



**DOCTRINA Y LEGISLACION**

## **EL PROYECTO DE LEY DE REVISION DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE 17 DE JULIO DE 1958**

35.077.3(46)

Por **RAFAEL ENTRENA CUESTA**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

*Sumario:* I. Introducción.—II. Innovaciones fundamentales.—III. Alteraciones que implican un aumento de garantías o facilitan el ejercicio de los derechos.—IV. La preocupación por el cumplimiento de la Ley.—V. Precisiones terminológicas o correcciones sintácticas.—VI. Adaptación de la Ley de Procedimiento a lo dispuesto por Leyes posteriores.—VII. Consideraciones finales.

### **I. Introducción**

**E**L *Boletín Oficial de las Cortes* del día 31 de mayo del año en curso publicó el Proyecto de Ley sobre revisión de la de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. Dicho Proyecto de Ley ha sido aprobado por el Gobierno en cumplimiento de lo que determina la 5.<sup>a</sup> de las disposiciones finales de la Ley de Procedimiento Adminis-

trativo (en adelante LPA), a cuyo tenor, aquél «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». El plazo, por tanto, establecido ha sido superado, toda vez que el citado cuerpo legal entró en vigor el día 1 de noviembre de 1958 (Disposición final 8.<sup>a</sup>); pero, pese a ello, dada la frecuencia con que ello ocurre en la práctica legislativa, en la que a veces no llega en ningún momento a cumplirse lo ordenado por el legislador en cuanto a las futuras revisiones de las Leyes de que se trate, el simple hecho de que se haya publicado el Proyecto de Ley en cuyo análisis nos estamos adentrando debe constituir motivo de complacencia y felicitación para quienes lo elaboraron.

Dicho Proyecto de Ley consta de 14 artículos; número considerablemente menguado, dado que la LPA está integrada por 146, aparte de las ocho disposiciones finales y la Disposición Transitoria. Y la razón de tan mesurada revisión y el alcance de la misma se nos da en la Exposición de Motivos, al explicar que «durante el tiempo de vigencia del texto legal se ha venido comprobando lo que ya era previsible en el momento de su aplicación: que su perfección técnica no ha suscitado grandes dudas o problemas en la práctica. Las observaciones remitidas por los distintos Departamentos ministeriales y los puntos de controversia que pudo señalar la doctrina especializada no han dado lugar a motivos de revisión de las líneas generales o de los preceptos básicos que informaron la Ley. Las modificaciones propugnadas son, pues, en su casi totalidad, meros retoques, dirigidos a alcanzar una mayor precisión terminológica o hermenéutica, y no entrañan verdaderas revisiones conceptuales».

Es de advertir, sin embargo, que pese a cuanto acabamos de reproducir, es lo cierto que se introducen a través del presente Proyecto de Ley algunas innovaciones fundamen-

tales, de las que en seguida vamos a ocuparnos. Por otra parte, como consecuencia de esos *retoques* de que modestamente se habla, cabe prever que en el futuro se producirá un aumento en las garantías del administrado o una mayor facilitación del ejercicio de sus derechos. Asimismo, al precisarse las competencias de la Presidencia del Gobierno y de los distintos Departamentos ministeriales en cuanto a las reclamaciones y a las quejas que ante ellos se formulen, se da un importante paso en favor del efectivo cumplimiento de la LPA, acaso la Ley más vulnerada de nuestro ordenamiento jurídico. Finalmente, en los restantes artículos se efectúan precisiones terminológicas o correcciones sintácticas, o se amolda el contenido de la LPA a lo dispuesto en leyes formales posteriores. Pasemos a ocuparnos de los diversos aspectos apuntados.

## II. Innovaciones fundamentales

### A) REDUCCIÓN DE LOS SUPUESTOS DE SILENCIO POSITIVO: ART. 95

a) Como es sabido, el art. 95 de la vigente LPA constituye el primer supuesto de reglamentación genérica en nuestro ordenamiento jurídico del silencio positivo de la Administración, ya que cuando la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 se ocupa del silencio administrativo se fija exclusivamente en los casos en que se le atribuye un valor negativo. Lo que parece lógico, puesto que lo único que importaba al legislador en aquella ocasión era abrir las puertas de los tribunales contencioso-administrativos a quienes después de formular una petición a la Administración pública se encontraba sin una resolución denegatoria que impedir (1).

