

# NORMAS COMPLEMENTARIAS DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

35.077.3(46)

Por FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO

*Sumario:* 1. Introducción.—2. Competencia.—3. Normalización.—4. Oficinas de información.—5. Oficinas de iniciativas y reclamaciones.—6. Horario de oficinas públicas.—7. Nulidad de disposiciones.—8. Oficinas de Correos.—9. Derecho de petición.—10. Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general.—11. Procedimientos especiales.—12. La Administración militar.—13. Reclamaciones económico-administrativas.—14. Conclusiones.

## 1. Introducción

**L**AS leyes se redactan por hombres y para los hombres, y hombres son los que han de convertirlas a ellas y a todas las normas jurídicas en realidad jurídica eficaz. Las disposiciones legales se han de redactar del modo más claro, preciso y adecuado a su fin. *Después hay que hacerlas cumplir.* Abandonadas a la libre lucha de los encontrados intereses sociales, pronto perderían su eficacia, serían desnaturalizadas, si no venían a ser puestas al servicio de aquellas situaciones y fuerzas que trataban de corregir, perseguir o reprimir. (DE CASTRO: *La función de los juristas del Estado*, «REP», octubre 1942, p. 193.)

Es cierto que la mayor parte de los preceptos de la Ley de Procedimiento administrativo deben ser actuados por cuantos intervienen en la actividad administrativa, pero hay, no obstante, algunas gestiones que la Ley encomienda nominativamente a ciertos órganos.

De esta forma se ha buscado conseguir una especie de control del cumplimiento de la Ley, aspecto que en su día fué examinado desde las páginas de esta revista. (CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *La ejecución de la Ley de Procedimiento administrativo*, «DA» núms. 8-9, p. 25 ss.)

Vamos aquí a examinar la serie de normas dictadas con posterioridad a la Ley de Procedimiento administrativo para desarrollar o completar los preceptos de la misma. Las agrupamos por materias, siguiendo aproximadamente el orden de la misma Ley.

## 2. Competencia

El artículo 6.º de la Ley de Procedimiento administrativo señala las funciones que corresponden a las dependencias inferiores de los Departamentos civiles, y el artículo 41 de la propia Ley establece la fórmula de «De orden de...» para dejar constancia escrita en los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia en forma verbal.

En consecuencia, y a fin de obtener la economía, celeridad y eficacia en el procedimiento que exige el artículo 29 de la misma Ley, la Presidencia del Gobierno dictó la Orden de 31 de diciembre de 1958 por la que se confería a los Jefes de Sección la competencia y firma de una serie de trámites que hasta ese momento venían acrecentando innecesariamente la tarea de Subsecretarios y Directores generales.

## 3. Normalización

El artículo 31 de la Ley de Procedimiento administrativo dispone que la normalización y racionalización serán establecidas *para cada Departamento por el Ministro respectivo*, a propuesta del Secretario general técnico o, en su defecto, del Subsecretario, y, cuando se trate de normas comunes a varios Ministerios, por la Presidencia del Gobierno.

Conviene tener presente que una Orden de 27 de febrero de 1957 había creado y regulado el Servicio de Normalización Militar, y como consecuencia se han dictado bastantes disposiciones al respecto. Ci-

tamos algunas de las posteriores a la Ley de Procedimiento administrativo.

Así, una Orden de 23 de octubre de 1958 del Ministerio de Marina declaró reglamentarias en la Armada las normas UNE, editadas por el Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo. También de ese Departamento las Ordenes de 27 de mayo, 8 de julio, 28 de julio, 30 de noviembre y 19 de noviembre de 1961 declarando obligatorias determinadas normas.

Una Orden de 24 de julio de 1958 del Ministerio del Ejército declara obligatorias en este Departamento una serie de normas UNE que relaciona. Igualmente, otra Orden de 6 de julio de 1961, también del Ministerio del Ejército, declara obligatorias ciertas normas que cita.

Una Orden de 24 de julio de 1958 del Ministerio del Aire ha declarado de aplicación obligatoria las especificaciones y normas INTA que reseña.

