



LA REVISION DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO *

35.077.3(46)

Por JESUS GONZALEZ PEREZ

Sumario: I. Introducción.—II. La Ley de Procedimiento Administrativo y sus normas complementarias y derogatorias.—A) Los atentados al principio unificador.—B) El Decreto de 10 de octubre de 1958 y los procedimientos exceptuados.—C) Las normas complementarias.—D) Las derogaciones o modificaciones de la Ley de Procedimiento. III. La aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo.—A) La Ley y su aplicación.—B) El trámite de audiencia y vista. C) Notificaciones defectuosas.—D) El silencio administrativo.—E) Revisión de oficio. F) Recurso de reposición.—G) Procedimiento sancionador.

I. Introducción

LA quinta de las disposiciones finales de la LPA dispone: «El Gobierno, a la vista de los datos y resultados que suministre la experiencia en la aplicación de la presente Ley, promoverá cada tres años las reformas que convenga introducir.»

(*) En el presente trabajo se han utilizado las abreviaturas siguientes :

LJ = Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1958.

LPA = Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

La revisión periódica es, quizá, la única medida que, ante la movilidad de la legislación, permite evitar que, a los pocos años de entrar en vigor un texto legal, la esfera social objeto del mismo sea regulada por una multitud de disposiciones que destruirían la unidad legislativa que aquél se propuso.

De aquí que no sea infrecuente en nuestros textos. Desde el cuerpo legal básico de nuestro Ordenamiento, que es nuestro Código Civil (disposición adicional tercera), hasta la vigente Ley de Régimen Local, varias son las leyes que han previsto su revisión en periodos de tiempo más o menos largos. El plazo de revisión que prevé la LPA es más breve que los que anteriormente se habían establecido. La razón es obvia: la extraordinaria movilidad de la legislación administrativa, destacada unánimemente por la doctrina. Si la revisión del Código Civil se preveía cada diez años, no es, desde luego, exagerado establecer cada tres años la de una Ley cuyo objeto es regular el procedimiento administrativo.

Adquiere especial relieve la primera de las revisiones que se lleven a cabo. Pues ante una Ley que supuso tan importantes innovaciones, la primera revisión permitirá ver hasta qué punto la realidad ha respondido a la Ley y corregir las posibles desviaciones que en la práctica se hubieran podido producir.

Sin embargo, habiendo entrado en vigor la LPA el 1 de noviembre de 1958 y superado con exceso el plazo de tres años, parecía que la cláusula de revisión de la misma no iba a tener mejor fortuna que tantas otras cláusulas análogas. Mas no ha sido así. Transcurridos los tres años iniciales, se empezó una labor de recopilación de datos y de estudio de los resultados de la aplicación, a fin de poder proponer la serie de reformas que se imponen para que no queden desnaturalizados los objetivos esenciales de una Ley que vino a cerrar el ciclo que inició la de Expropiación

forzosa de 1954 en orden a la estructuración de uno de los más avanzados sistemas de garantías de los administrados; al menos en las páginas del *Boletín Oficial del Estado*, ya que la experiencia es hartamente distinta.

En estos momentos en que parece que es inminente la propuesta por el Gobierno de las correspondientes reformas, parece oportuno sugerir aquellas que se consideran más esenciales.

II. La Ley de Procedimiento Administrativo y sus normas complementarias y derogativas

A) LOS ATENTADOS AL PRINCIPIO UNIFICADOR

La unificación de la heterogénea y dispersa normativa sobre el procedimiento administrativo fué una de las finalidades básicas de la nueva Ley. El apartado I) de su exposición de motivos no podía ser más expresivo, al decir (en su párrafo tercero): «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. Respeta, sin embargo, la especialidad de determinadas materias administrativas, cuyas peculiaridades características postulan un procedimiento distinto del ordinario y a las que la Ley se aplicará con carácter supletorio. Sin embargo, como la existencia de tales procedimientos en modo alguno puede justificar un régimen diferenciado del sistema de recursos y del silencio administrativo, en estos aspectos se mantiene la unidad de normas, salvo para las reclamaciones económico-administrativas.»

No obstante, esta tendencia unificadora sólo parcialmente logró realizarse. La repugnancia innata de los distintos Departamentos ministeriales a ser regulados por normas jurídicas uniformes y la incomprensión más absoluta hacia el nuevo texto que se estaba elaborando, determinaría tan importantes excepciones al mismo, que han permitido dudar a la doctrina sobre la realidad de la unidad legislativa pretendida.

En efecto, el texto que, en definitiva, logró la sanción legislativa, en su artículo 1.º, párrafo 2, disponía: «Las normas contenidas en los títulos IV y VI, salvo el capítulo I de éste, y en el capítulo II del título I, sólo serán aplicables en defecto de otras especiales que continúen en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final primera, número 3.» La disposición final primera, párrafo 3, complementando aquel precepto, establecía: «A efectos de lo establecido en el número 2 del artículo 1.º, el Gobierno señalará, en el plazo de tres meses, a partir de la publicación de la presente Ley, cuáles son los procedimientos especiales que por razón de su materia continuarán vigentes. Las normas reglamentarias de procedimiento se adaptarán por los Ministerios interesados, en el plazo de un año, a las directrices de la presente Ley.»

Consecuencia de esta autorización fué la lista de procedimientos exceptuados que se estableció en el Decreto de 10 de octubre de 1958. Cada Departamento intentó que se incluyera en él el máximo número de procedimientos exceptuados para escapar de las normas del nuevo texto único.

Por otro lado, la entrada en vigor de una Ley que tan importantes innovaciones contenía, determinó la promulgación de un número nada despreciable de normas complementarias, lo que ha permitido afirmar: «El ya importante número de disposiciones administrativas que se han publicado con posterioridad a la Ley de Procedimiento para

completarla, han hecho crecer en contenido sin duda a los 146 artículos de la Ley de 17 de julio de 1958. Para dar una idea de la importancia cuantitativa de estas disposiciones complementarias, baste decir que en la edición de la Ley realizada por el servicio de publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, se dedican 68 páginas al articulado de la Ley (de la 60 a la 128) y 52 páginas, compuestas con letra más pequeña (de la 131 a la 183), a las disposiciones complementarias» (1).

Y, por último, no podemos silenciar el evidente atentado al principio de unidad legislativa que supuso la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 en una de las materias en que el principio parecía plenamente realizado: el régimen de recursos. El artículo 1, párrafo 3, de la LPA, dispuso: «El silencio administrativo y el ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa que estuviere reconocido en disposiciones especiales, se ajustarán, en todo caso, a lo dispuesto en los artículos 94 y 95 y en el título V de esta Ley, respectivamente.» Parecía, pues, que en estas dos materias el paciente y maltratado administrado no tendría que acudir a una serie poco menos que interminable de disposiciones administrativas para saber, en cada caso concreto, el recurso admisible frente al acto que afectare sus derechos o intereses legítimos. Le bastaría con acudir a un texto legal único: la nueva Ley de Procedimiento. Sin embargo, en materia de orden público, la unidad se ha roto, y existen supuestos en los que al particular se le ofrece un régimen especial de recursos, tal y como se regula en el artículo 21 de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 (2).