---

(1) Vide sobre el particular, BAENA DEL ALCÁZAR: *Efecto afirmativo del silencio de la Administración*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 123, pp. 321 y ss.

Ello, no obstante, ya aclaraba la Exposición de Motivos de la Ley de 1956 que «el régimen general instituido por la Ley carecerá, desde luego, de aplicación en aquellos supuestos en que otras disposiciones establezcan que, transcurrido cierto plazo, previa o no denuncia o demora, hayan de entenderse estimadas las pretensiones de los administrados, pues en otro caso la Ley, que tiene por objeto instituir garantías de las situaciones jurídicas de los administrados, vendría precisamente a aminorarlas».

Siguiendo esta línea, la LPA, en el artículo antes citado, respetó los supuestos existentes de silencio positivo de la Administración, a los que añadió los de las autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores. Se añadía que si las disposiciones legales no previeran para el silencio positivo un plazo especial, éste será de tres meses, a contar desde la petición.

A nadie se le ocultan los quebraderos de cabeza que en más de una ocasión ha producido a los administradores este artículo de la LPA, puesto que, debido, a veces, aunque no siempre sea esta la causa, al exceso de trabajo que sobre ellos pesa, se encuentran con la sorpresa de que su inactividad pueda llevar aparejada la estimación de la petición cuyo análisis habían demorado.

Sin duda por ello ahora se intenta recortar sutilmente los supuestos de silencio con valor positivo, para lo que se exige que éstos vengán establecidos en *disposición con fuerza de Ley*. Es decir, en una Ley formal, y no en un mero precepto reglamentario.

b) Sin perjuicio de admitir la existencia de razones para dudar de la conveniencia de una generalización de la atribución de un valor positivo al silencio de la Administración, nos permitimos discrepar de la modificación que ahora pretende establecerse. A ello se oponen, de una parte, la tradición antes consignada; de otra, el espíritu de la propia LPA, en un doble sentido: por lo pronto, porque es caracte-

ristica de esta Ley, según se ha puesto reiteradamente de manifiesto por la doctrina y se advierte, incluso, en muchos de los artículos del Proyecto de Ley que comentamos, la preocupación por la salvaguarda de los derechos de los administrados. En segundo lugar, porque la técnica de atribuir un valor positivo al silencio de la Administración constituye, al mismo tiempo, un medio de conseguir la celeridad y eficacia de aquélla, a la que tantas veces apunta la LPA.

Aún más, creemos que de modificarse el art. 95 de la LPA debía hacerse en tres aspectos:

1.º Recordando que una vez transcurrido el plazo para que se atribuya al silencio de la Administración un valor positivo, no podrá recaer resolución, salvo que la adoptada por la ficción del silencio fuese previamente anulada de oficio o por la vía de la lesividad, según lo que al respecto dispone la misma LPA. Por supuesto que tal aclaración resultaría innecesaria si se tiene en cuenta la naturaleza del silencio positivo. Pero no es menos cierto que la Administración, con excesiva frecuencia, desconoce sus resoluciones adoptadas en virtud de la técnica que nos ocupa.

2.º Por ello, debería igualmente establecerse que el funcionario que desconociese una resolución otorgada por silencio positivo, cuando dicho otorgamiento fuese manifiesto, incurriría automáticamente en responsabilidad.

3.º Inversamente, del mismo modo debería exigirse responsabilidad al funcionario cuya negligencia fuese determinante de que juzgase la ficción del silencio positivo.

## B) REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE ALZADAS: ART. 122

a) La segunda de las innovaciones que a nuestro juicio deben considerarse fundamentales de entre las que se contienen en el Proyecto de Ley a que nos referimos es la de reducir a uno el número de alzas admisibles contra los actos que no pongan fin a la vía administrativa, salvo el

supuesto de que una Ley formal establezca expresamente el recurso de súplica ante el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas o la Presidencia del Gobierno.

b) La modificación es importante, pues la experiencia demuestra el escaso porcentaje de recursos de alzada interpuestos contra actos que resolvían otro recurso de esta naturaleza que eran estimados por la Administración. De esta forma la segunda alzada se convertía en un mero trámite que, en su caso, retrasaba la satisfacción de las pretensiones de los recurrentes.

