



# TEMAS

## LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU APLICACION EN LA ADMINISTRACION MILITAR

35.077.3 : 355

Por LUIS FERNANDO CRESPO MONTES

*Sumario:* 1. Introducción.—  
2. Su aplicación en la Administración militar.—3. Preceptos no aplicables a la Administración militar.—4. Conclusiones.

### 1. Introducción

En el año 1958 se promulgó la Ley de Procedimiento administrativo, que vino a sustituir el caos jurídico que había ocasionado la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889 y su lento e imperfecto desenvolvimiento reglamentario.

El deseo de implantar la unidad en materia de procedimiento administrativo fué uno de los principios que motivaron la nueva Ley. Según LÓPEZ RODÓ, había que acabar con la confusión producida por dos Leyes, once Reglamentos y un Real Decreto que desarrollaban las Bases de finales del siglo pasado.

De este criterio de unidad, esencial para la Ley de Procedimiento administrativo, no debe excluirse a la Administración militar.

La unificación del procedimiento había de afectar a todas las esferas de la Administración, independientemente de su adaptación a específicas peculiaridades. Y la Administración militar no puede, ni ha pretendido, volver la espalda a dicha corriente.

Pero la Ley de Procedimiento administrativo encierra en su articulado algo más que unos principios que determinen la forma, el *modus procedendi* a que ha de ajustar su actuación la Administración pública.

Como afirmaba GARRIDO FALLA comentando el proyecto de ley enviado por el Gobierno a las Cortes, «el contenido superaba la denominación». No se trataba de una simple ley de procedimiento, sino de una

disposición legal cuyo objeto regulado era mucho más extenso. De modo que, se llegó a afirmar, hubiese sido mucho más adecuado denominarla «Ley sobre acción administrativa».

Todo ello, unido al contenido de determinados artículos, a las dudas que ha planteado la interpretación doctrinal del artículo 1.º y a la declaración hecha en la disposición final segunda, motivó que se suscitaran ciertos problemas sobre su aplicación en la Administración castrense.

## 2. Su aplicación en la Administración militar

A nuestro juicio, la Ley de Procedimiento administrativo rige en la Administración militar, siendo además la mayoría de los preceptos contenidos en su articulado de aplicación directa.

Confirman esta postura argumentos de dos tipos doctrinales (basados en las opiniones expuestas por dos catedráticos de Derecho administrativo) y legales (basados en los propios preceptos de la Ley).

A) La doctrina española apenas ha estudiado este tema. En la mayoría de los trabajos publicados sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo se guarda silencio o se ha soslayado el problema.

No obstante, encontramos dos opiniones que mantienen su aplicación a dicha esfera de la Administración pública.

a) LÓPEZ RODÓ, en su discurso ante el Pleno de las Cortes en defensa del proyecto que luego fué Ley de Procedimiento administrativo, al señalar como directriz fundamental de la misma la unidad de procedimiento, dijo: «Evidentemente los Ministerios militares ofrecen características propias, que han sido atendidas circunscribiendo la aplicación de determinados artículos de la Ley a los Departamentos civiles... La mayor parte de la Ley es aplicable a la Administración militar.»

A continuación, LÓPEZ RODÓ distingue, con gran acierto, la actividad administrativa de los Departamentos militares de la acción militar de los Ejércitos.

Afirma que la primera, en cuanto actividad de unos órganos de la Administración del Estado, ha de quedar sometida a las normas generales que regulan el procedimiento administrativo. Ahora bien: siempre habrá que tener en cuenta que dicha actividad administrativa es el soporte de la acción militar y, por tanto, aquélla deberá ser regulada teniendo en cuenta la trascendental misión encomendada a los Ministe-

rios militares. De ahí la razón de ser de lo preceptuado en la disposición final segunda que después comentaremos.

b) En un artículo publicado en el número 27 de la *Revista de Administración Pública* sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo, CLAVERO ARÉVALO mantiene su aplicación a la Administración militar.

El citado autor afirma: «Podría pensarse quizá en que mientras se dictan las normas de adaptación de la Ley de Procedimiento al peculiar carácter y estructura de los Ministerios militares, ésta no es aplicable a dichos Ministerios. No creemos que dicha manera de pensar sea la correcta, por cuanto que la referida Ley entró en vigor para toda la Administración el mismo día. Quizá hubiera sido mejor retrasar la promulgación para poder incorporar a su texto las especialidades anunciadas para los Ministerios militares.»