(1) CLAVERO: *Ambito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo*, «Revista de Administración Pública», núm. 24, pág. 312, nota 2. Un completo resumen de la misma en ALVAREZ GENDÍN: *Normas complementarias de la Ley de Procedimiento Administrativo*, «Revista de Administración Pública», núm. 28, págs. 259-271.

(2) Me remito a mi trabajo sobre el tema publicado en DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

Lógico es que meditemos un poco sobre estas disposiciones en el momento de abordar la revisión de la LPA.

**B) EL DECRETO DE 10 DE OCTUBRE DE 1958
Y LOS PROCEDIMIENTOS EXCEPTUADOS**

1. Cuando la LPA facultó al Gobierno para determinar una serie de procedimientos especiales respecto de los que aquella Ley regiría como supletoria, limitó esta exceptuación del régimen general a partes perfectamente definidas: capítulo II del título I, título IV y título VI (salvo su capítulo I). Así lo dispuso el artículo 1.º, párrafo 2. En lo demás, la LPA se aplica íntegramente a todo procedimiento, cualquiera que sea la materia sobre que verse. La supletoriedad se da, única y exclusivamente, en los capítulos señalados. Quedan reducidas a la categoría de normas supletorias las reguladoras de los órganos colegiados y las propiamente procedimentales de los títulos IV y VI (salvo el capítulo I de éste).

2. Lo expuesto pone de manifiesto hasta qué punto resultaba innecesaria, al menos en su mayor parte, la lista del Decreto de 10 de octubre de 1958. En efecto:

a) Cuando la LPA regula el procedimiento, no puede ser más amplia. No establece unos trámites preclusivos que necesariamente hayan de seguirse, sino que se limita a señalar:

a') Las formas de iniciarse el procedimiento, tanto de oficio o a instancia del interesado.

b') Que existirá una instrucción, que será la adecuada «para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución». Pero no establece trámites de instrucción de

inexcusable cumplimiento, salvo el de audiencia y vista, tal y como se regula en el artículo 91.

c') Y, por último, regula las distintas formas de terminación del procedimiento, también con la máxima amplitud.

b) Dentro del marco del procedimiento general, caben, pues, los distintos trámites que, para materias determinadas se prevén en las correspondientes disposiciones. En este punto, el preámbulo del propio Decreto no podía ser más claro y terminante, al decir: «No todos los procedimientos que se siguen en determinadas materias administrativas tienen aquel carácter. En la mayoría de los casos se trata de simples trámites establecidos por normas de tipo reglamentario que caben perfectamente dentro del procedimiento ordinario de la nueva Ley, dada la flexibilidad de sus preceptos, singularmente los consignados en los artículos 81, 87, 88 y 91. Dichos trámites han de considerarse establecidos como desarrollo o complemento de la Ley, al amparo de la facultad que a la Administración otorga, por ejemplo, el artículo 81 al permitirle determinar los actos de instrucción que estime más adecuados en cada caso. No existe entonces propiamente un procedimiento especial, sino una concreción por vía reglamentaria de los trámites previstos y admitidos en el procedimiento ordinario de la Ley.»

Pues bien, si examinamos el régimen de cada uno de los procedimientos calificados especiales por el Decreto de 10 de octubre de 1958, observaremos que, en su mayor parte, encajan perfectamente en lo que su propio preámbulo considera que no es procedimiento especial.

3. Es más que probable que cuando los Departamentos ministeriales pretendieran escapar de la LPA lo hicieran pensando no tanto en la regulación del procedimiento como en aquellas partes de la misma respecto de las cuales no

era posible. El régimen de los órganos (título I), de los interesados (título II), de la actuación administrativa (título III) y de la revisión de los actos (título V) es uniforme. Aquí no caben excepciones. Y, sin embargo, son las normas de la Ley respecto de las que se ha pretendido escapar, como lo demuestra el hecho de que con posterioridad a la entrada en vigor de la LPA se han dictado muchas disposiciones reglamentarias que, al reglamentar el procedimiento, han olvidado o deliberadamente infringido los preceptos de aquélla. La consecuencia es obvia: la nulidad de pleno Derecho de todas las disposiciones reglamentarias que han infringido los preceptos de la LPA en los que no cabe la supletoriedad, por muy especial que sea la materia.

4. Parece evidente, pues, que a la hora de la revisión, se replantee el problema de hasta qué punto debe mantenerse la lista del Decreto de 10 de octubre de 1958.

Una vez determinados los procedimientos que han de mantenerse, no hay razón alguna para que se conserve el Decreto de 10 de octubre de 1958. Debe incluirse tal lista en el propio artículo 1, párrafo 2, de la LPA, y derogarse el párrafo 3 de su disposición final primera.

C) LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS

1. Si la revisión que prevé la disposición final quinta de la LPA ha de verificarse «a la vista de los datos y resultados que suministre la experiencia», ha de partirse necesariamente de aquellas normas que fueron dictadas ante los problemas que planteó su entrada en vigor.

Después de estos primeros años de vigencia, es posible determinar hasta qué punto han de mantenerse estas normas complementarias, a fin de ser incorporadas al texto legal o ser refundidas en un texto reglamentario único.

2. El examen de estas normas complementarias, cuya promulgación respondió a necesidades evidentes, pone de relieve la dudosa validez de alguna de ellas. Ante los problemas planteados por la aplicación de la Ley, la Presidencia del Gobierno no dudó en hacer uso de la facultad que le reconocía la disposición final segunda. Ahora bien, algunas de estas normas complementarias, en cuanto infrinjan normas de superior jerarquía—como son las de la propia Ley que intentan complementar—, han de estimarse nulas, en aplicación de principio tan elemental como el de jerarquía de las normas.

En especial, parece que se da esta circunstancia respecto de las normas contenidas en los apartados 3 y 4 de la Orden de 22 de octubre de 1958. En efecto:

a) El artículo 91, LPA, al regular el trámite de audiencia y vista, prevé que se pongan de manifiesto a los interesados «los expedientes». No se hacía excepción. Luego, según el principio de que donde la Ley no distingue no debemos distinguir, habrán de ponerse de manifiesto los expedientes íntegros.

Tal norma podía dar lugar a evidentes perjuicios en ciertos casos, bien a los intereses generales o a terceros. De aquí que se pensara en la necesidad de excluir del trámite de vista aquellos documentos respecto de los que concurrieran estas circunstancias.

