

ACTUALIDAD DE LA REVISION DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

35.077.3(46)

Si la Ley de Procedimiento administrativo, promulgada el 17 de julio de 1958, aspiraba a asegurar el logro de unos principios superadores de los que a la sazón informaban nuestro sistema burocrático mediante la reforma de sus estructuras y de sus métodos de actuación, no bastaba con sancionarlos en una normatividad estática. Tenía también que prever una mecánica adecuada a su constante y oportuna actualización, porque sin ella el simple paso del tiempo sería suficiente para neutralizar cuantas razones motivaron y exigieron su aparición. A tal fin, la disposición final quinta confiaba al Gobierno la promoción trienal de las reformas que en su texto debieran introducirse a la vista de las experiencias derivadas de su aplicación.

Seguramente, para muchos, esta declaración no entrañaba sino uno de tantos buenos propósitos, nunca destinado a convertirse en realidad. Pero he aquí que ahora, en estos días, aun con cierta demora formal en el plazo previsto, la revisión de la ley se ofrece como una realidad inminente. Momento oportuno es también para considerar qué elementos o datos han sido tenidos en cuenta al llevarla a cabo y cuál puede ser el alcance y contenido de la tarea realizada hasta el momento.

Desde 1960, la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno vino interesando de las de los restantes Departamentos ministeriales la remisión de cuantas sugerencias o dificultades derivasen de la aplicación de los nuevos preceptos, con vistas a una futura reforma. Se estudiaron las iniciativas enviadas por particulares y corporaciones y los estudios doctrinales que precedieron o sucedieron a su vigencia. Finalmente, a través del Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones, se recogieron las enseñanzas más directamente derivadas de la aplicación práctica de la ley y de los puntos objeto de controversia interpretativa.

Del material recogido aprovechable no todo, empero, resulta susceptible de incorporarse a la revisión. Buena parte de las comunicaciones o experiencias hacían referencia a supuestos de inaplicación de la ley, inobservancia unas veces aislada, ocasional, y otras, francamente generalizada. Si tal situación derivase del propio precepto hubiese sido conveniente, incluso necesario, meditar sobre su revisión; pero cuando esta inaplicación—caso del artículo 35—no descansa en la imposibilidad material de dar cumplimiento a la norma, por defectos imputables a la misma, sino en las ya previstas resistencias que a toda corriente innovadora ofrecen situaciones o circunstancias surgidas precisamente en la carencia o ineficacia de verdaderas reglas, es obvio que el precepto debe permanecer inalterable en este primer intento de reforma.

Interesa resaltar que durante el tiempo de vigencia del texto legal se ha venido comprobando lo que ya era previsible en el momento de su aplicación: que su perfección técnica no ha suscitado grandes dudas o problemas en la práctica. Las observaciones remitidas por los distintos Departamentos ministeriales y los puntos de controversia que pudo señalar la doctrina especializada han dado lugar a motivos de revisión de las líneas generales o de los preceptos básicos que informaron la ley. Las modificaciones propugnadas son en su casi totalidad meros retoques, dirigidos a alcanzar una mayor precisión terminológica o hermenéutica y no entrañan revisiones conceptuales.

Así la determinación de algún plazo omitido en el texto anterior respecto de ciertas actuaciones puede dar lugar a la revisión de artículos como el 10—normativa de las notificaciones de los órganos colegiados—y el 34—establecimiento de un plazo para la sustanciación por las correspondientes oficinas departamentales de las reclamaciones por desatenciones, tardanzas y anomalías observadas en el funcionamiento de los servicios.