Pero, por otra parte, no debe olvidarse que en ocasiones, ciertamente escasas, esa segunda alzada que ahora se suprime constituía el medio de que el superior revisase en favor del administrado las resoluciones emanadas de los órganos que les estaban subordinados, lo que ahora, de aprobarse la nueva redacción del artículo 122 de la LPA, le estaría vedado.

Por ello se nos ocurre que, habida cuenta de que el recurso de reposición contra el acto que resolviese esa única alzada tendría carácter facultativo, a tenor de lo que determinan los artículos 53 de la Ley de lo Contencioso-administrativo y 126 de la LPA, tal recurso debería sustituirse cuando se interpusiera contra resoluciones de un recurso de alzada por una nueva alzada ante el superior jerárquico, contra cuya resolución no cabría ya recurso administrativo ordinario de ninguna especie, y que en cuanto a los plazos de interposición y desestimación por silencio se refiere se regiría por lo que a tales efectos se establece para el recurso de reposición. No dudamos que tal modificación supondría un elemento extraño en nuestro ordenamiento jurídico, pero tampoco puede negarse que mediante esta innovación los particulares tendrían unas mejores perspectivas en cuanto a la salvaguarda de sus derechos e intereses.

c) Desde otro punto de vista, puestos a retocar la regulación del recurso de alzada, tal vez resultase aconsejable disponer que se interpusiere ante el propio órgano que dic-

tó la resolución impugnada, añadiendo que éste, en el plazo de tres días, debería remitir el recurso al órgano competente para resolverlo, acompañado del expediente que condujo a la resolución que se impugna. De esta forma se abreviaban plazos y se ahorraban actuaciones administrativas, puesto que, en todo caso, el superior jerárquico, una vez recibido el recurso, deberá dirigirse al inferior ordenándole el envío del expediente.

### III. Alteraciones que implican un aumento de garantías o facilitan el ejercicio de los derechos

#### A) EL DEBER DE RESOLVER: ART. 94

Como ya hemos puesto de manifiesto, la técnica de atribuir con carácter general un valor negativo al silencio de la Administración constituye un medio de obviar las dificultades que para la defensa de los derechos de los particulares podrían derivar del privilegio del acto previo de que aquélla dispone. En su virtud, la jurisdicción contencioso-administrativa revisa *actos*, y, por tanto, si la administración no ha actuado, no podrá ser emplazada ante los Tribunales. Ello determinaría, como se ha puesto de manifiesto en más de una ocasión, que de no existir la ficción del silencio negativo de la Administración, el mejor medio de que ésta dispondría para defenderse sería la mera inactividad ante quienes le formularan instancias.

Pero la práctica administrativa ha desvirtuado los fundamentos de la teoría del silencio que se acaban de invocar, al utilizar dicha ficción como un medio de no adentrarse en cuestiones complejas desde el punto de vista jurídico o espinosas desde el punto de vista político-administrativo. Por tal razón, ya el artículo 94 de la LPA establece en su párrafo 2.º que «la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa».

Esta advertencia, sin embargo, ha resultado insuficiente para evitar las anomalías de que se acaba de hacer mención. Por ello, ahora se añade que «contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiera lugar a ella, de la autoridad o funcionario negligente» (2).

#### B) LA ADVERTENCIA DE CADUCIDAD: ART. 99

Si la inactividad de la Administración puede conducir, como acabamos de ver, a que las solicitudes que se le formulan se consideren desestimadas, o resueltas favorablemente, en su caso, la del particular, cuando determina la paralización de un procedimiento durante tres meses, da lugar a la caducidad de la instancia, salvo que la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañe interés general, o sea conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento. Esta realidad configuraba los artículos 98 y 99 de la LPA y puede causar perjuicios a los particulares que ignoren las consecuencias de su negligencia. Por ello, debe considerarse como una medida que aumentará las garantías de aquéllos la que se establece en el artículo 99 del Proyecto de Ley de revisión, en el sentido de que cuando se paralice un expediente por causa imputable al administrado, la Administración *le advertirá* que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo con archivo de actuación. La advertencia, pues, de caducidad, constituirá en adelante, si se aprueba la citada modificación, un presupuesto para que pueda considerarse caducada la instancia formulada ante la Administración por las circunstancias reseñadas.