Y la fórmula que se adoptó fué la que se recoge en el apartado 3 de la Orden de 22 de octubre de 1958, al decir: «Cuando así se considere necesario y, desde luego, cuando se trate de expedientes en los que haya de informar el Consejo de Estado, se formará cuaderno de extractos en el que, con indicación de fecha y folio, se resumirán los documentos que componen el expediente; se extenderán las propuestas, notas y contranotas a que pudieran dar lugar y se le incorporarán aquellos informes y documentos cuya exhibición pudiera ocasionar perjuicios a los intereses ge-

nerales o a tercero, según acuerdo motivado de la autoridad competente para la resolución. El trámite a que se refiere el artículo 91 de la LPA no alcanzará a dicho cuaderno.»

La legalidad de la primera parte del precepto no ofrece duda. Viene a mantener una práctica que habían consagrado algunos de los Reglamentos de procedimiento que quedaban derogados por la nueva Ley. La utilidad del «cuaderno de extractos» es evidente y su exigencia no pugna con ninguna norma legal.

Ahora bien, desde el momento que se prevé la incorporación al mismo de ciertos documentos del expediente y se dispone que a tal cuaderno—con los documentos a él incorporados—no alcanzará el trámite de audiencia y vista, se está infringiendo el artículo 91, LPA, al limitar lo que, según este precepto legal, debe ser objeto de aquel trámite.

b) A conclusión análoga se llega en relación con el apartado 4 de la misma Orden de 22 de octubre de 1958, que dispone: «La presentación de las denuncias mineras y las peticiones de inscripción en el Registro de la Propiedad Industrial se regirán por sus disposiciones específicas.»

Esta norma infringe la que se contiene en el artículo 66, LPA, que permite la presentación de escritos y documentos en los Gobiernos civiles, órganos delegados de los distintos Ministerios y Oficinas de Correos, norma que se incluye en el título III de la Ley, que es de las aplicables con carácter general cualquiera que sea el procedimiento de que se trate.

3.º Por tanto, si se considera necesario mantener estas especialidades, el procedimiento no puede ser otro que su incorporación a la LPA.

En conclusión: la revisión debe enfrentarse con las normas complementarias de la LPA y adoptar las posiciones siguientes:

a) Respecto de las normas que tengan o deban tener jerarquía de Ley: la incorporación a la LPA.

b). Respecto de aquellas que respondieran a necesidades transitorias, propias de la modificación que se produce: la derogación.

c) Y aquellas otras que deben ser mantenidas con rango reglamentario, parece oportuno su refundición y sistematización en un texto único.

D) LAS DEROGACIONES O MODIFICACIONES DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO

1. No han faltado disposiciones con jerarquía de Ley que han modificado o derogado los preceptos de la LPA, constituyendo un retroceso de la aspiración uniformalista que se persiguió al elaborarse dicha Ley. El ejemplo característico, por haberse producido en una de las materias en que la unidad legislativa se había conseguido plenamente, lo constituye el ya citado artículo 21 de la Ley de Orden Público.

2. Cualquiera que sea el juicio que merezcan estas innovaciones, lo que en modo alguno puede admitirse en buena técnica legislativa es la iniciación de una nueva política de difusión de los textos reguladores del procedimiento, que, de continuar, nos conduciría a la situación que exigió la nueva LPA.

Contra la regulación que ofrece la LPA podrá estarse o no de acuerdo. Podrá considerarse susceptible de mejora. Cuando así ocurra, lo correcto será la revisión del texto legal, su modificación. Pero no en Ley distinta, no adoptando una regulación específica para cada materia, sino en el texto legal único.

Y no se diga que para una materia determinada es necesario instaurar un régimen especial de recursos. Porque

un sistema de garantías del administrado idóneo para una materia concreta lo es para cualquiera otra.

3. En definitiva, la revisión debe tener en cuenta estas derogación o modificación de la LPA, a fin de superarlas en lo posible. En último término, si la derogación pura y simple no se considera conveniente, lo que por lo menos debería hacerse es recoger las especialidades en la propia LPA, a fin de que estuvieran en ella toda, o al menos, la mayor parte de la normativa sobre procedimiento administrativo en el amplio sentido que se emplea en la nueva Ley.

III. La aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo

A) LA LEY Y SU APLICACIÓN

Los años transcurridos desde la vigencia de la LPA son más que suficientes para poder calibrar hasta qué punto se han hecho realidad las finalidades perseguidas por el legislador y poder determinar las desviaciones de nuestros órganos administrativos y jurisdiccionales que han obstaculizado la plena realización de aquellos laudables objetivos.

En principio, cabe afirmar que la Ley ha tenido un normal desarrollo en nuestra vida administrativa.

Es cierto que, a pesar de la «celeridad y eficacia» de que hablaba su artículo 29, se sigue demorando excesivamente la tramitación de los expedientes; que, a pesar de su célebre artículo 35, las tareas de carácter predominantemente burocrático siguen desempeñadas por Técnicos y Facultativos especiales; que, a pesar de la categórica norma que obliga a la Administración a dictar resolución expresa (artículo 94, párrafo 2), existen muchos administrados que, creyendo ingenuamente en el Derecho administrativo, to-

davía están esperando la resolución de instancias o recursos que presentaron hace varios años... Pero, a pesar de todo, podemos ser optimistas. Eran tantas las prácticas viciosas que había que superar, que no podía esperarse lograr todo en tan breve plazo. Y hay que reconocer que las normas de la Ley se han realizado plenamente y nuestra vida administrativa se ha ido conformando con arreglo a ellas.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que algunas—muy pocas—de las disposiciones de la Ley no eran lo suficientemente claras, dando lugar a interpretaciones que pugnan abiertamente con los que fueron objetivos esenciales de sus elaboradores.

Interesa, pues, a la hora de verificar la revisión, contemplar estos supuestos, a fin de dar a los preceptos correspondientes una redacción adecuada que evite toda desviación ulterior.

Existen, por lo tanto, ciertas deficiencias de redacción, puestas de manifiesto por la práctica, que interesa corregir. En este caso se encuentran, por ejemplo, los preceptos siguientes: el artículo 10, al no precisar su párrafo 1 que el plazo de antelación de la convocatoria debe referirse a la notificación; el artículo 57, al no determinar qué órgano tiene competencia para acordar la prórroga; el 66, al no admitir el pago de tasas por giro ni prever la presentación de instancias por súbditos españoles en el extranjero; el 77, párrafo 5, al no regular los efectos de la queja ante la Presidencia del Gobierno, etc.

Es evidente que debe ponerse remedio a tales defectos, mediante los oportunos retoques de redacción a los preceptos respectivos.

Ahora bien, aparte de estas cuestiones de detalle, que en modo alguno suponen un atentado al sistema de garantía del administrado, existen otras de mayor trascendencia. Si al procederse a la revisión se eludieran tales cues-

tiones y se dejaran las cosas como están, se cometería un fraude lamentable que la doctrina no podría perdonar.

