



**ESTUDIOS**

## **LO QUE NO SE HA REVISADO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (\*)**

Por AURELIO GUAITA

*Sumario:* 1. Sobre la necesidad de la revisión.—2. Dos revisiones anunciadas y no realizadas.—3. De la posible revisión de otros preceptos de la LPA.—4. Otras cosas que sugiere la LPA.

### **1. Sobre la necesidad de la revisión**

**L**A Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 (LPA), preceptúa en su disposición final quinta que «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».

Cumplido el primer trienio de vigencia de la Ley y después de los estudios correspondientes, consultas a los Ministerios, petición de datos y dictámenes, etc., se promovieron, en efecto, las reformas que se juzgó convenía introducir; a la vista de todos esos datos se elaboró un anteproyecto que, tras nuevos asesoramientos y consultas, se con-

---

(\*) Reproducción parcial y extractada de las lecciones dictadas por el autor en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares los días 11 y 12 de febrero, bajo el título *La revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo*.

virtió en el Proyecto de Ley de revisión de la LPA, que el Gobierno remitió a las Cortes Españolas y que publicó el *Boletín Oficial* de las mismas de 31 de mayo de 1963.

Aleccionada ya la literatura especializada con el no muy puntual cumplimiento que tuvieron otras promesas semejantes (ejemplo máximo: el Código Civil, que prevé revisiones decenales en su disposición adicional tercera), saludó alborozada el anuncio de revisión de la LPA; así, por ejemplo, las páginas que dedicó al tema en 1963 DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, debidas a González Pérez y Vallina Velarde (núms. 62-63) y Entrena Cuesta (núm. 68).

Y, en gran parte, tales esperanzas se han visto colmadas: por Ley de 2 de diciembre de 1963 (*BOE* del día 5) se ha aprobado la revisión de la LPA, que afecta, aunque no excesivamente, a doce de sus artículos: 10, 34, 66, 70, 77, 94, 99, 110, 116, 117, 122 y 142.

Tanto en el anteproyecto como en el proyecto se revisaban también los artículos 45 y 95, pero ambos han quedado intactos en la reforma de 1963. Y en cuanto al artículo 122, ahora revisado, figuraba ya en el proyecto, pero no en el anteproyecto.

En mi opinión, la revisión de la LPA era, por ahora, perfectamente innecesaria; como ya se ha dicho, su causa está en la disposición final quinta de la misma Ley, pero si está clara la causa no lo está tanto la finalidad. La LPA no estaba necesitada de ninguna «puesta al día», y aunque así fuera, no creo que ganen mucho las disposiciones legales con un constante manoseo, que ni siquiera les da tiempo a «fragar»; quizá más que su puesta al día es la antigüedad lo que prestigia las leyes. Está claro que no se trata de una defensa cerrada y a ultranza del inmovilismo legislativo, y que las leyes han de acomodarse a las circunstancias sociales, políticas, económicas, etc., del momento, pero parece más temerario que otra cosa predecir con qué frecuencia cambian todas esas circunstancias; a los cuarenta días (mejor dicho, no) a los cuarenta años. Yo no creo que sea para lamentar el hecho de que el Código Civil no haya cumplido con su promesa de revisiones decenales; al contrario, posiblemente hubiera sido peor si se hubiera revisado ya en su conjunto siete veces.

Y es lo que quizá le suceda a la LPA si se la revisa cada tres años. Es posible que con ese procedimiento se consiga la permanente «puesta al día» de la Ley, pero es más dudoso que se consiga la de quienes han de vivirla, la de quienes han de cumplirla y aplicarla, pues ante un determinado artículo de la Ley, cunde muy pronto la duda de si estará vigente o será uno de los reformados, y en este caso ha de preguntarse también el intérprete sobre cuál o cuáles han sido las revisiones posteriores que han afectado al texto primitivo, se alarga

y complica la cita de los preceptos que se invocan y, lo que puede ser más grave, se incide por la reforma —por regla general inadvertidamente— sobre otros textos legales que se ven súbitamente salpicados por una Ley que en principio parece les era «ajena».