---

(2) Esta innovación supone, de alguna manera, una vuelta del criterio sustentado por la doctrina, según el cual la institución del silencio administrativo hace innecesaria la queja como medio de reaccionar contra la inactividad de la Administración. En este sentido, GARRIDO FALLA: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, pp. 362 y ss.



C) NUEVO SUPUESTO DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE ACTOS IMPUGNADOS: ART. 116

a) Como se sabe, el artículo 116 de la LPA establece que la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario. Añade, sin embargo, que la autoridad a quien compete resolverlo podrá suspender de oficio o a instancia de parte la ejecución de acto recurrido, en el caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. Pues bien, a estos dos supuestos que podrían dar lugar a la suspensión se añade ahora el de que «la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47 de esta Ley».

b) La alteración es importante, pues con ella se refuerzan los efectos *ex tunc* de la declaración de nulidad de un acto nulo de pleno derecho, pero puede dar lugar a problemas, si se tiene en cuenta que el artículo 47 citado se refiere no sólo a las resoluciones —párrafo 1—, sino también a las disposiciones —párrafo 2—, y como ahora no se distingue, quiere decir que tampoco cabrá distinguir a la hora de aplicar el precepto que comentamos; por lo que la aplicación de una disposición podrá quedar suspendida cuando se recurra contra ella basándose en alguno de los supuestos que el artículo 47 contempla. Ahora bien, ello puede inducir a una situación de incertidumbre jurídica. Por tal motivo debería puntualizarse que en el caso de acordarse la suspensión de la aplicación de una disposición administrativa dicho acuerdo debería publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*.

**D) EL TRÁMITE DE VISTA EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS:  
ARTÍCULO 117**

a) No es esta ocasión de subrayar la importancia que a la audiencia del interesado se atribuye en el Derecho positivo, la jurisprudencia y la doctrina especializada. Lo que ahora importa poner de manifiesto es la frecuencia con que dicho trámite se incumple en materia de recursos administrativos. En la práctica ocurre que cuando existen intereses contrapuestos entre varios particulares acerca de una resolución, si uno de ellos recurre, el que estaba beneficiado por aquella queda al margen de la sustanciación del recurso. La situación es tanto más grave si se tiene en cuenta que en virtud de lo que determina el artículo 64 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa las personas a cuyo favor derivaren derechos de la resolución que ante dicha jurisdicción se impugne no son emplazadas jurisdiccionalmente, sino mediante la publicación del pertinente anuncio en el *Boletín Oficial del Estado*. Todo ello puede conducir a que se interponga un recurso de alzada, otro de reposición y un tercero contencioso-administrativo contra un acto del que deriven derechos para un particular sin que éste tenga noticia ni por tanto intervenga en los correspondientes procedimientos o proceso.

Por todo ello, merece todos los plácemes el párrafo tres que ahora se añade al artículo 117 de la LPA, según el cual «sin embargo, si hubiese terceros interesados se les dará, en todo caso, traslado del escrito de recurso para que en el propio plazo establecido en el artículo 91, párrafo 1, aleguen cuanto estimen procedente en defensa de sus intereses legítimos».

b) Nosotros, sin embargo, nos atreveríamos a ir todavía más lejos, estableciendo, dada la gravedad de la situación descrita, que constituiría motivo para interponer recurso de revisión el hecho de resolverse un recurso de alzada o de

reposición contra una resolución de la que derivasen derechos para un particular, con infracción del párrafo 3 que ahora se añade al artículo 117 de la LPA. Sólo de esta forma existirá una auténtica garantía para los administrados en el terreno que nos ocupa.