Estas cuestiones básicas podrían centrarse en las siguientes: el trámite de audiencia y vista; notificaciones defectuosas; silencio administrativo; la llamada «revisión de oficio» y el recurso de reposición. A ellas nos referimos a continuación.

B) EL TRÁMITE DE AUDIENCIA Y VISTA

1. La regulación que nos ofrece la Ley de este trámite, que la jurisprudencia había calificado de esencial y sagrado, ha de considerarse correcta. De forma análoga a la vieja Ley de Bases de 1889 y a los distintos Reglamentos dictados en ejecución de la misma, la vigente LPA establece con carácter general que, instruidos los expedientes e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados para que deduzcan alegaciones. El trámite se exige en todo procedimiento, salvo en los casos expresamente exceptuados en el párrafo 3 del artículo 91, LPA.

2. Una jurisprudencia bastante generalizada había considerado, antes de entrar en vigor la LPA, que el trámite no era preceptivo en aquellos procedimientos que tenían una regulación específica, si en ésta no se preveía trámite. La «audiencia y vista» únicamente se exige en aquellos procedimientos ordinarios regulados por los Reglamentos generales de los Ministerios y en los procedimientos especiales sólo en la medida en que se preveía en su reglamentación específica.

Es evidente que esta doctrina jurisprudencial únicamente podrá aplicarse, después de la entrada en vigor de la LPA, a los procedimientos especiales enumerados en el Decreto de 10 de octubre de 1958. Pero en los demás ca-

sos, cualquiera que sea la materia del procedimiento y las normas especiales que le regulan, se aplicará el artículo 91 de la LPA y será preceptivo el trámite de audiencia y vista en la forma que en él se regula.

Sin embargo, después de entrar en vigor la LPA, se ha reiterado aquella doctrina jurisprudencial y se ha señalado la improcedencia del trámite en aquellos procedimientos cuya regulación no le exija, aunque no fueran de los enumerados en el Decreto citado.

Aun cuando el texto de la Ley es claro, no estaría de más redactar el artículo 91 de tal forma que no ofreciese duda su aplicación general.

C) NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS

1. La LPA, en su artículo 79, párrafos 3 y 4, dice: «Las notificaciones defectuosas surtirán, sin embargo, efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente. Asimismo surtirán efecto por el transcurso de seis meses las notificaciones practicadas personalmente al interesado que, conteniendo el texto íntegro del acto, hubieran omitido otros requisitos, salvo que se hubiera hecho protesta formal, dentro de este plazo, en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia.»

Era, pues, evidente que si, dentro de los seis meses que prevé el párrafo 4 del artículo 79, el interesado solicitase de la Administración la notificación en forma, no surtiría efecto la notificación defectuosa.

2. Pues bien, alguna sentencia del Tribunal Supremo ha entendido que, cuando el interesado acude a la Administración a solicitar la notificación en forma, se da por enterado, y considera que estamos en el supuesto que prevé el párrafo 3 del artículo 79 en cuanto se trata de una

manifestación expresa del interesado en tal sentido, por lo que a partir de esa fecha produce efecto la notificación.

Esta interpretación—por cierto aislada—supone desvirtuar por completo el precepto que contiene el artículo 79, párrafo 4. Pues si éste prevé los efectos jurídicos de la protesta formal del interesado en solicitud de que se rectifiquen los defectos de la notificación defectuosa, esta solicitud sólo puede tener los efectos precisos que regula dicho párrafo.

3. A fin de evitar que puedan reputarse nuevas decisiones en tal sentido, no estaría de más suprimir el inciso del párrafo 3 del artículo 79 referente a «la manifestación expresa en tal sentido por el interesado», limitando los supuestos de subsanación al que siempre ha sido tradicional en nuestro Derecho, es decir, la interposición por el interesado del recurso procedente. Y si se considera conveniente mantener aquel supuesto, debe aclararse de modo que no pueda comprenderse en él la solicitud de rectificación a que se refiere el párrafo 4 del mismo artículo.

D) EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. El silencio administrativo no tiene fortuna en España. Por muchos esfuerzos que hace el legislador para superar viciosas prácticas arraigadas, siempre brotan doctrinas que suponen una desnaturalización de la institución. La LJ primero y la de procedimiento administrativo trataron de precisar el carácter de la institución con una insistencia machacona, a fin de evitar las desafortunadas interpretaciones anteriores. En definitiva, lo que hicieron estas leyes fué recoger lo que era doctrina unánime.

La LJ, en su Exposición de Motivos (apartado IV, 2), después de proclamar la exigencia de un acto como requisito de admisibilidad del recurso contencioso, decía:

«Por ello, la Ley instituye un régimen general de silencio administrativo, mediante el cual, transcurrido cierto plazo, puede presumirse por el interesado la existencia de un acto que le permita el acceso, si lo desea, a la Jurisdicción contencioso - administrativa. Acudir a ella se considera como una facultad y no como una obligación, con lo cual se restituye la figura del silencio administrativo al sentido que propiamente se le atribuyó originariamente, de garantía para los administrados frente a las demoras de la Administración. El silencio administrativo, ciertamente, no puede ser conceptuado como un medio a través del cual la Administración pueda eludir su obligación de motivar las decisiones, como vendría a ser si por el silencio quedara exenta del deber de dictar un proveído expreso, debidamente fundado» (párrafos segundo, tercero y cuarto). Y de acuerdo con esta correcta doctrina, el artículo 38, párrafo 2, dispone: «En todo caso, la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa, debidamente fundada.»

La LPA insistió en el mismo principio. En su Exposición de Motivos (apartado V, 5, párrafos segundo y tercero), decía: «En aquellos casos en que no exista resolución expresa, la Ley admite el silencio administrativo. Recogiendo el precepto contenido en el artículo 38 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa instituye un régimen general del silencio, que deroga cuantas normas especiales le regulaban con carácter negativo, salvo en los casos expresamente previstos en el propio texto legal. Deducida alguna petición, reclamación o recurso ante la Administración, cualquiera que sea la materia de que se trate, el interesado podrá considerar desestimada su petición al efecto de formular frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso.» Y en el artículo 94, párrafo 2, reproducía el párrafo 2 del artículo 38, LJ.

Insistimos en que estos textos legales se limitaban a consagrar lo que la doctrina había repetido hasta la saciedad (3). El silencio administrativo consiste simplemente en una ficción, una presunción que la Ley establece, a fin de que el interesado pueda, si lo desea, deducir frente a esta denegación presunta el recurso que proceda; pero ello no exime a la Administración de dictar la correspondiente resolución expresa, que producirá plenos efectos, entre otros, el de abrir el plazo para deducir el recurso que sea admisible en Derecho.