Si bien en su planteamiento la solución propuesta por CLAVERO ARÉVALO nos parece buena, en la práctica hubiese aparejado el peligro de retrasar *sine die* la promulgación de la Ley.

B) Del mismo contexto de la Ley de Procedimiento administrativo se pueden sacar argumentos con que defender su aplicación en la Administración militar.

a) En la Exposición de motivos (interpretación auténtica de la norma) se dice que «la Ley atiende, en primer lugar, a un criterio de unidad. Procura, en lo posible, reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los Departamentos ministeriales, con las salvedades que en su articulado y en las disposiciones finales se establecen respecto de los Ministerios militares.»

Y mal conseguiría este ideal de unidad dejando fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo a una esfera tan importante de la Administración pública.

Se llega, pues, a la conclusión de que con arreglo a la exposición de motivos, salvo aquellos artículos en que de una manera expresa se restringe su aplicación a la Administración civil, y sin perjuicio de la adaptación que en su día se lleve a efecto, la Ley de Procedimiento administrativo ha de regir en la Administración militar.

b) En el párrafo primero del artículo 1.º, recogido en el título preliminar bajo la denominación de «Ámbito de aplicación de la Ley», se dice: «La Administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de esta Ley.»

En el precepto citado se alude en términos generales a la Administración del Estado, no especificando, como ocurre en otros pasajes de la misma, a la Administración civil. Y con arreglo al principio general del Derecho *ubi lex non distinguit* podremos mantener su aplicación a la Administración castrense.

Además, (salvo las excepciones que más adelante veremos), es de aplicación directa, ya que al señalarse en el párrafo cuarto del mismo artículo en qué esferas de la Administración ha de regir con carácter supletorio, sólo se menciona a la Administración local e institucional.

c) El capítulo I del título IV (que, según se desprende del párrafo segundo del artículo 1.º, es de aplicación directa) contiene normas sobre la elaboración de disposiciones de carácter general.

En el artículo 130 se exige que tales proyectos sean sometidos a informe de las Secretarías Generales Técnicas o Subsecretarías, si se trata de Ministerios civiles, y del Estado Mayor respectivo en el caso de que el proyecto emanase de un Ministerio militar.

Lógicamente hay que pensar que si la Ley de Procedimiento administrativo no fuese aplicable a la Administración militar sobraría la referencia que a la misma se hace en el artículo 130.

d) La disposición final primera deroga de una manera expresa la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889, los Reglamentos dictados para ejecución de la misma y sus disposiciones complementarias.

En dicha cláusula derogatoria quedan incluidos los Reglamentos de procedimiento administrativo para los Ministerios de Ejército y Marina aprobados por Reales Decretos de 25 de abril de 1890 (el mismo día que expiraba el «ingenuo y a todas luces insuficiente plazo de seis meses», según frase de GARRIDO FALLA).

Y si no admitiésemos la aplicación por vía directa de la Ley de Procedimiento administrativo a la Administración militar, forzoso sería reconocer en esta materia la existencia de una laguna legal que necesariamente tendríamos que llenar con su aplicación por vía supletoria.

Al quedar derogados por la Ley de Procedimiento administrativo los Reglamentos citados y no existir, por tanto, especialidades que continúen en vigor como se afirma en el párrafo segundo del artículo 1.º, no se podrá formular objeción alguna a la aplicación directa del título IV de dicha Ley a la Administración militar.

e) La disposición final segunda, juntamente con otra de tipo genérico, atribuye a la Presidencia del Gobierno una facultad de carácter específico: la de adaptar la Ley de Procedimiento administrativo al pe-

cular carácter y estructura de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, a propuesta de los mismos. Dicha facultad aún no ha sido ejercitada.

Es precisamente en ella donde se han apoyado algunos para mantener la no aplicación de la Ley a la Administración castrense. Se pretende diferir su vigencia hasta que se lleve a cabo la promulgación de la adaptación.