En ese sentido, toda revisión corre el riesgo de ser una *reformatio in pejus*, y si bien es verdad que sería hiperbólico afirmar eso de la que nos ocupa, sí puede decirse que ha sido un *partum montium*.

Quizá la propia Ley de 2 de diciembre de 1963 piensa de no muy distinta manera cuando dice paladinamente en su exposición de motivos: «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 son, pues, en su casi totalidad, meros retoques, dirigidos a alcanzar una mayor precisión terminológica o hermenéutica, y no entrañan verdaderas revisiones conceptuales.»

## 2. Dos revisiones anunciadas y no realizadas

Aparte de la reforma de los doce artículos de la LPA ya citados, el proyecto publicado contenía la de otros dos—45 y 95—, que, sin embargo, no ha pasado a la Ley de 2 de diciembre de 1963.

A) Aunque la revisión del artículo 45 no revestía excesiva importancia, hubiera estado justificada, pues ese precepto habla de la validez y eficacia de los actos administrativos en unos términos que realmente inducen a confusión, al menos si se da a aquellas palabras el significado que les atribuye la literatura italiana sobre el tema, y ciertamente es ese significado el que ha de tenerse en cuenta; de una parte, porque esa terminología es la usada por un número no pequeño de administrativistas españoles actuales, y de otra, porque la LPA se inspiró en gran medida en un proyecto italiano nonato de 1953.

Por eficacia se entiende la producción de efectos, y lo que dice acertadamente el artículo 45 es que los actos administrativos los producen desde la fecha en que se dicten..., etc.; no es, por tanto, que se presuma la eficacia, sino que realmente es una nota que acompaña al acto administrativo.

Pero el artículo 45 dice también que «los actos de la Administración serán válidos...», expresión ésa —«serán válidos»— que acertadamente se suprimía en el proyecto, pero que subsiste, ya que, como antes se ha dicho, el proyecto no se ha convertido en ley en este punto. Validez significa conformidad con el ordenamiento jurídico, legalidad de los actos administrativos, con lo que está claro que ninguna ley puede asegurar ni decir que los actos administrativos son válidos o serán válidos: de la validez sólo puede hablarse en términos de presunción, es decir, en éstos o parecidos: «se presume que los actos administrativos son válidos...».

Pero, además, el artículo 45 requería otra modificación y concreción, por cierto no advertida en el proyecto de ley, pues ni la eficacia, ni la presunción de validez (ni mucho menos la validez, claro, como se acaba de decir) pueden predicarse, como hace ese artículo, de «los actos de la Administración» a secas, sino, como dice el artículo 44, de «los actos de la Administración sujetos al Derecho público», o como dice el artículo 1 de la Ley de lo Contencioso, de «los actos de la Administración sujetos al Derecho administrativo»; es decir, la ejecutividad, etc., puede y debe predicarse de los actos administrativos, no de los restantes actos de la Administración, no indiscriminadamente de todos los actos de la Administración, pues está bien claro que un acto jurídico privado (civil, mercantil o laboral) de la Administración ni se presume válido ni es ejecutivo.

En una palabra: el artículo 45 podía haber quedado así: «Los actos de la Administración sujetos al Derecho público se presumen válidos y producirán efecto...»

Para terminar con este punto sólo queda decir que, inadvertidamente, en la exposición de motivos de la Ley de 2 de diciembre de 1963 se sigue hablando de la revisión del artículo 45, que se justificaba como un caso de «puntuación terminológica o jurídica de conceptos»: huelga decir que, pues no se ha revisado ese artículo 45, debió suprimirse su mención en la Ley de 1963.

B) En cambio, hay motivo para alegrarse de que no se haya revisado el artículo 98 de la LPA, al menos en los términos en que anunciaba su reforma el proyecto de ley. Ese artículo decía y dice literalmente: «El silencio se entenderá positivo, sin denuncia de mora, cuando así se establezca por disposición expresa o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores...»

Al justificar (?) la reforma de ese artículo, el proyecto decía lacónicamente: «determinación exacta de las disposiciones generadoras del silencio positivo».

