

EL TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

35.077.3(46) : 340.142

Por MARTIN BASSOLS COMA

Sumario: I. Principios generales.—A) Carácter obligatorio de las normas de procedimiento.—B) Las normas que regulan el procedimiento administrativo son de orden público.—C) Naturaleza real de los trámites del procedimiento.—D) Garantías del administrado frente a la organización administrativa.—II. Acto administrativo.—A) Concepto: distinción entre acto administrativo y operación administrativa.—B) Clases.—C) Ejecutoridad de los actos administrativos.—D) Vicios de los actos administrativos.—III. Disposiciones de carácter general.—A) Concepto.—B) La infracción de las normas de elaboración de las disposiciones de carácter general es causa de nulidad absoluta.—IV. Notificación de los actos administrativos.—A) Concepto y finalidad de la notificación.—B) Notificaciones defectuosas: sus efectos. Convalidación.—V. Trámite de audiencia.—VI. Silencio administrativo.—VII. Revisión de oficio de los actos administrativos.—A) Doctrina de los actos propios.—B) Declaración de lesividad.—VIII. Recursos administrativos.—A) Recurso de alzada.—B) Recurso de reposición.—C) Recurso de revisión.—IX. Procedimiento sancionador.

I. Principios generales

A) CARÁCTER OBLIGATORIO DE LAS NORMAS DE PROCEDIMIENTO

EL procedimiento —dice la sentencia de 26 de diciembre de 1961—, considerado en su unidad, se impone como mandato imperativo jurídicamente insoslayable y sus preceptos particulares no se entenderán como meras orientaciones para la actuación administrativa de orden interno, sino como normas de obligatorio cumplimiento,

pues en el Estado de Derecho, donde la Administración autolimita y somete a la fiscalización jurisdiccional su específica actividad, carecería de sentido un dispositivo legal encaminado a la consecución de tales fines, pero que pudieran acatarse o eludirse a voluntad.

B) LAS NORMAS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SON DE ORDEN PÚBLICO

Existe una reiterada jurisprudencia, tanto anterior como posterior, a la vigente Ley de Procedimiento que les atribuye tal carácter. Véanse, entre las más recientes: sentencia de 23 de enero de 1960; 10 de marzo de 1960; 22, 30, 31 de enero de 1962, y 16 y 21 de febrero de 1962.

C) NATURALEZA REAL DE LOS TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO

Los procedimientos, lo mismo administrativos que jurisdiccionales, se califican —especifica la sentencia de 20 de octubre de 1961— según la naturaleza real y efectiva de los trámites que los integran y no según la posición aisladamente contemplada de uno de los interesados que en los mismos intervienen. En análogo sentido, la de 19 de mayo de 1959.

D) GARANTÍAS DEL ADMINISTRADO FRENTE A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

No debe perjudicar al particular la inseguridad o falta de fijeza de los límites de los ámbitos respectivos de competencia de los organismos de la Administración Pública (sentencia de 24 de marzo de 1961).

II. Acto administrativo

A) CONCEPTO: DISTINCIÓN ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y OPERACIÓN ADMINISTRATIVA

La sentencia de 6 de noviembre de 1959 define el acto administrativo como «la conducta voluntaria de un órgano de la Administración en ejercicio de un poder público, de la que resulta la aplicación de

normas jurídicas a un caso concreto». Mientras la decisión constituye la esencia del acto administrativo, la simple comunicación de un pensamiento de la Administración implica sólo una *operación administrativa*, ya que no define situaciones jurídicas individuales o determinadas mediante aplicación de normas (véase también sentencias de 26 de diciembre de 1959, 16 de marzo de 1960, 7 y 17 de noviembre de 1961).

No constituyen actos administrativos, por la naturaleza de sus actividades y funciones, las decisiones de la Secretaría General del Movimiento y de la Obra Sindical del Hogar (sentencias de 13 de junio de 1956, 30 de mayo de 1959, 20 de octubre de 1961 y 19 de junio de 1962).

B) CLASES

a) Discrecionales y reglados. Sentencias de 6 y 10 de abril de 1961; 6 de abril, 11 y 16 de mayo, 11 y 22 de junio de 1962.

b) Definitivos y de trámite. Sentencias de 19 de mayo de 1960 y 7 de noviembre de 1961.

C) EJECUTORIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El principio cardinal de la ejecutoridad de los actos administrativos ha sido mantenido constantemente por nuestro Alto Tribunal, siendo de destacar las siguientes sentencias: 6 y 21 de febrero de 1958; 20 de febrero, 15 de junio y 3 de octubre de 1960; 29 de abril, 15 de junio y 26 de octubre de 1961.

D) VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

De acuerdo con el principio antiformalista que inspira a la Ley, la Jurisprudencia ha proclamado reiteradamente, entre otras, la sentencia de 30 de junio de 1961, «que no todos los defectos procesales acarrearán la nulidad de las resoluciones en los que se producen, sino sólo las que surten consecuencias sustanciales».

Véase sobre vicios de los actos administrativos y sus consecuencias en orden a su nulidad: sentencias de 23 de diciembre de 1958; 28 de abril, 10 de noviembre y 7 de diciembre de 1959; 26 de febrero, 30 de abril y 26 de septiembre de 1960; 25 de enero, 18 de abril, 23 de ju-

nio, 14 de octubre y 21 de noviembre de 1961; 5 de enero, 12 de noviembre y 22 de diciembre de 1962.

En materia de convalidación de actos anulables es necesario tener en cuenta las siguientes sentencias: 28 de febrero de 1959, 3 de julio y 25 de septiembre de 1961 y 5 de febrero de 1962.

III. Disposiciones de carácter general

A) CONCEPTO

La sentencia de 16 de marzo de 1960 conceptúa a las disposiciones de carácter general como «aquellas que se dirigen o afectan a una pluralidad de sujetos u objetos de derecho, determinables tan sólo por la concurrencia de las cualidades o circunstancias que la propia norma especifique, mientras que las resoluciones administrativas, aun alcanzando a diferentes personas individuales o colectivas, tienen una finalidad inicialmente particularizadora como consecuencia de una actividad administrativa concreta» (igualmente, sentencia 22 de enero de 1960). Las disposiciones de carácter general tienen consideración de fuente del Derecho, según las sentencias de 25 de abril de 1959, 16 de marzo y 27 de mayo de 1960.

B) LA INFRACCIÓN DE LAS NORMAS DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL ES CAUSA DE NULIDAD ABSOLUTA

Esta es la doctrina que, de conformidad con el artículo 47, apartado c), en relación con los artículos 129 y 130 de la Ley de Procedimiento, han sentado las sentencias de 20 de junio, 16 y 26 de diciembre de 1961 y 8 de octubre de 1962. Los efectos de esta nulidad no sólo son *ex nunc*, sino también *ex tunc* (sentencia de 20 de junio de 1961).

Sin embargo, las sentencias de 26 de enero de 1960 y 27 de diciembre de 1962 consideran que «para que dicha causa produzca la radical consecuencia de privar de todo efecto jurídico al acto irregular, incluíble en la vía de hecho, se requiere que la omisión del cauce procedimental sea completa y categórica, no pudiendo decretarse la nulidad cuando aquélla tenga carácter parcial o se trate de disposiciones reproductoras de otras anteriores en que se transcriba casi literalmente y con mínimas alteraciones el texto de las mismas».

IV. Notificación de los actos administrativos

A) CONCEPTO Y FINALIDAD DE LA NOTIFICACIÓN

La Administración tiene el deber inexcusable de notificar en forma sus resoluciones (sentencias de 25 de enero y 10 de marzo de 1960). El fundamento de este deber radica, según la sentencia de 19 de mayo de 1959, en que «el propósito del legislador no fué otro que rodear el acto de poner a un interesado en el conocimiento de una resolución que le afecte, de una serie de garantías a fin de que, si lo considera lesivo a sus derechos, no queden éstos sin posible defensa, por lo que exige notificación de los recursos que quepan y plazos para interponerlos».

Es necesario distinguir el acto administrativo de la notificación, ya que el primero «tiene vida jurídica independiente, de la que carece la notificación, la cual sólo supone una simple comunicación o manifestación externa del acto, ya perfecto de por sí, de lo que se infiere que la notificación puede afectar a la vinculación o sujeción del administrado al acto, más no a la existencia de éste» (sentencia 24 de abril de 1961).

B) NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS: SUS EFECTOS. CONVALIDACIÓN

La notificación, a tenor del artículo 79 de la Ley, debe cumplir determinados requisitos para que surta efectos. Sin embargo, predicar, en todo caso, la nulidad de las notificaciones defectuosas «es demorar la eficacia de la acción administrativa y otorgar a los particulares facultades perjudiciales al interés público y a la seguridad jurídica» (sentencias de 19 de marzo de 1959 y 24 de abril de 1961). Por tanto, se impone a la Jurisprudencia la tarea delicadísima de ponderar en cada caso la naturaleza sustancial o accidental del vicio o defecto en que la notificación ha incurrido. En síntesis, podemos agrupar los criterios jurisprudenciales del siguiente modo:

a') *El error en la indicación de los recursos procedentes produce siempre indefensión y, por tanto, su nulidad.* Sentencias de 1 y 19 de diciembre de 1959; 13 y 22 de junio y 18 de noviembre de 1960; 13 de enero, 22 de febrero, 17 de mayo, 10 y 17 de junio de 1961; 15 de enero, 23 y 24 de febrero y 27 de marzo de 1962.