A pesar de la claridad de los textos legales se han producido situaciones que contravienen manifiestamente los principios informantes de la Ley y el propio articulado. De aquí la necesidad de buscar la fórmula que ponga remedio a las mismas. Y ésta debe ser uno de los objetivos de la revisión de la Ley.

2. Ya hemos dicho que la denegación presunta no excluye el deber de dictar resolución expresa. La Administración viene obligada, inexcusablemente, a resolver las peticiones, reclamaciones y recursos que ante ella se deduzcan.

Ahora bien, ¿qué medios arbitra la Ley para hacer efectiva esta categórica obligación? Existe, naturalmente, la posibilidad de exigir responsabilidad. Pero no creo que nadie confíe en esta teórica medida. Por ello, es necesario regular otras que, al menos, garanticen al particular frente a la inactividad de la Administración.

Pues al mismo tiempo que se admitió el silencio administrativo con carácter general se establecieron unos plazos para deducir los oportunos recursos a partir de la denegación presunta por silencio administrativo. De aquí que si el particular, confiado en la obligación de la Administra-

(3) Una referencia cumplida de la doctrina en mi *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1957, tomo II, págs. 359-368.

ción de dictar resolución expresa, deja transcurrir aquellos plazos esperando confiado en la notificación, la pasividad de la Administración —que puede en este caso ser intencionada— supondría, pura y simplemente, cerrar el paso del interesado a toda impugnación ulterior.

Para remediar esta situación únicamente caben dos soluciones:

a) Si existe obligación de resolver expresamente, es lógico que los plazos para deducir los oportunos recursos no caduquen hasta que los mismos transcurran desde la notificación de la resolución expresa.

Por tanto, si en virtud de silencio lo que se reconoce al particular es la posibilidad de recurrir anticipadamente por la presunción legal de la denegación, el plazo no debe caducar hasta que, producida la notificación, transcurra el plazo previsto por la Ley. Es decir, no debe existir plazo alguno, a contar desde la denegación presunta por silencio administrativo. Si éste es una ficción en favor del particular, cuando opte por esperar a que la Administración cumpla con una de sus más elementales obligaciones, ha de admitirse su recurso contra la denegación presunta en cualquier momento. Cuando se cansa de esperar, cuando agotada su paciencia vea que no se llega a resolver expresamente su petición o recurso ha de admitirse el recurso que proceda contra la denegación presunta.

Y no se diga que ello supone consagrar indefinidamente la inseguridad jurídica, dejar la seguridad al arbitrio del interesado. Pues lo cierto es que la Administración pueda acabar con aquella situación por un procedimiento simple y sencillo: resolviendo expresamente y notificando la resolución.

b) La otra solución posible sería la siguiente: como en los casos de no resolución expresa se está infringiendo un precepto concreto de la LPA (artículo 94, párrafo 2),

en estos casos el particular podrá deducir escrito de queja basado en la infracción del artículo que obliga a dictar resolución expresa. Y si transcurre un mes desde la presentación de la queja sin que se notifique resolución, a partir de este momento quedan abiertos los plazos para deducir el recurso que proceda (4).

Esta podría ser una fórmula para que quedaran garantizados los derechos de los particulares. Cualquier otra solución supone dejar a merced de la Administración el cumplimiento de la norma que la obliga a dictar resolución expresa.

3. Aplicando correctamente la doctrina del silencio administrativo está fuera de duda, pues, la posibilidad de impugnación de la resolución expresa, aun cuando hubieren transcurrido los plazos que hubiese previsto la Ley para deducir recurso frente a la denegación presunta.

Sin embargo, la jurisprudencia ha sentado una doctrina contraria, recordando la que había dictado hace varios años en la esfera local y que la doctrina había criticado unánimemente.

Como ejemplo de esta doctrina jurisprudencial podemos citar la sentencia de 24 de octubre de 1962, en cuyos considerandos segundo y tercero se dice: «Que aunque el recurrente formula también este recurso contencioso-administrativo contra la Orden de 2 de junio de 1961, que con posterioridad al transcurso del año de la denegación tácita resolvió expresamente denegándolo también, el recurso de reposición, la jurisprudencia de esta Sala ha declarado —entre otras, en sentencia de 13 de noviembre de 1961 y 8 de marzo y 3 de octubre de 1962— la inadmisibilidad de una exégesis de la LJ que lleve a una indefinida inseguridad e incertidumbre en las situaciones jurídicas, dejando

(4) Sobre el problema me remito a mi trabajo *Sistema de recursos y autonomía local*, publicado en «El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados», núm. 29, Madrid, 1962, pág. 1266.

en manos de un órgano de la Administración un tiempo sin límite para enjuiciarlas y declararlas, y, por ello, dicha doctrina jurisprudencial establece que cuando se trata de la impugnación de denegaciones tácitas, transcurrido el año, caduca el plazo para interponer la acción contenciosa y adquiere firmeza la resolución tácita no recurrida, y no cabe, con el acto administrativo posterior expreso, abrir de nuevo un plazo ya cerrado, por lo que este recurso es inadmisibile tanto contra la Orden de 23 de diciembre de 1959, que fué consentida al no entablarse contra ella el pleito contencioso-administrativo a su debido tiempo, como contra la Orden de 2 de junio de 1961, mera reproducción de la anterior consentida. Que, como las sentencias citadas hacen notar, el que la denegación presunta no excluya, según el artículo 38, el deber que la Administración tiene de resolver expresamente una petición no impide lo antes expuesto, ya que el supuesto de dicho artículo es distinto del especial contemplado en el número 2 del artículo 58; porque el artículo 58, número 2, y sin reserva ni condicionamiento alguno, y sin aludir al régimen de denuncia de la mora, establece de modo imperativo cuál será el plazo para ejercitar la acción contencioso-administrativa en la hipótesis en que el acuerdo resolutorio de la reposición no sea expreso; y transcurrido tal plazo hay que estar a la terminante declaración del artículo 121.»

La pregunta que inmediatamente surge es la siguiente: ¿Qué sentido tiene entonces la obligación de la Administración de dictar resolución expresa? ¿Qué sentido tiene el silencio administrativo? ¿No dice la Ley que el interesado puede, *si lo desea*, entender desestimada su petición? ¿Por qué aquella solución si siguiendo la Ley opta por esperar pacientemente la resolución expresa? (5).

(5) Cfr. el trabajo citado en nota anterior.

No podemos olvidar que estamos ante una revisión de la LPA, no de la LJ. Por lo que el articulado de ésta debe permanecer intangible.

Ahora bien, la doctrina jurisprudencial citada plantea, ante todo, un problema puro de procedimiento administrativo, no de Derecho procesal administrativo. Pues de lo que se trata es de la eficacia de la resolución expresa.