Pero si nos fijamos en la disposición final cuarta vemos que se faculta en ella al Gobierno para adaptar las normas del procedimiento de la Administración local e institucional a las directrices de la Ley de Procedimiento administrativo. En este caso la base para la adaptación la constituyen esas normas específicas, propias del procedimiento en dichas esferas y que, según el artículo 1.º, párrafo cuarto, son de aplicación principal.

Mientras que, a tenor de la disposición final segunda, se adaptarán los preceptos de la Ley de Procedimiento administrativo a las peculiaridades propias de los Ministerios castrenses. Aparece en este caso como base de la adaptación la citada Ley, sin mencionarse prioridad para aplicación de normas específicas.

Y en este diferente trato abunda la necesidad de mantener la aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo, por el momento, a la actividad administrativa de los Ministerios militares.

Algunos han creído que esta distinción, en cuanto al procedimiento para realizar la adaptación en uno y otro caso, es un privilegio concedido a la Administración militar. Nada más equivocado. La razón de esta aparente diferencia (puesto que se llegará a los mismos resultados, aunque por caminos distintos) tiene su explicación en la existencia de una norma fundamental en la que se refundieron cuantas regulaban el régimen jurídico de la Administración local, no habiendo ninguna de este tipo por lo que se refiere al de la Administración militar.

Por lo que parece natural que en un caso se efectúe la adaptación tomando como base la legislación especial vigente y en el otro los preceptos de la Ley de Procedimiento administrativo.

### **3. Preceptos no aplicables a la Administración militar**

Del articulado de la Ley de Procedimiento administrativo podemos deducir dos clases de preceptos que no son de aplicación a la Administración castrense. Unos, por afectar exclusivamente a los Ministerios

civiles; otros, por la mención expresa que en los mismos se contiene a especialidades propias de la Administración militar.

A) Según el criterio expuesto en primer lugar, no son aplicables a la Administración militar los siguientes artículos:

- Artículos 5 y 6: Contienen normas sobre desconcentración administrativa y se refieren únicamente a la Administración civil del Estado.

En los correspondientes artículos del proyecto de ley que envió el Consejo de Ministros a las Cortes no se restringía la aplicación de estos preceptos a la Administración civil. Sin duda alguna la modificación fué motivada por razones de centralizar la competencia en base a criterios de disciplina y jerarquía.

- Artículo 33: No surge duda alguna en cuanto a la Oficina de Información que debe existir en las Dependencias ministeriales del Ejército, Marina y Aire al tenor de dicho precepto, ya que la redacción del mismo es categórica: «en todo Departamento ministerial».

Ahora bien: al hablar de grandes unidades administrativas se especifica el carácter civil de las mismas, sin comprender el porqué de tal delimitación.

- Artículo 34: Queda al margen de la Administración militar al indicarse en el mismo: «en todos los Ministerios civiles».

En el proyecto de ley aparecían configuradas estas oficinas como de Sugerencias, extendiendo su ámbito de aplicación tanto a la Administración civil como militar.

Pero al convertirse en Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones, y por razones más de carácter terminológico que de fondo, han imposibilitado su existencia en los Ministerios militares.

En cuanto a la faceta de iniciativas no habría que formular reparo alguno a su existencia en la Administración militar, ya que es obvio señalar las ventajas que pueden reportar las sugerencias que provengan tanto de los administrados como de los propios funcionarios en orden a la mejora de los servicios.

Por lo que se refiere al aspecto de reclamaciones, siguiendo la distinción de LÓPEZ RONÓ antes citada, tampoco existirá inconveniente en cuanto a las que pudieran ser motivadas por la actividad administrativa de los Ejércitos, en cuanto órganos de la Administración del Estado. Ahora bien: es lógico que la acción militar, por su propia esencia, quede excluida de esta posibilidad de queja.