Por Ordenes de 27 de mayo, 16 de noviembre y 19 de diciembre de 1961 y 14 de enero de 1963 de la Presidencia del Gobierno, se establece una serie de normas «conjuntas» de obligado cumplimiento en los tres Ejércitos.

Un Decreto de 13 de abril de 1961, refrendado por la Presidencia del Gobierno, ha creado la Comisión Coordinadora de Imprentas Oficiales, llamada a cumplir, entre otras funciones, la de proponer las reglas encaminadas a racionalizar la actividad de los talleres oficiales y a normalizar los libros, folletos o impresos que produzcan, con vista a una mayor simplificación y reducción de costos.

#### 4. Oficinas de información

La Ley de Procedimiento administrativo, una de cuyas metas es la colaboración de los administrados (según subrayaba LÓPEZ ROBÓ en su discurso ante las Cortes), dispuso como uno de los medios de lograrla que en todo Departamento ministerial, Organismo autónomo o gran unidad administrativa de carácter civil se establecerán oficinas informativas que, con otros instrumentos que igualmente menciona, servirán para informar al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios (art. 33).

Por su parte, el artículo 62 de la propia Ley declara que «los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer en cualquier momento el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes».

Conjugando ambos preceptos, la Orden de 22 de octubre de 1958 de la Presidencia del Gobierno ha regulado las Oficinas de Información, distinguiendo una información de tipo general, con apoyo en el artículo 33, y una información particular, cuyo fundamento en el artículo 62 de la Ley consideramos muy discutible, según hemos dicho desde esta misma revista. (Véase número 60, diciembre 1962, *El artículo 33 de la Ley de Procedimiento administrativo.*)

Una Orden de febrero de 1959 del Ministerio de la Gobernación creó la Oficina de Información en la Dirección General de Correos y Telecomunicación.

Otra Orden, también del Ministerio de la Gobernación, de 17 de septiembre de 1962 aprobó el Reglamento de las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones de dicho Departamento, así como de las Direcciones Generales, grandes unidades administrativas y órganos dependientes del mismo. Este Reglamento se aprueba con carácter provisional y con el carácter de Reglamento interno.

## 5. Oficinas de iniciativas y reclamaciones

El artículo 34 de la Ley de Procedimiento administrativo establece las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones en todos los Ministerios civiles, Organismos autónomos y, en general, en todas las grandes unidades administrativas.

La Orden de 5 de enero de 1959 de la Presidencia del Gobierno desarrolló este precepto, regulando todo lo referente a la organización, atribuciones y funcionamiento de estas Oficinas.

Una Orden de 20 de octubre de 1958 del Ministerio de Hacienda encomendó al Servicio Central de Información para la Gestión e Investigación de los Tributos la organización de la Oficina de Iniciativas y Reclamaciones.

En el Ministerio de Asuntos Exteriores una Orden de 8 de enero de 1959 ha dispuesto la creación de una Oficina de Iniciativas y Reclamaciones, dependiendo de la Subsecretaría, a través de la Dirección General de Régimen Interior, supeditándose, en cuanto a organización, atribuciones y funcionamiento, a las normas contenidas en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 5 de enero de 1959.

Un Decreto de 19 de enero de 1961, refrendado por la Presidencia del Gobierno, organiza el Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones creado en el artículo 34 de la Ley de Procedimiento administrativo.

Finalmente, la Orden de 17 de septiembre de 1962, antes citada, regula el funcionamiento y actividades de estas Oficinas en el Ministerio de la Gobernación.

## 6. Horario de oficinas públicas

El artículo 37, número 1, de la Ley de Procedimiento administrativo previene que el horario de despacho al público de las oficinas de la Administración deberá ser coordinado por los distintos centros de una misma localidad y uniforme en cada uno de ellos, y lo suficientemente amplio para que no se causen pérdidas de tiempo a los interesados.

La Orden de 22 de octubre de 1958 de la Presidencia del Gobierno, en su número 5, expresa que los Gobiernos Civiles y Oficinas de Correos que reciban instancias, escritos y documentos, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley, harán constar la hora y minuto de la presentación en el Registro y en el recibo que entreguen al interesado, cuando éste así lo solicite, de acuerdo con las disposiciones vigentes en cada caso.