E) NUEVAS FACILIDADES PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS:  
ARTÍCULO 66

Sin duda constituye el artículo 66 de la LPA uno de los más aplicados en la práctica administrativa, que en virtud de su contenido se ha visto extraordinariamente facilitada, por más que en ocasiones la Administración lo vulnere exigiendo que las instancias se presenten en registros determinados. La innovación que supuso puede considerarse hoy asimilada por los particulares. Ahora se da un paso más, estableciendo, en primer lugar, que cualesquiera tasas que haya que satisfacer podrán hacerse efectivas no sólo mediante giro postal, sino, también, a través del *giro telegráfico*. En segundo lugar, se añade un párrafo 5, según el cual «las instancias suscritas por españoles radicados en país extranjero podrán cursarse ante las representaciones diplomáticas o consulares españolas correspondientes, quienes las remitirán seguidamente al organismo competente». De esta forma se generaliza lo que ya se había establecido en el número 2 del artículo 5 del Decreto de 10 de mayo de 1957, en el que se establece el Régimen General de Oposiciones y Concursos de los Funcionarios Públicos.

#### IV. La preocupación por el cumplimiento de la Ley

##### A) PLANTEAMIENTO

Naturalmente, el medio normal de reaccionar contra un acto administrativo en cuya elaboración se han infringido los preceptos de la LPA será el de la interposición del correspondiente recurso, cuando aquél sea definitivo, o, siendo de trámite, resuelva de alguna manera el fondo del asunto.

La LPA, sin embargo, se ha preocupado de ofrecer al particular los medios de velar por la observancia de las normas procedimentales aun antes que recaiga la correspondiente resolución. Para ello, en primer lugar, dispone —artículo 34— que en todos los Ministerios civiles y en la Presidencia del Gobierno existirá una Oficina de Iniciativas y Reclamaciones, dependiente de las Secretarías Generales Técnicas o, en su defecto, de las Subsecretarías encargadas de recibir, estudiar y fomentar las iniciativas de los funcionarios y del público conducentes a la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos, así como de atender las quejas a que puedan dar lugar las tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los mismos.

En segundo lugar —artículo 77—, determina que en todo momento podrá reclamarse en queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto. Al respecto se establece el correspondiente procedimiento y se determina que contra la resolución a que éste conduzca no cabrá recurso alguno, sin perjuicio de alegar los motivos de la queja ante la Presidencia del Gobierno, así como al interponer los recursos procedentes contra la resolución principal.

**B) PRECISIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO Y DE LOS DISTINTOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES EN MATERIA DE RECLAMACIONES Y QUEJAS: ARTS. 34 Y 77**

En uno y otro caso, sin embargo, como ya ha puesto de manifiesto la doctrina (3), no estaba claro el papel que habría de desempeñar la Presidencia del Gobierno. De aquí la oportunidad de que ahora se disponga en la nueva versión del artículo 34 que «si las reclamaciones presentadas ante la oficina a que se refiere el número anterior no fuesen contestadas en el plazo de un mes, podrán reproducirse por escrito ante la Presidencia del Gobierno, que interesará del titular del Departamento correspondiente las medidas oportunas para corregir las anomalías comprobadas». En el número 3 se establece que «el servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento Administrativo establecido en la Presidencia del Gobierno velará por la observancia de las normas de procedimiento y tramitará, igualmente, las reclamaciones a que se refiere el párrafo anterior y las quejas contenidas en el artículo 77, a cuyo efecto podrá recabar de cualquier Departamento u Organismo los datos e informes que considere procedentes».

Por su parte, al párrafo 5.º del artículo 77 se le da nueva redacción, estableciéndose que «si la resolución —de la queja— no tuviese lugar en el plazo señalado en el número 3, el interesado podrá reproducir su queja ante la Presidencia del Gobierno, tramitándose conforme a lo dispuesto en los números 2 y 3 del artículo 34».

---

(3) Cfr. BOQUERA OLIVER: *Del recurso de queja a la queja*, «Revista de Administración Pública» núm. 27, en particular pp. 200 y 201.