A tal efecto cabría añadir al artículo 94, LPA, los párrafos siguientes:

«3. Los plazos para deducir los recursos que procedan se contarán a partir del día siguiente al de la notificación de la resolución expresa, cuando hubieren trascurrido los previstos en la Ley para recurrir frente a la denegación presunta.

4. Lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 será aplicable a los supuestos especiales de silencio administrativo en vía de recurso de alzada y de reposición.»

Con esta redacción u otra análoga se habrán superado aquellas erróneas interpretaciones y vuelto a la correcta doctrina sobre el silencio administrativo.

E) REVISIÓN DE OFICIO

1. A pesar de la rúbrica del capítulo, el procedimiento que regula el artículo 109, LPA, no es de revisión de oficio, o, mejor dicho, no es sólo de «revisión de oficio». Lo que el artículo regula es el procedimiento especial para declarar la nulidad, tanto «de oficio» como a «instancia del interesado».

Esta expresión —«a instancia del interesado»— ofrece el mayor interés. Corrobora la afirmación que acabamos de hacer acerca del carácter de este procedimiento de revisión.

En efecto, la expresión no puede referirse a la posibilidad de que el particular pueda denunciar un hecho a la Administración para que ésta incoe un procedimiento de

oficio. Para comprobarlo basta acudir al artículo 68 de la propia Ley, que dice: «El procedimiento se incoará de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia.» El precepto contempla, pues, la incoación de oficio, que corresponderá siempre a un órgano determinado.

Cuando el artículo 109 se refiere a la incoación de oficio es aplicable el artículo 68, y, por tanto, el acuerdo del órgano competente podrá adoptarse por su propia iniciativa o como consecuencia de orden, moción o denuncia. Pero el artículo 109, al lado de la incoación de oficio, se refiere «a instancia del interesado», lo que supone el reconocimiento de que este procedimiento de revisión puede también incoarse a instancia de persona legitimada para solicitar la declaración de nulidad.

2. Sin embargo, algún Departamento ministerial, al enfrentarse con un caso de petición de nulidad formulada por persona legitimada, ha entendido que se trataba de una petición graciable, y alegremente se ha contentado con acusar recibo de la petición, de conformidad a lo previsto en el artículo 70, párrafo 3, LPA.

Ello supone un desconocimiento de la esencia y finalidad del artículo 109. Si tal interpretación fuese correcta carecería de sentido la referencia a la «instancia del interesado». Cuando la Ley lo ha señalado así es porque el interesado, esto es, persona con legitimación, tiene facultad para poner en marcha el procedimiento de revisión en los casos de nulidad absoluta.

3. Tales interpretaciones podían evitarse mediante una titulación del capítulo primero del título quinto. Pues lo que en él se regula no es, propiamente, la revisión de oficio, sobre todo en los casos de nulidad (art. 109) y de rectificación

de errores materiales (art. 111), sino de procedimientos de revisión que no se sujetan a los plazos de los recursos administrativos que son el instrumento idóneo que tiene el particular para hacer valer los posibles vicios de anulabilidad.

F) RECURSO DE REPOSICIÓN

1. Varias fueron las voces —entre ellas la del maestro Pérez Serrano— que, recién promulgada la LJ, se apresuraron a llamar la atención sobre los problemas que plantearía el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo. Algunos de ellos fueron superados por la LPA, en su artículo 126, que vino a completar la regulación de dicho recurso que ofrecía la LJ.

2. Desde la entrada en vigor de la LPA han surgido nuevas dificultades. Una de ellas tiene su origen en cierta doctrina jurisprudencial —desde luego no generalizada—, que viene a desvirtuar la posibilidad de subsanar la falta de recurso de reposición que preveía el artículo 129, párrafo 3, LJ.

Ya hemos señalado que no se trata de revisar la LJ, sino únicamente la LPA. Por lo que, en principio, parece que nada puede hacerse en esta materia. Mas es lo cierto que el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo es todavía recurso administrativo, no contencioso, y, por tanto, su regulación debe hacerse en la LPA. De aquí que el legislador de 1958, en el artículo 125 de la LPA, dictara normas sobre el recurso de reposición.

Es evidente que la subsanación opera una vez que se ha incoado el proceso administrativo, pero la subsanación ha de verificarse ante la Administración. De aquí que pueda y deba hacerse referencia al problema en la LPA.

A tal efecto, se propone la adición al artículo 126 de un nuevo párrafo, que podría ofrecer la siguiente redacción:

«4. El órgano competente admitirá el recurso, aun cuando hubiere trascurrido el plazo previsto en el artículo 52, LJ, si se presenta dentro del plazo de diez días a que se refiere el artículo 129, párrafo 3, de la misma Ley.»

G) PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

1. Aun cuando no con la importancia de los problemas que se señalan en los apartados anteriores, el artículo 133, Ley de Procedimiento Administrativo, plantea ciertas dudas de interpretación que la revisión de la Ley debe intentar resolver. Dicho artículo dice: «No podrá imponerse una sanción administrativa sino en virtud del procedimiento regulado en el presente capítulo, salvo lo dispuesto en disposiciones especiales.»

Del mismo parece desprenderse la subsistencia de los procedimientos sancionadores regulados por disposiciones especiales, de la que la LPA es supletoria.

Ahora bien, el artículo 1.º, párrafo 2, LPA, decía que las normas del capítulo que regula el procedimiento sancionador sólo serían aplicables «en defecto de otras especiales que continúen en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final primera, número 3». Y el Decreto de 10 de octubre de 1958, entre los procedimientos exceptuados, incluyó varios sancionadores.

2. Entre el artículo 133 y el artículo 1.º, párrafo 2, en relación con el Decreto de 10 de octubre de 1958, parece existir una evidente antinomia, pues según se parta de uno u otro precepto las conclusiones serían distintas. Clavero Arévalo ha afirmado: «La salvedad —se refiere el artículo 133, *in fine*— podría interpretarse en el sentido de que ciertas sanciones pueden imponerse sin procedimiento, cuando así estuviere establecido en alguna disposición es-

pecial. Otra posible interpretación es la de que el procedimiento sancionador de la Ley se aplicará siempre, salvo en los casos de procedimientos sancionadores especiales exceptuados por el Decreto de 10 de octubre de 1958. Finalmente, cabría pensar también en la interpretación de que la salvedad del artículo 133 de la Ley deja subsistentes todos los procedimientos sancionadores establecidos con anterioridad a su vigencia. De admitirse esta interpretación no tendría sentido el que el citado Decreto de 10 de octubre sólo se hubiera referido a algún procedimiento sancionador y no a todos; por otra parte, si prosperase tal interpretación, el procedimiento sancionador regulado de la LPA quedaría tan sólo como mera normatividad supletoria de las normas especiales y como norma principal para sancionar en aquellas materias especiales que no tuvieran establecido procedimiento sancionador» (6).