Esa «determinación exacta» consistía en que, donde la LPA dice «disposición *expresa*», el proyecto decía: «disposición *con fuerza de Ley*»; más claro: el silencio positivo sólo podría establecerse por una Ley, no (también) por un Reglamento, que es lo que preveía y prevé la LPA.

En primer lugar ha de decirse que tan «determinación exacta» suponía la LPA como lo que se proyectaba, pues en los dos casos está exactamente determinado en virtud de qué disposiciones se produce o produciría el silencio positivo: en la LPA, más amplia y generosa, por ley o reglamento, y en el proyecto, sólo por ley.

En realidad, la reforma—aunque no por ello más justificada—tenía en cuenta otro argumento—especioso, a mi juicio—: que la redacción actual va contra el criterio restrictivo de la Ley en materia de silencio positivo; pero eso es por completo infundado, por la sencilla razón de que la redacción actual es la que contiene el criterio de la Ley actual: iría, claro es, contra el criterio restrictivo... que se proyectaba introducir.

No sólo las leyes, sino también los reglamentos, pueden prever casos de silencio positivo, siempre que determinadas actuaciones—no sólo de órganos administrativos inferiores, sino también de particulares—no puedan llevarse a cabo sin previa autorización o aprobación de un órgano (superior en su caso) administrativo, y lo mismo, *a fortiori*, si la actividad de que se trata es de realización obligatoria. En tales casos, el silencio, si se admite, ha de ser necesariamente positivo, pues si fuera negativo, el órgano inferior o el particular no tendrían modo de saber por qué el acto que proyectan o cuál de sus partes es incorrecto y no debe aprobarse o autorizarse. Por eso, por ejemplo, la Ley de Reglamentaciones de Trabajo, de 16 de octubre de 1942 (y lo mismo habría de decir un reglamento), dispone que las empresas deben redactar reglamentos de régimen interior, que se considerarán aprobados si transcurre cierto plazo, etc.

Y ahora un ejemplo de reglamento: el de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, artículo 9.º apartados a) y c) del número 7: si transcurrido cierto plazo la Comisión Provincial de Urbanismo (órgano estatal, desde luego) no resuelve, se considera otorgada la licencia de obras solicitadas.

Puesto que este segundo ejemplo lo es de reglamento, hubiera quedado sin vigor de haberse convertido en ley lo que, sobre el extremo que nos ocupa, preveía el proyecto. Claro es que las leyes pueden

disponer lo que quieran, pero es preferible que quieran lo más conveniente. Y es más conveniente lo que decía y dice la LPA que lo que decía el proyecto de su revisión: si en el cumplimiento de su deber como empresario un particular somete a la aprobación de la Administración un proyecto de reglamento de empresa, transcurrido determinado plazo no se resuelve expresamente por la Administración y la norma aplicable establece el silencio administrativo, éste debe ser positivo (si la Administración cumple su deber de resolver, ni se plantearía el problema), pues si tuviera carácter negativo—desaprobación del reglamento proyectado—, el empresario no tiene modo de saber qué precepto del proyecto habría de reformarse para que mereciera la aprobación administrativa.

Además de que la Administración, como ya he dicho, tiene en su mano el evitar otorgar nada por silencio administrativo (basta que resuelva expresamente, *como debe*, antes de que transcurra el plazo correspondiente), no ofrece tampoco ningún peligro el vigente texto de la LPA, ya que el silencio positivo requiere siempre, sin excepción, que esté previsto *expresamente* en una disposición de carácter general. Más; yo creo, por lo razonado antes, que cuando el particular o un órgano inferior tiene el deber de someter a la aprobación de la Administración un determinado acto, el silencio administrativo ha de ser necesariamente positivo, aprobatorio. Estoy aludiendo a deberes de *verdad* (el ejemplo citado del reglamento de empresa, los presupuestos municipales, etc.), no a cargas, que sólo son apariencias de deberes; por ejemplo, la que pesa sobre quien quiere cazar, de pedir y obtener antes la oportuna licencia.