## V. Precisiones terminológicas o correcciones sintácticas

Los supuestos que incluimos en este apartado no requieren mayor comentario. Se trata simplemente de redactar algún precepto —artículo 45— de acuerdo con la terminología acuñada por la doctrina, o de construir sintácticamente otros —artículos 110 y 142— de manera más conforme con el espíritu que les preside y que les han atribuido la jurisprudencia y los tratadistas.

### A) PRECISIONES TERMINOLÓGICAS: ART. 45

El número uno de este precepto se propone quede redactado como sigue: «1. Los actos de la Administración producirán sus efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.»

### B) CORRECCIONES SINTÁCTICAS: ARTS. 110 Y 142

La redacción que se da a los citados preceptos es la siguiente:

a) Artículo 110. «1. En los demás casos, la anulación de los actos declarativos de derechos requerirá la declaración previa de lesividad para el interés público y la ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. 2. Sin embargo, podrán ser anulados de oficio por la propia Administración los actos declarativos de derechos cuando concurren las siguientes circunstancias:

1.<sup>a</sup> Que dichos actos infrinjan manifiestamente la Ley, y, en tal sentido, lo haya dictaminado el Consejo de Estado.

2.<sup>a</sup> Que no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados».

b) Artículo 142. «La demanda ejercitando la acción judicial correspondiente deberá ser presentada en el plazo

de dos meses, a contar de la notificación de la resolución denegatoria, o, en su caso, en el de cuatro meses desde el transcurso del plazo señalado en el párrafo 3 del artículo anterior».

## VI. Adaptación de la LPA a lo dispuesto en Leyes posteriores

Al promulgarse el día 22 de diciembre de 1960 la Ley por la que se regula el ejercicio del derecho de petición se precisó la diversa naturaleza y régimen jurídico de las instancias y peticiones que se dirijan a las autoridades y organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia. No podía, por ello, en una revisión de la LPA omitirse la adaptación de lo que en ella se establece sobre el particular a cuanto en aquella Ley se dispone; por tal motivo se propone para el artículo 70 la siguiente redacción:

«1. Toda persona, natural o jurídica, podrá dirigir instancias a las Autoridades y Organismos de la Administración del Estado en materia de su competencia, que estarán obligados a resolverlas.

2. Las peticiones que interesen de la Autoridad un acto graciable y las que soliciten promulgación de nuevas normas reguladoras del Derecho de Petición.

3. Las Corporaciones sólo podrán ejercitar el derecho establecido en el párrafo primero de este artículo, de acuerdo con las disposiciones por que se rijan. Los funcionarios públicos y miembros de las Fuerzas e Institutos Armados se ajustarán asimismo a sus respectivos ordenamientos cuando accionen peticiones de su respectiva situación funcional; en otro caso, podrán acudir al régimen general previsto en el número dos anterior.»

## VII. Consideraciones finales

### A) EXAMEN CONJUNTO DE LA REVISIÓN

De lo expuesto en los apartados precedentes se deduce que:

1.º Acertadamente, se han respetado las líneas generales de la LPA, limitándose en general el Proyecto analizado a proponer nuevas modificaciones al objeto de aclarar dudas o perfeccionar terminológica o sintácticamente el primitivo texto.

2.º Ello no obstante, alguna de las innovaciones que se introducen repercutirá notablemente en beneficio de las garantías de los administrados y de la celeridad y eficacia de la actuación administrativa.

3.º De esta línea se aparta la modificación que se pretende efectuar en la vigente regulación del silencio positivo, por lo que creemos debería suprimirse.

4.º No se abordan en la revisión dos problemas de gran magnitud que requieren, siquiera sea de pasada, una consideración particular. Nos referimos a las normas reglamentarias de la LPA y a los procedimientos especiales subsistentes.

### B) LAS NORMAS REGLAMENTARIAS DE LA LPA

Muchos de los preceptos que se contienen en la LPA requieren para su aplicación la promulgación de normas reglamentarias que los desarrolle. Tales normas se han dictado en unos casos, pero en otros están todavía pendientes de promulgación. Por supuesto que no parece oportuno dictarlas a través de una Ley de revisión. Si llamamos la atención sobre estas cuestiones es para sugerir:

1.º Que se dicten los reglamentos, sin los cuales dejarán



de convertirse en realidad determinados preceptos de la LPA. Piénsese, por ejemplo, en la regulación del procedimiento de urgencia.