3. El problema debe resolverse en favor del principio de unidad legislativa que informa la LPA. En consecuencia, la antinomia debe superarse a favor del artículo 1.º, párrafo 2. Ahora bien, para simplificar el problema deberá introducirse las modificaciones siguientes en el articulado, aparte de la necesaria adecuación de la Exposición de Motivos:

a) Suprimir del artículo 1.º, párrafo 2, la referencia al título VI.

b) Hacer referencia en el artículo 133 a los procedimientos sancionadores que continúan vigentes, enumerándolos en el mismo.

c) Parece poco correcto dejar vigente un párrafo de un artículo de un Reglamento general derogado (Cfr. art. 1.º, apart. 14, D. de 10 de octubre de 1958). Por lo que se propone recoger tal procedimiento especial, bien en la LPA o en la de Orden público.

(6) *Ambito de aplicación...* cit., pág. 317.

RESUMEN

La finalidad del presente estudio es plantearse la cuestión de aquellos aspectos de la Ley de Procedimiento administrativo que conviene revisar, dando así cumplimiento a la Disposición final quinta de dicha Ley, que preceptúa: «El Gobierno, a la vista de los datos y resultados que suministre la experiencia en la aplicación de la presente Ley, promoverá cada tres años las reformas que convenga introducir.»

En primer término, y en función de dicha revisión, se examinan los atentados que al principio de unidad procedimental se han producido por Disposiciones promulgadas con posterioridad a la Ley de Procedimiento, y que sería conveniente fueran debidamente tenidos en cuenta en el momento de abordar la revisión de la Ley, a fin de ser superados. Los aspectos concretos en que se manifiesta la ruptura del principio de unidad son los tres siguientes:

1.º Los procedimientos especiales dejados en vigor por el Decreto de 10 de octubre de 1958, dictado en virtud del artículo 1, párrafo 2.º, y Disposición final 1, párrafo 3.º, de la Ley, cuyas especialidades tan sólo podían referirse a los aspectos regulados en el capítulo II del título I, título IV y título VI (salvo el capítulo I), pero que, sin embargo, en la práctica, los Departamentos ministeriales intentaron extender las especialidades a ciertos aspectos del procedimiento que no era posible. Por ello parece evidente que a la hora de la revisión se replantee el problema de hasta qué punto debe mantenerse la lista del Decreto de 10 de octubre de 1958, y una vez determinados los procedimientos que deben subsistir, incluírlos en el propio artículo 1, párrafo 2.º de la Ley, derogando el citado Decreto, así como el párrafo 3.º de la Disposición final primera.

2.º Normas complementarias. Desde la entrada en vigor de la Ley fueron dictadas una serie de Disposiciones complementarias, respecto a las cuales la revisión debe adoptar alguna de las posiciones siguientes:

- Cuando se trate de normas que tengan o deban tener jerarquía de Ley, incorporarlas a la Ley de Procedimiento administrativo.
- Respecto de aquellas que respondieran a necesidades transitorias, decretar su derogación.
- Aquellas que deban ser mantenidas con rango reglamentario, refundirlas o sistematizarlas en un texto único.

3.º Derogaciones o modificaciones de la Ley de Procedimiento administrativo, tal como sucede en materia de recursos con la Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959. Respecto de estas modificaciones, cuando se estime oportuno que deban ser mantenidas, debieran ser recogidas en la propia Ley de Procedimiento administrativo.

En segundo término se examinan una serie de reformas a introducir suscitadas por la práctica en la aplicación de la Ley, y fundamentalmente basadas en las decisiones jurisprudenciales.

Dichas reformas—aparte de una serie de cuestiones de detalle a fin de dar mayor claridad y precisión al texto de la Ley—se concretan en las siguientes:

1.º El trámite de audiencia y vista, regulado en el artículo 91, debiera quedar redactado de tal forma que no ofreciese duda su aplicación en todo caso, salvo cuando un procedimiento especial, dejado expresamente en vigor, no lo exigiese.

2.º En relación con las notificaciones defectuosas, limitar los supuestos de subsanación a la interposición por el interesado del recurso procedente.

3.º Regular en forma clara y terminante el silencio administrativo, a fin de evitar ciertas situaciones que en la práctica se han dado y que contravienen manifiestamente los principios informantes de la Ley. Concretamente, no dejar duda alguna acerca de la posibilidad de interponer el recurso pertinente contra la resolución expresa de la Administración, aun cuando hubieren transcurrido los plazos que prevé la Ley para deducir recurso contra la denegación presunta, así como permitir interponer el oportuno recurso contra dicha denegación en cualquier momento y no limitarlo a unos plazos determinados.

4.º En relación con la revisión de los actos nulos regulada en el artículo 109 de la Ley, evitar la posible interpretación—que en ocasiones se ha hecho—de considerar que la revisión a «instancia del interesado» es una mera petición graciable.

5.º Evitar cierta práctica jurisprudencial que desvirtúa la posibilidad de subsanar la falta de recurso de reposición prevista en el artículo 129, párrafo 3.º, de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, a cuyo fin podría adicionarse al artículo 126 de la Ley de Procedimiento administrativo un párrafo que obligará al órgano competente a admitir el recurso, aun cuando hubiere transcurrido el plazo previsto en el artículo 52 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

6.º Respecto al procedimiento sancionador regulado en el título VI, enumerar expresamente en el articulado de la Ley aquellos procedimientos sancionadores especiales que continúan vigentes, suprimiendo del artículo 1, párrafo 2.º, la referencia al título VI.

Le but de cette étude est de poser le problème des aspects de la Loi de Procédure Administrative qu'il serait nécessaire de reviser, exécutant ainsi la disposition finale 5.º de cette Loi qui établit: «Le Gouvernement à la vue des données et résultats que proportionne l'expérience dans l'application de cette Loi, réalisera chaque année les reformes qu'il conviendra introduire.»

Premièrement, et en fonction de cette révision, on examine les attentats qui se sont produits contre le principe d'unité procédementale par des dispositions promulguées postérieurement à la Loi de Procédure, car il serait nécessaire que l'on en tienne compte au moment d'aborder la revision de la loi,

afin de les supérer Les aspects concrets sous lesquels se manifeste la rupture du principe d'unité sont les trois suivants :

1) Les procédures spéciales laissés en vigueur par le decret du 10 octobre 1958, dicté en vertu de l'article 1, paragraphe 2^o, et disposition finale 1, paragraphe 3 de la Loi, dont les spécialités pouvaient seulement faire référence aux aspects établis dans le chapitre II du Titre I, Titre IV et Titre VI (sauf le chapitre I) mais pourtant les Departements ministeriels essayèrent d'étendre les spécialités à certains aspects de procédure qui ne pouvaient l'être. Il semble donc évident qu'au moment de la revision on pose à nouveau le problème de savoir jusqu'à quel point on doit maintenir la liste du Decret du 10 octobre 1958 et une fois que les procédures qui doivent subsister aient été déterminées, les inclure dans le propre article 1, paragraphe 2, de la Loi, déroger le Decret cité, ainsi que le paragraphe 3 de la disposition finale 1.

