concerniente a las reclamaciones que se formulen en contra de la Administración, ante la jurisdicción civil o laboral».

Revisión de los actos administrativos.—En relación con el título V de la Ley, que regula el problema de la revisión de los actos administrativos, señala el comentarista que «por primera vez en la legislación jurídica española se reglamentan, en su conjunto, los poderes de la Administración en cuanto a sus propios actos, distinguiendo las hipótesis de nulidad, anulación y revocación, así como de rectificación de errores materiales y de hecho. Todos los medios de revisión admitidos se encuentran reunidos en una sola rúbrica, junto con los conceptos de nulidad (absoluta) y de anulación (nulidad relativa), formulados en torno a la validez de los actos administrativos».

Conclusión.—M. Langrod concluye: «La Ley española de 17 de julio de 1958 constituye una aportación indiscutible a la legislación administrativa de Europa occidental, así como a nuestro pensamiento jurídico en general y a la instrumentación administrativa en particular. Utilizando ampliamente los resultados de una jurisprudencia bien establecida y de una rica doctrina, el codificador español ha sabido armonizar en su obra las indicaciones teóricas y las necesidades prácticas. No ha creado un sistema rígido de frenos y limitaciones para la administración, sino que ha conciliado —en lo posible— las garantías legales de los particulares con la necesidad de modernización y de racionalización de la técnica administrativa. Buscando la solución de toda una serie de cuestiones prácticas, ha querido establecer un lazo estrecho entre el acto administrativo —su confección, su validez, su eficacia— y el dinamismo de su «llegar a ser» (formación) y de su realización. La Ley aborda el «fenómeno procesal» en ma-

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO

teria administrativa, bajo el ángulo de la formación por etapas de la voluntad compleja de los autores de todo acto administrativo, ya sea concreto (individual) o abstracto (general). Al mismo tiempo, las necesidades de urgencia y de simplicidad determinan todo el procedimiento, sin que por eso los derechos e intereses legítimos de los particulares sean sacrificados. Así la Ley española ocupa un sitio honorable en la obra reciente de codificación efectuada o proyectada en este plano en diversos países de Europa (Yugoslavia, Checoslovaquia, Hungría, Bélgica, Italia, Suiza, Noruega y Polonia).

Se explica por sí mismo que la aplicación adecuada de tal Código exija cuadros administrativos bien distribuídos y preparados para su tarea. Los informes y publicaciones recientes prueban que España inicia cuidadosamente cursos de formación, de información y de perfeccionamiento, cuyos resultados concretos no se harán esperar.

Se quiere romper con el dominio de la rutina, estableciendo reglas generales, que posean una gran elasticidad, al tiempo que una precisión y una claridad evidentes.

En otro sentido es nuevo y digno de atención el lazo establecido en esta Ley entre «la juridicidad» del procedimiento, sin rigidez excesiva, y la tecnificación progresiva de los medios de administrar. Se trata de algo más que de regular un «procedimiento»: integrando en la Ley ciertas dispocisiones generales relativas a la organización y a la estructura administrativa, reuniendo el conjunto del fenómeno administrativo y penetrando en el dominio del contrato y de las sanciones, la Ley española crea, a propósito, un conjunto legislativo más vasto que ninguno de los que le han precedido en Europa y en los Estados Unidos. Como consecuencia, el Código español de procedimiento administrativo podría tener una repercusión importante en los países sudamericanos de lengua y civilización hispánicas.

Todo esto es una prueba evidente de que este movimiento codificador, generador de una nueva orientación de nuestro Derecho administrativo, se manifiesta en todos los regímenes políticos, económicos y sociales, en función de las necesidades de la Administración pública, coordinadas con el respecto a los derechos y a los intereses de los administrados.

DA-1959, núm. 17. LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA VISTA DESDE EL EXTRANJERO