2.º Que una vez hecho esto, se proceda a una refundición de todas las normas reglamentarias de la LPA, con lo cual se daría un gran paso hacia el principio de la unidad procedimental al que la LPA aspiraba.

### C) LAS QUIEBRAS DEL PRINCIPIO DE LA UNIDAD PROCEDIMENTAL

Tampoco consideramos oportuno, en contra de lo que se ha mantenido (4), que en una revisión de la LPA se intentase yugular las quiebras que de la LPA se han producido, no ya en cuanto se refiere a los procedimientos especiales subsistentes, sino incluso en aspectos de dicha Ley que son de general aplicación, como ocurre con la regulación de los recursos administrativos. De actuar así no se conseguiría sino una mayor incertidumbre jurídica, puesto que cada tres años, al revisar la Ley, se modificarían las leyes atentatorias contra ella promulgadas en ese periodo. Pero ello no es obstáculo para que consignemos que debe llevarse al ánimo de los Organos superiores de nuestra Administración y de quienes integran el poder legislativo la necesidad del respeto del principio de la unidad a que aspiraba la LPA, tantas veces invocado como vulnerado.

Por otra parte, conviene igualmente recordar, en cuanto a los procedimientos especiales subsistentes, que tanto la Ley como el Decreto de 10 de octubre de 1958 prescriben su adaptación, en la medida de lo posible, a las directrices de aquélla, lo que rara vez se ha efectuado. Acaso la aprobación de este Proyecto de Ley pudiera servir como un aldabonazo para despertar de esta situación.

---

(4) SIC. GONZÁLEZ PÉREZ : *La revisión de la Ley de Procedimiento administrativo*, en esta revista, número 62-63, pp. 15 y ss.

## RESUMEN

La 5.<sup>a</sup> de las Disposiciones finales de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 establece que el Gobierno promoverá cada tres años las reformas que convenga introducir a la vista de los datos y resultados que suministre la experiencia. En cumplimiento de este mandato, el Gobierno aprobó un Proyecto de Ley de Revisión de la de Procedimiento administrativo, que se inserta en el «Boletín Oficial de las Cortes Españolas» de 31 de mayo del año en curso. Las páginas precedentes constituyen un comentario de este Proyecto de Ley, que afecta, aproximadamente al 10 por 100 del articulado de aquélla.

El autor llama sobre todo la atención sobre las que considera como innovaciones fundamentales: La reducción de los supuestos del silencio positivo, que no juzga aconsejable, y la reducción, asimismo, del número de alzadas. Esta medida le parece oportuna, dado el escaso número de veces en que el segundo recurso de alzada conducía a resultados positivos. Pero sugiere que el recurso de reposición contra los actos resolutorios de la única alzada que ahora se admite no se resuelva por el mismo órgano al que la alzada se dirige, sino por el superior jerárquico, en el caso de que se interponga.

En otro apartado contempla aquellas medidas que implican un aumento de garantías o facilitan el ejercicio de los derechos, deteniéndose especialmente en la modificación que se introduce en el artículo 117, en el sentido de establecer que cuando se recurra contra un acto administrativo del que deriven derechos para persona distinta del recurrente se dé a aquélla, necesariamente, vista del escrito de recurso. Esta alteración la considera altamente elogiosa e incluso propone que la infracción de este precepto se considere como motivo para que se interponga recurso extraordinario de revisión.

Tras analizar el resto del articulado del Proyecto de Ley, el profesor Entrena subraya la importancia de que se dicten las normas reglamentarias requeridas para la aplicación de determinados preceptos de la Ley de Procedimiento administrativo, al mismo tiempo que recomienda, una vez que ello se haga, la refundición en un solo texto de tales normas con las restantes relativas a la citada Ley que ya se han promulgado. Por último, recuerda la importancia de que, conforme a lo que prescriben la Ley de Procedimiento administrativo y el Decreto de 10 de octubre de 1958, que recoge los procedimientos especiales que continúan subsistentes, se amolden, en la medida de lo posible, tales procedimientos al contenido de aquélla.