2) Disposition complémentaires. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, une série de dispositions complémentaires ont été dictées, envers lesquelles la revision doit adopter quelques unes des positions suivantes :

- Quand il s'agit de dispositions qui aient ou doivent avoir une hierarchie de Loi, les incorporer à la Loi de Procédure administrative.
- Quant à celles qui répondent à des nécessités transitoires, décréter la derogation.
- Celles qui doivent être maintenues dans la catégorie réglementaire les refondre ou les systematiser dans un texte unique.

3) Derogations ou modifications de la Loi de Procédure Administrative, comme il arrive en matière de recours avec la Loi d'ordre public, du 30 juillet 1959. Quant à ces modifications, quand on estime nécessaires qu'elles soient maintenues, elles devraient être recueillies dans la propre Loi de Procédure Administrative.

Enfin, on examine une série de reformes qu'il faudra introduire, suscitées par la pratique dans l'application de la Loi, et principalement basées sur les décisions de jurisprudence.

Ces reformes—à part une série de questions de détails afin de donner plus de clarté et de précision au texte de la Loi—se concrètent en :

1.^o La formalité d'audience et one établie dans l'article 91, devrait être rédigée de façon que son application n'offre de doute en aucun cas, sauf quand un procédure spéciale, lassé en vigueur nel l'exige pas.

2.^o En relation avec les modifications defectueuses, limiter les corrections supposées à l'introduction par l'intéressé du recours qui procède.

3.^o Regulariser d'une façon claire et définitive le silence administratif, afin d'éviter certaines situations qui se sont présentées et qui contreviennent les principes d'information de la Loi. Concrètement il ne faut laisser aucun doute sur la possibilité d'introduire le-recours nécessaire contre la résolution précise de l'administration, bien que les délais que prévoit la Loi pour deduire un recours contre la négation supposée, ainsi que de permettre d'introduire le recours opportun contre la négation, a n'importe quel moment et ne pas le limiter àdes délais déterminés.

4.º En ce qui concerne la revision des actes nuls régularisés dans l'article 109 de la Loi il faut éviter le plus possible l'interprétation—cela s'est déjà produit—qui permet considérer que la revision «à la demande de l'intéressé» n'est qu'une pétition complaisante.

5.º Eviter certaines pratiques de jurisprudence qui supprime la possibilité de corriger le manque de recours prévu dans l'article 129, paragraphe 3, de la Loi de Jurisdiction contentieux-administratif, à laquelle on pourrait ajouter, à l'article 126 de la Loi de Procédure Administrative, un paragraphe qui obligerait l'organe compétent à admettre le recours, bien que le délai prévu dans l'article 52 ait été dépassé.

6.º Quant au procédé de sanction établi dans le Titre VI, énumérer exprès dans l'article de la Loi les procédés de sanction spéciaux qui sont toujours en vigueur, en supprimant de l'article 1, paragraphe 2, la référence au Titre VI.

The aim of this study is to pose the question, what aspects of the Law of Administrative Procedure it is advisable to revise, in compliance with the 5th final provision of the said Law.

This Lays down «The government on seeing the effects and the results which are a consequence of the practical application of the present Law will propose every three years those reforms which it is necessary to introduce».

In the first place and in respect to the said revisions, the violations of the Law are to be examined of the principle of the unity of the legal process, which have been produced by the promulgated provisions subsequent to the Law of procedure. It would be convenient if they were suitably taken into account at the moment of tackling the revision of the Law, with the object of being over-come. The concrete aspects in which the rupture of the principle of unity is shown are the three following:

1.º The special procedures which have lost their force by virtue of the Decree of 10th October 1958 laid down by Art. 1 paragraph 2 of the first Final Provision paragraph 3, of the law, whose specialities could only be referred to the regulated aspects in Chapter II of «Título» I, «Título» IV and «Título» VI (except chapter I) but notwithstanding in practise the Ministerial Departments tried to extend the specialities to certain aspects of procedure, which was not possible. For that reason, it appears evident at the time of the revision to pose again the problem namely up to what point must the list of the Decree of 10th October 1958 be maintained and for once to determine the procedures which must subsist and to include them in the same Art. 1 paragraph 2 of the law repealing the cited Decree as in the 3rd paragraph of the 1st final provision.

2.º Complementary laws. From the entering into force of the law, a series of complementary provisions were laid down in respect of which the revision must adopt same of the following:

- When laws are being dealt with which have or ought to have, the rank of a law, to incorporate them in the law of administrative procedure.
- In respect of those which would correspond to transitory necessities, to determine, when they are to be repealed.
- Those which must be maintained with statutory force to join them or to systematize them in one text.

3. Repeals or modifications of the law of administrative procedure as occur with the subject of appeals under the law of Public Order of 30th July 1959. In respect to those modifications when it is thought opportune that they must be maintained, they should be collected together in the same law of Public Administration.

In the second place a series of reforms are to be examined, provided by the practise of the application of the law and fundamentally based on the decisions of the courts.

The second reforms, apart from a series of detailed questions the object of which is to give greater clarity and precision to the text of the law, are summed up in the following:

1.º The procedure of audience and hearing laid down in art. 91 ought to be written in such a form as not to offer doubt as to its application in every case except when a special procedure has been expressly left in force and does not order it.

2.º In relation to the defective notifications, to limit the possibility of rectification or intervention to the case in which the interested party appeals.

3.º To regulate in a clear and concise form, the silence of the law, with an aim to avoiding certain situations that in practice have arisen and which contravene blatantly the principle ideas of the law. Concretely, not to allow any doubt as to the possibility of interposing the relevant appeal against the express resolution of the Administration, even though the due date might have expired and that the law provides for an interposed repeal against the presumed denial so as to permit the intervention of the opportune repeal against the said denials in whatever moment and not to limit it to certain fixed dates.

4.º In relation with the revision of null acts regulated in article 109 of the law, to avoid the possible interpretation, which on occasions has been done, of considering that the revision «at the instance of the interverled party» is a mere petition.

5.º To avoid certain jurisprudencial practise that detracts from the possibility of reflecting the fault of the appeal at first instance prescribed in article 129 paragraph 3 of the law of the jurisdiction of contentions against the Administration.

6.º In respect to the regulated procedure of punishment on «Titulo» VI, to expressly enumerate in the articles of the law, farce those special puniture procedures which continue to be in, and abolishing in the article 1, paragraph 2 the reference to «Titulo» VI.