La Orden de 8 de noviembre de 1958 de la Presidencia del Gobierno regula las horas de despacho al público en oficinas del Estado.

Como es sabido, una Orden del Ministerio de la Gobernación de 19 de abril de 1961 dictó unas normas con objeto de mejorar los horarios de trabajo. Pues bien: una Orden de la Presidencia del Gobierno de 26 de mayo de 1961 dispuso que todas las oficinas públicas radicadas en Madrid establecerán sus horarios dentro de los términos fijados en la referida Orden de 19 de abril de 1961. Y otra Orden, también de la Presidencia del Gobierno, de 10 de julio de 1961 estableció las pertinentes excepciones al horario general en oficinas públicas radicadas en Madrid.

## 7. Nulidad de disposiciones

La Ley de Procedimiento administrativo, en su artículo 47, 2), señala los casos en que las disposiciones administrativas son nulas de pleno derecho, pero no establece las normas concretas que deberán seguirse, en el supuesto de que un órgano de la Administración manifieste que la considera comprendida en alguno de aquellos casos.

Para evitar los problemas surgidos de la disparidad de criterios de dos o más órganos de la propia Administración, una Orden de la Presidencia del Gobierno de 12 de diciembre de 1960 ha establecido la tramitación adecuada.

### 8. Oficinas de correos

Para facilitar las relaciones de los particulares con la Administración pública introdujo la Ley de Procedimiento administrativo la innovación de hacer las Oficinas de Correos lugares oficiales de recepción de documentos (artículo 66). Asimismo se prevé la utilización de dichas Oficinas para dejar constancia de las notificaciones (art. 80).

A estos efectos, el Ministerio de la Gobernación dictó la Orden de 20 de octubre de 1958 por la que se dictan normas sobre el curso de instancias o escritos (oficinas autorizadas para el servicio, condiciones de presentación de envíos, formalidades a cumplir por el funcionario de Correos, franqueo, etc.), sobre las notificaciones (oficinas autorizadas, franqueo, entrega a los destinatarios, etc.) y sobre el pago, mediante giros, de tasas y otros derechos a que se refiere también el artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo. Completa esta regulación una instrucción de 28 de octubre de 1958 de la Dirección General de Correos y Telecomunicación.

### 9. Derecho de petición

El artículo 70 de la Ley de Procedimiento administrativo reguló el derecho de petición reconocido en el artículo 21 del Fuero de los Españoles. Con posterioridad, la Ley de 22 de diciembre de 1960 ha establecido una regulación más detallada. Esta Ley tiene carácter supletorio respecto de cualquier otra en la que se regulen peticiones.

El apartado 4.º del artículo 70 de la Ley de Procedimiento administrativo establece que las Corporaciones, funcionarios públicos y miembros de las fuerzas e institutos armados sólo podrán ejercitar el derecho de petición de acuerdo con las disposiciones especiales por las que se rijan, que para los últimos se encuentra regulado por el Decreto de 18 de enero de 1962.

Una Orden de 30 de mayo de 1962, número 1810/62 (Ministerio de Marina), ha creado en el Ministerio de Marina la Sección del Derecho de Petición para recibo, estudio y propuesta de las peticiones formuladas por el personal militar y civil en cuya resolución o trámite haya de tener intervención el citado Ministerio.

## 10. Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general

Una Orden del Ministerio de Información y Turismo de 11 de septiembre de 1958 prevé—en concordancia con el artículo 130, 1), de la Ley de Procedimiento administrativo—que cuantos proyectos de disposiciones de carácter general elaboren las Direcciones Generales del Departamento habrán de ser remitidos, antes de su elevación al titular del mismo, a la Secretaría General Técnica del Ministro, para que ésta emita el pertinente informe.

Asimismo, una Orden de 15 de noviembre de 1961 del Ministerio de Educación Nacional ha regulado con detenimiento la elaboración de disposiciones de carácter general por dicho Departamento.

Finalmente, conviene anotar—en relación con el párrafo 3) del artículo 130 de la Ley de Procedimiento administrativo—que una resolución de 25 de septiembre de 1958 del Consejo de Estado, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 8 de noviembre de ese año, contiene la relación alfabética por materias de las disposiciones que preceptúan la Audiencia del citado Consejo, entre ellas algunas disposiciones de carácter general.