La cinquième des Dispositions Finales de la Loi sur la Procédure Administrative, du 17 juillet 1958, prescrit que le Gouvernement entreprendra tous les trois ans les réformes qui se seront avérées nécessaires en vue des données et des résultats fournis par l'expérience. Dans l'accomplissement

de ce mandat, le Gouvernement a approuvé un Projet de Loi pour la Révision de la Loi sur la Procédure Administrative, qui a été publié au «Boletín Oficial de las Cortes Españolas» le 31 mai de l'année en cours. Les pages qui précèdent contiennent un commentaire sur ce Projet de Loi, dont le contenu porte sur un-dixième des articles de la Loi.

L'auteur attire en premier lieu l'attention sur ce qu'il estime être des innovations fondamentales: La réduction des cas de silence positif, qu'il ne trouve pas judicieuse, et la réduction du nombre des appels. Cette dernière mesure lui semble à conseiller, étant donné le peu de fois que le deuxième appel menait à des résultats positifs. Il suggère cependant que, en cas de recours en révision contre les résolutions du seul appel maintenant admis, la décision ne soit pas confiée à l'organe auquel ce recours s'adresse, mais à l'organe de rang supérieur.

Dans un autre paragraphe il s'occupe des mesures qui impliquent une augmentation de garanties ou qui facilitent l'exercice des droits. Il insiste spécialement sur la modification introduite à l'article 117, pour prescrire que quand il y a recours contre un acte de l'Administration dont découlent des droits pour une personne autre que l'appellant, il soit donné connaissance à ladite personne de l'écrit de recours. Ce changement lui paraît très digne d'éloge et il propose même que toute infraction à ce précepte soit considérée comme un motif d'interposition de recours extraordinaire en révision.

Après avoir analysé les autres articles du Projet de Loi, le Professeur Entrena souligne l'importance d'émettre les règlements nécessaires pour l'application de certains préceptes de la Loi sur la Procédure Administrative. En même temps, il recommande que, quand cela aura été fait, ces règles soient refondues en un seul texte avec les autres se rapportant à la même Loi, qui ont été promulguées antérieurement. Enfin, il rappelle l'importance d'une adaptation, en tant que possible, des procédures spéciales arrêtées par le Décret du 10 octobre 1958 et encore en vigueur aux prescriptions de la Loi sur la Procédure Administrative, ainsi que l'ordonne cette dernière.

The fifth of the Final Ordinances of the Administrative Procedure Act of 17 July, 1958, stipulates that the Government must promise every three years the reforms which are called for in the light of the facts and results revealed by experience. In fulfilment of this ordinance, the Government passed a Bill for the Revision of the Administrative Procedure Act, which was published in the «Boletín Oficial de las Cortes Españolas» on 31 May this year. The foregoing pages contain a commentary on this Bill, the terms of which affect approximately one-tenth of the Articles in the Act.

The author draws attention above all to what he considers fundamental innovations: This latter measure seems to him expedient, in view of the fewness of the occasions on which the second appeal led to positive results. However, he suggests that the petition, if any, for revision of the

resolutions in the only appeal now allowed should not be dealt with by the agency to which the petition is addressed, but by that above it in rank.

In another paragraph he surveys the measures which imply an increase of guarantees or facilitate the exercise of rights. He dwells more especially on the amendment to Article 117, which is made to say that when an appeal is lodged against an act of the Public Administration that entails rights for someone other than the appellant, that person must necessarily be shown the written appeal. The author considers this change highly praiseworthy and even proposes that any breach of this rule should be considered a reason for interposing an extraordinary appeal for revisal.

After surveying the rest of the Articles in the Bill, Professor Entrena stresses the importance of issuing the rules that may be required for the implementation of certain items in the Administrative Procedure Act. At the same time, he recommends that, when this is done, these rules should be fused in a single text with the others relating to the same Act, which have been previously published. Finally, he insists on the importance of adapting, as far as possible, the special procedures covered by the Decree of 10 October, 1958, that still hold good, to the terms of the Administrative Procedure Act, as prescribed in the latter.