- Artículo 35: El problema que ha pretendido solucionar dicho artículo, en relación con el mandato contenido en la disposición final séptima, no afecta a la Administración militar, donde la asignación de un funcionario para determinado puesto de trabajo es siempre consecuencia de su clasificación funcional (Armas y Cuerpos) y de los conocimientos acreditados en su hoja de servicios (títulos y diplomas). Por tanto, no puede existir inadecuación entre su formación profesional y la función que se desempeña.
- Artículo 36: Al mencionar quiénes deben promover las reuniones mensuales se refiere la Ley de Procedimiento administrativo únicamente a las personas con «mando administrativo civil». Teniendo en cuenta que la finalidad de tales reuniones es la de conseguir una mayor eficacia en la actuación administrativa a través de la programación, coordinación y robustecimiento del sentido de responsabilidad de los funcionarios con esta coparticipación en el conocimiento de los fines a alcanzar, no encontramos acertado en este caso el criterio seguido por el legislador. De esta manera la actividad administrativa de los Ejércitos no puede beneficiarse del resultado de estas reuniones periódicas, espléndida manifestación del principio de la «tarea en equipo».
- Artículo 37,3: Excluye, lógicamente, su aplicación en la Administración militar al atribuir la competencia para velar por el cumplimiento de las normas sobre horarios de las oficinas públicas civiles a la Presidencia del Gobierno respecto de las dependencias centrales, y a los Gobernadores civiles por lo que respecta a las que radiquen en su provincia.
- Artículo 66: Si bien en su párrafo primero se atribuye la competencia al Gobernador civil para la admisión de instancias o escritos relacionados con procedimiento administrativo que se di-

rija a cualquier órgano de la Administración civil del Estado, en el párrafo segundo se amplía el mandato contenido en el anterior, y en esta ampliación cabe incluir a los órganos regionales de la Administración militar, por cuanto afirma que «las mismas funciones incumben a los órganos delegados de los distintos Ministerios respecto de la documentación que se les presente con destino a otros órganos de su Departamento».

B) Con arreglo al segundo criterio expuesto anteriormente existen en la Ley de Procedimiento administrativo especialidades propias de la Administración militar reconocidas de una manera expresa en los siguientes casos:

- Artículo 70, párrafo cuarto: Se preceptúa que el ejercicio del derecho de dirigir peticiones a las autoridades y organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia será ejercitado por los miembros de las Fuerzas e Institutos armados de acuerdo con las disposiciones por que se rijan.

Son éstas las que establecen el llamado «conducto reglamentario», que sigue la línea vertical de jerarquía, exigiéndose como garantía para una mejor efectividad de la disciplina, pieza fundamental de toda organización y más aún de las de carácter militar.

En dicha esfera el «conducto jerárquico» implica primeras instancias por cuanto que la autoridad a través de la que se cursa la petición ha de informar sobre sí, a su juicio, el peticionario tiene o no derecho a lo que solicita, no debiendo dar curso a la solicitud en caso de que el informe fuese negativo. Se prohíbe de una manera expresa, y en todo caso, el curso de peticiones viciosas, quedando tal concepción al arbitrio de la autoridad intermediaria.

De lo expuesto se desprende que el citado «conducto jerárquico» será imprescindible en el caso de que se trate de peticiones relacionadas con el servicio y que afecten a la relación pública funcionarial, no imponiéndose peculiaridad alguna para aquellas instancias que se presenten ante los organismos de la Administración del Estado al margen de dicha vinculación e independientemente de la condición de funcionario público.

- Artículo 133 y siguientes: El capítulo II del título VI de la Ley regula el procedimiento sancionador.

Según el artículo 133 se aplicará en la Administración del Estado con carácter supletorio, pues concede prioridad a lo dispuesto en disposiciones especiales. Y en el Decreto de la Presidencia del Gobierno de 10 de octubre de 1958, que determinaba qué procedimientos continuaban vigentes por razón de la materia, se mencionan varios de carácter sancionador.

En la Administración militar no hay lugar a duda que continuarán rigiendo los establecidos en el Código de Justicia Militar.

- Artículo 146: También remite a disposiciones especiales vigentes en materia de reclamaciones previas al ejercicio de acciones laborales por parte de trabajadores de las obras o industrias de interés militar o relativas a la defensa nacional.

#### 4. Conclusiones

1. La Ley de Procedimiento administrativo es de aplicación directa en la Administración militar, sin perjuicio de aquellos artículos en que se limita su obligatoriedad a la Administración civil, de aquellos en que se otorga prioridad a especialidades vigentes sobre la materia y de la adaptación que en su día promulgue la Presidencia del Gobierno.

2. La mayoría de los artículos no aplicables o de las especialidades admitidas lo son por razones de jerarquía y disciplina.

3. 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.