### 3. De la posible revisión de otros preceptos de la LPA

Ya se ha dicho al principio que la revisión de la LPA era perfectamente aplazable, pero si se cree de otro modo puede pensarse también en la reforma, a veces de detalle, a veces de fondo, de otros preceptos no revisados en la Ley de 2 de diciembre de 1963. Algunos ejemplos pueden ser los siguientes:

A) El artículo 85-2 dice que, «salvo disposición expresa en contrario, los informes serán *facultativos* y no vinculantes»; esto último es evidente y acertado, pero lo primero es un error, pues lo exacto es precisamente lo contrario, que, salvo disposición expresa, los informes son preceptivos: si la norma no habla de informes, o dice que el órgano resolverá oyendo o no a otro, o que antes de resolver puede pedir informe, éste es facultativo; pero si la norma dice—y es el

supuesto general cuando habla de informes—que el órgano competente resolverá previo informe de tal otro, aun sin decir que ese informe es preceptivo, ciertamente lo es, es decir, que no puede aquél resolver válidamente sin haber solicitado el informe.

B) El artículo 101 debía corregirse en el mismo sentido ya indicado al tratar antes del artículo 45: no son inmediatamente ejecutivos todos los actos de la Administración del Estado, sino tan sólo los sujetos al Derecho público.

C) El capítulo I del título V dice así: «revisión de oficio» (de los actos administrativos en vía administrativa), y seguidamente en el artículo 109, el primero de los que contiene ese capítulo, se lee: «La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o *a instancia del interesado...*»

De esta declaración de nulidad a instancia del interesado ya no hay más rastros en toda la Ley, defecto que debía desaparecer, hay más rastros en toda la Ley, defecto que debía desaparecer, aunque quizá basta con esa alusión, pues la exposición de motivos de la LPA y el propio artículo dicen que la Administración podrá *en cualquier momento...*: debería, sin embargo, concretarse que la declaración de nulidad se solicitará del órgano que dictó el acto (o bien de su superior, o indistintamente).

En todo caso, lo que está claro es que la rúbrica del capítulo no se ajusta a su contenido, por lo que sería preferible eliminar de éste toda referencia a la nulidad a instancia de parte y regularla en un capítulo nuevo situado entre el dedicado a la revisión de oficio y el consagrado a los recursos administrativos.

D) Más grave es lo que sucede con el artículo 112, a tenor del cual «las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercidas cuando...», etc. En su exposición de motivos, la LPA dice que «se ocupa por primera vez, *de un modo completo* en nuestro ordenamiento jurídico, de las potestades de la Administración respecto de sus propios actos, *distinguendo* los supuestos de nulidad, anulación, *revocación* y rectificación de errores materiales y de hecho».

Bien se ve, por cuanto se acaba de decir, que respecto de la revocación, término que se limita a «salir» en el artículo 112, la LPA, pese a lo que se lee en el preámbulo de ésta, ni se ocupa de modo completo ni distingue nada. La razón de esta antinomia está, sin duda, en el hecho de que el proyecto de LPA de 1958 sí regulaba la revocación, por lo que se decía en el preámbulo lo que ya ha quedado transcrito; sin embargo, el proyecto sufrió algunos retoques *in extremis*, los suficientes para que de la revocación sólo quedara perdida la alusión del artículo 112.

Debían, por tanto, regularse los supuestos, límites, etc., de la revocación, su distinción respecto de la anulación, etc. (solución preferible), o bien eliminarse el término revocación del artículo 112, hoy absolutamente inánime en la LPA. Aun cuando se consideraran sinónimos los términos anulación y revocación, como entienden algunos y a veces la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo, debería corregirse el artículo 112, bien suprimiendo la palabra revocación, bien hablando de «anulación o revocación», pero no, como dice ahora, «*las facultades de anulación y revocación...*».

E) En cuanto al artículo 145-3 (reclamación administrativa previa al ejercicio de acciones laborales), debía haberse corregido en la Ley de 1963, toda vez que corrigió el supuesto idéntico contemplado en el artículo 142.