## 11. Procedimientos especiales

De conformidad con lo previsto en la disposición final primera de la Ley se dictó el Decreto de 10 de octubre de 1958 que determinó los procedimientos que, por considerarse especiales, se consideran vigentes. El artículo 1.º de este Decreto recoge en veintisiete apartados estos procedimientos.

El apartado 5.º de dicho artículo deja en vigor el régimen para determinadas correcciones del apartado 1.º del artículo 61 del Reglamento de Funcionarios de 1918. Las dudas surgidas sobre el alcance de esta especialidad han sido resueltas por la Orden de 9 de marzo de 1960 de la Presidencia del Gobierno.

En relación con el apartado 9, 10 y 11 del artículo 1.º del citado Decreto de 1958, un Decreto de 9 de julio de 1959 ha regulado el procedimiento de los Jurados fiscales.

El procedimiento en materia de concentración parcelaria—a que alude el apartado 22 del artículo 1.º del repetido Decreto de 1958—se contiene en el Decreto de 16 de julio de 1959.

Finalmente, una Orden de 13 de febrero de 1959 del Ministerio de Educación Nacional ha precisado las modificaciones que en la instrucción de 24 de julio de 1913, para el ejercicio del protectorado del Gobierno en la beneficencia docente particular, se han producido como consecuencia de la publicación de la Ley de Procedimiento administrativo.

### 12. La Administración militar

En la disposición final segunda de la Ley de Procedimiento administrativo se faculta a la Presidencia del Gobierno para dictar cuantas disposiciones complementarias fueran precisas, *singularmente para adaptar los preceptos de dicha Ley al peculiar carácter y estructura de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, a propuesta de los mismos.*

Un importante paso en el cumplimiento de esta disposición puede suponer, por lo que respecta al Ministerio de Marina, la Orden de 12 de diciembre de 1962 por la que se dispone que en la tramitación de expedientes se seguirá lo dispuesto en las Leyes de Procedimiento administrativo y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, atendiendo primordialmente a conseguir la mayor flexibilidad y rapidez.

En la misma línea están igualmente la serie de disposiciones sobre normalización militar de carácter «particular» o «conjunto» a que hemos aludido antes.

### 13. Reclamaciones económico-administrativas

Preveía ya la disposición final tercera de la Ley de Procedimiento administrativo que por la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda se redactaría y propondría a la aprobación del Consejo de Ministros, en el plazo de un año, un nuevo Reglamento de las reclamaciones económico-administrativas, ajustado a las prescripciones de dicha Ley, sin perjuicio de las especialidades que exige la peculiaridad de la materia.

Con una demora insignificante para lo que suele ser normal en estos casos se cumplió con aquella disposición, aprobándose el nuevo Reglamento de procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas por Decreto de 26 de noviembre de 1959, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del día 1 de diciembre del mismo año.



El nuevo texto ha procurado coordinar los principios de la Ley de Procedimiento administrativo con las peculiaridades de las reclamaciones económico-administrativas, puestas de manifiesto a través de las experiencias deducidas del actual procedimiento. También se han introducido algunas modificaciones orgánicas y de las competencias correspondientes al amparo del artículo 2.º de la misma Ley.

En lo fundamental, el Reglamento sigue la ordenación sistemática de la Ley de Procedimiento administrativo, distribuido en el título preliminar y otros seis títulos, divididos éstos en los capítulos que se han estimado convenientes, y en algunos casos conteniendo el capítulo diversas secciones.

Con posterioridad, un Decreto de 16 de marzo de 1961, número 476/61 (Ministerio de Hacienda), ha modificado los artículos 13 y 14 del Reglamento que nos ocupa. Una Orden de 6 de abril de 1961 ha desarrollado este Decreto.

#### 14. Conclusiones

La rápida visión que hemos ofrecido de la panorámica legislativa en torno a la Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, es suficiente para demostrar el crecimiento inusitado de sus 146 artículos. Parece innegable que más tarde o más temprano tendrá el legislador que plantearse el problema de la refundición de esas disposiciones, a fin de mantener el avance que en orden a la poda de nuestra legislación administrativa supuso dicha Ley.