La puntualización terminológica o jurídica de conceptos aludida anteriormente parece aconsejar las modificaciones de los artículos 34—adecuación de la denominación del Servicio de Asesoramiento e Inspección a sus verdaderas competencias—, 45—diferenciación entre validez y eficacia de los actos administrativos, términos tratados unitariamente en el texto revisado—, 95—determinación exacta del rango que deben ostentar las disposiciones generadoras del silencio positivo— ó 142—corrección sintáctica relativa a la interposición de demandas judiciales subsiguientes al ejercicio de reclamación previa en vía administrativa. Semejante es el motivo que justifica la revisión del artículo 110, cuya aplicación suscitaba dudas interpretativas que pudieran aclararse con la simple inversión de sus propios apartados, por estimar que si la norma general es la de que la administración no puede anular de oficio sus propios actos, y la excepción el que puedan revisarse en ciertas condiciones, debe señalarse en primer lugar aquélla, y a continuación, la excepción. Otro tanto cabe decir en cuanto al artículo 77, que faculta la reproducción de las alegaciones constitutivas de queja por defecto procedimental formal ante la Presidencia del Gobierno. Autorizada dicha facultad con carácter general puede producirse, y de hecho se produce, la manifestación de criterios dispares por parte de los órganos administrativos que intervengan. De otra parte, el propio artículo omite el tratamiento procedimental que haya de observarse. De ahí que en la revisión deban fijarse los casos en que dicha reproducción deba ser efectivamente planteada y el trámite a seguir para su sustanciación.

Como la revisión es la vía especialmente apropiada para adaptar la ley a las disposiciones nacidas después de su vigencia, puede utilizarse en el caso del artículo 70, acomodando a la Ley de 22 de diciembre de 1960, reguladora del Derecho de petición, los preceptos de la de Procedimiento, circunstancia que al propio tiempo depara coyuntura propicia para aclarar los supuestos sobre los que esta novísima normatividad incide, aludiendo a las peticiones que interesen de la autoridad un acto graciable y a los que soliciten promulgación de nuevas normas.

Finalmente, una serie de modificaciones que se referirían a los artículos 66—efectividad de las tasas por giro telegráfico y presentación de instancias en el extranjero—, 94—reiterando la obligatoriedad de que se dicte resolución expresa en todo expediente—, 99—notificación al interesado del supuesto de caducidad de la instancia— y 116—admitiendo la suspensión del acto administrativo cuando su impugnación se fundamente en algunas de las causas de nuli-

dad de pleno derecho del artículo 47—, propenden a reforzar el cuadro de garantías del administrado o la simplificación del ejercicio de sus derechos, aspectos a los que la ley dedicó siempre especial atención.

No cabe poner punto final al tema sin aludir a otras cuestiones importantes que, aun habiendo sido planteadas, no han pasado a la revisión. Versa una de ellas sobre la discutida conveniencia de refundir en el propio texto legal las disposiciones complementarias que han ido apareciendo en estos sus cuatro años de vigencia. Se refiere la otra a las sugerencias según las cuales debe ser reconsiderada la subsistencia de los procedimientos administrativos especiales, o determinando el alcance de los procedimientos específicos instaurados con posterioridad, o definitivamente zanjado el caso de la adaptación a las directrices de la ley de los procedimientos imperantes en el régimen local o en los Organismos autónomos, así como el de la adecuación de sus preceptos a la especial peculiaridad de la Administración militar. Respecto de la primera cuestión, propugnada por algún sector, cabría considerarla oportuna si efectivamente esas disposiciones complementarias no fuesen en su mayor parte preceptos de carácter reglamentario, expresión a escala detallada de los principios básicos que la norma legal proclama. La actuación y solución de los problemas que la segunda cuestión entraña ha de llevarse a cabo en su mayor parte mediante disposiciones también complementarias a la ley que las planteó, cuya elaboración, en principio, es ajena a una actividad revisoria del texto principal.

Concluyendo, la revisión, justamente por ser la primera que se hace de un texto de reconocida perfección técnica y a plazo relativamente corto de su puesta en vigor, ha de estar planteada en estos justos términos de prudente moderación. Todavía la ley anda sus primeros pasos; algunas de sus instituciones no han alcanzado pleno desarrollo; la resistencia que la inercia o la rutina burocráticas ofrecieron desde el primer momento a un código decididamente innovador van lentamente cediendo posiciones. Subsisten problemas como los enunciados en el párrafo anterior, cuyo depurado conocimiento precisa de una más rica experiencia sobre sus aplicaciones prácticas y de la existencia de un buen acervo jurisprudencial. Ambas son premisas indispensables para la existencia de un criterio unitario y coordinador que permita afrontar su resolución en un futuro inmediato, y en cuya formación la Presidencia del Gobierno viene labrando conforme a la misión que en este aspecto le confía la Ley de Procedimiento administrativo y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.