F) También habría de reconsiderarse la regulación legal de esa «garantía» para el particular que es el silencio administrativo. Lo menos que puede decirse es que se ha montado a base de plazos excesivamente dilatados, pues, en efecto, parece una burla que puedan y hayan de transcurrir seis meses —y eso con un recordatorio interpuesto a cargo del particular— para saber que la Administración... no ha dicho nada. Verdad es que en este punto la culpable no es la LPA, sino la Ley de lo Contencioso, pues aquella no pudo hacer otra cosa (art. 94) que repetir el artículo 38 de ésta; para conseguir ese pobre resultado podrían bastar dos meses (o tres, como hace la Ley de Régimen local), denuncia de la mora y otro mes.

Porque resulta que después de todo eso quizá haya que interponer un recurso de alzada..., y hay que esperar otros tres meses para poder entenderlo como desestimado. Y luego aún puede el particular —otra «ventaja»— interponer, si lo desea, el recurso de reposición..., que podrá considerar desestimado una vez haya transcurrido otro mes. Y todo eso en un sistema que pretende la «celeridad» en el actuar de la Administración (art. 29, LPA).

G) En cuanto al recurso de reposición potestativo (por cierto, resucitado en las reclamaciones económico-administrativas por el artículo 160 de la Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963) previo al contencioso, fué, en mi opinión, una equivocación de la LPA. Según el artículo 53 de la Ley de lo Contencioso, los cinco casos que allí especifica se exceptuaban del recurso de reposición previo al contencioso; que se exceptuaban podía querer decir una de estas dos cosas: a) O que en esos cinco casos no podía interponerse el recurso de reposición, tesis en mi opinión correcta si se recuerda cuáles son esos cinco casos, y que fué también la del Tribunal Supremo; b) O bien quería decir que se exceptuaban de la obligatoriedad, pero



que podía interponerse el recurso de reposición si el recurrente lo deseaba. Fué esta segunda tesis la que expresamente acogió luego la LPA en su artículo 126. Como de costumbre, la finalidad era muy buena, pero la experiencia ha demostrado que más de un recurrente ha tenido ocasión de arrepentirse por haber utilizado esta ventaja, dado el entrecruzamiento de plazos y silencios que han montado de consuno la LPA—agravada en este punto por la reforma 1963— y la Ley de lo Contencioso.

H) La revisión de la LPA pudo aprovecharse también para aclarar dos cuestiones relativas a los recursos. Una de ellas se refiere precisamente al ámbito de aplicación de la propia Ley que, en principio, sólo alcanza a la Administración del Estado; únicamente con carácter supletorio puede aplicarse a las Corporaciones locales (art. 1.º). Ahora bien; un recurso promovido contra el acto de un Ayuntamiento y que ha de resolver un órgano de la Administración estatal, ¿es materia local o materia central? ¿Es o no aplicable directamente, como *lex propria*, la LPA? Porque lo que califica el recurso ¿es el acto recurrido y el órgano *a quo* o, por el contrario, la resolución del recurso y el órgano *ad quem*? Una materia local ¿se «deslocaliza» y «centraliza» al interponerse un recurso ante un órgano del Estado? Si se considera que sigue siendo materia local, no es aplicable la LPA, sino la norma especial correspondiente incluso en lo relativo al plazo, que puede ser distinto del de quince días establecido en el artículo 122-4, LPA; además, si se considera materia local, ese recurso es distinto del único recurso de alzada admitido ahora en la LPA (artículo 122-2, reformado por la Ley de 2 de diciembre de 1963), o lo que es lo mismo, después del recurso que ha pasado, el asunto desde la Administración local a la estatal podrá haber todavía un recurso de alzada, toda vez que el anterior no es el aludido en la LPA.

Materialmente parece que un asunto local lo sigue siendo aún en el caso de que, a causa de un recurso, lo resuelva una autoridad estatal. Sin embargo, procesalmente, lo que califica un recurso es el órgano *ad quem*, y de ahí que, por ejemplo, el recurso deducido ante un Tribunal sea contencioso-administrativo y no administrativo. Abona, además, esta segunda solución la abreviación de instancias (de otra forma pudieran haber cabido dos recursos de alzada, como ya se ha dicho), la unificación de plazos (sería siempre aplicable el de quince días del art. 122) y la desconcentración administrativa (al no admitirse un posterior, un segundo, recurso de alzada).