b') *El error en el señalamiento del plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo no invalida la notificación defectuosa.* Sentencias de 25 de junio y 26 de septiembre de 1959. El fundamento de tal razonamiento radica, según la primera de las sentencias citadas, en que «los plazos para interponer el recurso contencioso-administrativo son improrrogables», ya que mantener lo contrario «equivaldría a una verdadera anarquía procesal».

c') *La omisión de los recursos procedentes produce indefensión.* Sentencias de 29 de septiembre, 7 de octubre, 2 y 13 de noviembre de 1961, y 21 de febrero de 1962. En contra de esta tesis, véase la sentencia de 25 de febrero de 1961.

Sin embargo, el transcurso del tiempo o el ejercicio de los recursos procedentes provoca *ipso iure*—sentencia de 2 de octubre de 1961—la convalidación de las informalidades producidas en el expediente (con el mismo criterio: sentencias de 10 de marzo, 13 de abril, 22 de junio y 8 de octubre de 1961; 4 de junio, 19 y 29 de octubre, 7 de noviembre, 10 y 21 de diciembre de 1962).

V. Trámite de audiencia

Es principio general mantenido reiteradamente por el Tribunal Supremo que «el trámite de audiencia no es preceptivo de toda clase de expedientes, sino en los de carácter disciplinario o en los de carácter general que no tengan tramitación especial» (sentencias de 9 de abril, 2 de junio y 14 de noviembre de 1959; 28 de marzo de 1960; 25 de septiembre, 14 de octubre, 2 y 27 de noviembre de 1961; 26 y 30 de enero de 1962).

La omisión de este trámite, cuando es preceptivo da lugar a la nulidad del expediente, por tener la consideración de trámite esencial (8 de mayo, 29 de noviembre y 5 de diciembre de 1958, y 13 de diciembre de 1961).

El trámite de audiencia, tanto en vía de recurso ordinario como en el extraordinario de revisión, sólo procede cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente original (sentencias de 27 de noviembre de 1961 y 10 de mayo de 1962).

VI. Silencio administrativo

El sistema de silencio administrativo debe configurarse, según la sentencia de 6 de marzo de 1961, «como una concesión que se hace en favor del recurrente, para que éste por aquella presunción denegatoria, pueda apresurar el procedimiento». Véanse sentencias de 29 de enero de 1958; 28 de octubre de 1959; 21 de mayo de 1960; 14 y 20 de febrero, 23 de marzo y 30 de noviembre de 1961, y 19 de noviembre de 1962.

Sobre la necesidad de denunciar la mora en los recursos de reposición y alzada, la jurisprudencia está dividida; mientras la sentencia de 14 de febrero de 1961 se pronuncia en sentido afirmativo, las más recientes de 13 de noviembre de 1961 y 20 de febrero de 1962 consideran que el silencio opera automáticamente y que, por tanto, es necesario dicha denuncia. (En el mismo sentido, sentencias de 8 de marzo y 25 de junio de 1962.)

En materia de silencio positivo, véanse sentencias de 17 de febrero de 1960 y 30 de noviembre de 1961.

VII. Revisión de oficio de los actos administrativos

A) DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS

(2 de febrero de 1959, 21 de noviembre y 2 de diciembre de 1959; 10, 20 y 23 de mayo, 12 de junio de 1961; 20 y 30 de marzo, y 21 de noviembre de 1962.)

B) DECLARACIÓN DE LESIVIDAD

(31 de enero, 20 y 22 de junio, 28 de noviembre de 1959; 9 de marzo, 3 de junio, 3 y 10 de octubre, 22 de noviembre de 1960 (Sala Tercera); 22 de noviembre (Sala Quinta); 26 de abril, 3 de octubre 7 y 27 de diciembre de 1961, y 22 de junio de 1962.)

VIII. Recursos administrativos

A) RECURSO DE ALZADA

El recurso de alzada se caracteriza esencialmente, dice la sentencia de 25 de enero de 1961, por ser el medio adecuado de someter a la superior jerarquía administrativa el conocimiento de cuantas cuestiones fueron discutidas en los grados inferiores, a menos que el recurso en su planteamiento o discusión quede reducido a un determinado punto contravertido por expresa determinación del interesado, único supuesto en que no cabe examinar la totalidad de las materias litigiosas. (Sentencias de 25 de enero de 1961 y 15 de enero de 1962.)

B) RECURSOS DE REPOSICIÓN

La formalización del recurso de reposición previo a la interposición del contencioso-administrativo constituye, según la sentencia de 13 de enero de 1960, un trámite procesal de «esencia», puesto que es un principio básico de nuestro Ordenamiento Jurídico que la interposición de la acción ante la Jurisdicción Contenciosa —dice la sentencia de 21 de abril de 1960— tiene que ir siempre precedida de «una ocasión por parte de la Administración de reconsiderar nuevamente el acto, a la vista de los alegatos y razonamientos que aduzca el interesado» (en el mismo sentido, la de 23 de enero de 1962).

En cuanto al cómputo del plazo para interponerlo, la jurisprudencia no es uniforme; siguen el sistema de la *computatio naturalis* o *a momento ad momentum*, las sentencias de 17 de enero, 20 y 21 de abril, 16 de junio y 24 de noviembre de 1959; 22 de febrero, 2 de marzo, 9 de abril, 14 de junio, 22 de octubre y 19 de diciembre de 1960, y 25 de abril de 1961. No obstante, en las recientes sentencias de 30 de mayo de 1961, 17 de febrero, 2 de marzo y 7 y 23 de mayo de 1962, prevalece el sistema denominado *computatio civilis*, en el que los meses deben contarse como de treinta días.

La Ley de Procedimiento Administrativo distingue en su artículo 126, apartado 3.º, entre recurso de reposición preceptivo, como previo a la reclamación contencioso-administrativa, y el recurso de reposición potestativo que cabe interponerlo con dicho carácter en los casos enumerados en el artículo 53 de la Ley de la Jurisdicción, sin que sea admisible, dice la sentencia de 12 de abril de 1960, «tener aquel pre-

cepto como mera regulación o aclaración del recurso de reposición establecido en la Ley de la Jurisdicción, sino que, por el contrario, constituye una clara modificación de su contenido» (en análogo sentido, sentencia de 5 de octubre de 1960 y 25 de junio de 1960). Anteriores resoluciones habían mantenido que contra los actos que resuelvan recursos no procedía el recurso de reposición (30 de diciembre de 1959, 16 de febrero y 27 de mayo de 1960).

En los casos en que la interposición del recurso es meramente potestativo, el plazo de acceso a la Jurisdicción Contenciosa empezará a contarse de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 58 de la Ley de Jurisdicción, apartados 1.º y 2.º (sentencias de 27 de diciembre de 1960; 12 de abril, 22 de mayo, 6 de junio y 3 de octubre de 1961).

La necesidad de interponer recurso de reposición contra las decisiones del Jurado Provincial de Expropiación viene reiteradamente establecida en las sentencias de 29 de diciembre de 1958; 13 y 19 de enero, 27 de febrero, 10, 23 y 24 de marzo, 26 de abril y 8 de junio de 1960.

Finalmente, hay que constatar que de acuerdo con las sentencias de 19 de enero, 27 de abril y 8 de junio de 1959, es imprescindible la interposición del recurso de reposición para impugnar las disposiciones de carácter general que hubieran de ser cumplidas por los administrativos directamente, sin necesidad de requerimientos o sujeción individual (supuesto contemplado en el artículo 39, párrafo 3.º de la Ley de la Jurisdicción).

C) RECURSO DE REVISIÓN

La sentencia de 13 de marzo de 1962 establece que cuando se plantea el problema de la impugnabilidad procesal de una resolución recaída en recurso de revisión en vía administrativa la facultad revisora jurisdiccional está muy limitada, tanto como lo está la misma actividad revisora de la Administración, requerida con la utilización de los derechos que a los administrados concede el artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues no hay que olvidar que tal recurso, como excepción que es, la misma Ley lo califica de extraordinario, y por darse tan sólo contra resoluciones firmes de la Administración, firmeza que constituye su necesario presupuesto, debe ser del mayor cuidado evitar que por los interesados se pretenda insistir sobre extremos decididos por la resolución firme y ejecutiva.

IX. Procedimiento sancionador

La sentencia de 12 de junio de 1961 define al pliego de cargos como «una actuación formal encaminada a que la Administración fije y declare de modo estricto y categórico su posición acusatoria frente a los autores de infracciones sancionables», pues mediante este procedimiento «acota al área infraccional y restringe los supuestos incriminatorios».

De una interpretación sistemática de los artículos 133 a 137 se puede deducir la necesidad de la intervención del instructor en la práctica de la prueba, según declara la sentencia de 20 de marzo de 1962, puesto que «en el sistema jurídico es consecutivo a la función del instructor el deber de presidir y practicar las pruebas», constituyendo la ausencia del mismo grave defecto formal insubsanable.