Podría aún objetarse que el recurso de que estamos hablando es el llamado jerárquico impropio y no el de alzada «puro» previsto en la LPA, pero aún reconociendo eso, no se ven razones de peso en

contra de lo propugnado; también es jerárquico impropio el recurso ante el Estado y contra Organismos autónomos, al cual es, sin embargo, aplicable, y con razón, el mismo régimen de la LPA (art. 76 de la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958).

En fin, puede defenderse una u otra cosa, pues puede dudarse razonablemente, y por ello que puede dudarse, debió aclararse, resolverse, este problema al revisar la LPA.

I) Otra cuestión: cuando el acto que pone fin a la vía administrativa ha sido dictado por delegación, el recurso de reposición previo al contencioso ¿ha de interponerse ante el órgano delegante—por regla general un Ministro—o ante el Delegado? Lo que nos dicen las leyes es que se presentará ante el órgano que hubiere de resolverlo (art. 52 de la Ley de lo Contencioso) y que lo resolverá el mismo órgano que dictó el acto recurrido (art. 126, LPA); según esto, parece que ante el Delegado, pero no debe olvidarse que el acto dictado por delegación se considera dictado por la autoridad que la haya conferido, es decir, por el delegante (art. 93, LPA), ¿ante el delegante, pues? Creo que no vale la pena aducir ahora argumentos en pro de una u otra solución, pues, efectivamente, existen en favor de una y otra tesis. Pero lo que sí conviene decir es que la revisión de la LPA debió resolver esta cuestión, en uno o en otro sentido, o —y es lo preferible y lo que ha hecho el Tribunal Supremo— admitiendo, indistintamente, cualquiera de las dos posibilidades. Hasta ahora, con cierta reiteración, la Administración demandada en un proceso administrativo, si el recurso de reposición se había interpuesto ante el órgano delegado, sostenía que debió interponerse ante el delegante..., y en los casos en que se había interpuesto ante éste, la Administración sostenía que debió interponerse ante el delegado (pero ya se ha dicho cuál es, afortunadamente, la solución jurisprudencial... y la que se brinda para la próxima revisión trienal de la LPA, u otra, pero convendría que se pronunciara la Ley sobre este particular).

#### 4. Otras cosas que sugiere la LPA

Sin perjuicio (quizá mejor con perjuicio) de que se siga revisando cada tres años (me espanta pensar que si su predecesora de 1889 hubiera sido tan «previsora» se hubiera revisado en el tiempo que ha durado su vigencia nada menos que veintitrés veces), creo que con la LPA se podrían hacer dos cosas:

A) Reunir en un texto único todas las disposiciones complementarias dictadas para su ejecución, en su caso, con las reformas que la experiencia aconseje: por ejemplo, Decreto de 10 de octubre de 1958 sobre procedimientos especiales subsistentes; Orden de 22 de los mismos mes y año sobre normas complementarias de la LPA; otra de igual fecha sobre las Oficinas de Información; otra de 31 de diciembre del mismo año sobre ciertas facultades de los Jefes de Sección; otra de 5 de enero de 1959 sobre las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones; otra de 12 de diciembre de 1960 sobre nulidad de disposiciones administrativas; Decreto de 19 de enero de 1961 sobre el servicio e Inspección de Procedimiento Administrativo, etc.

Esa codificación menor es bien fácil de hacer y no tendría inconvenientes y si ventajas.

B) La segunda sugerencia —y en el orden de importancia la primera— es que la Administración se esforzara en dar cumplimiento a algunos preceptos capitales de la LPA, ejecución cuya dificultad es en algunos de esos casos innegable, lo que quizá explica lo hasta ahora sucedido, pero de seguir esa situación por mucho más tiempo, creo que ya no tendría ninguna justificación. He aquí algunos ejemplos de preceptos —algunos de ellos bastante importantes— que aún esperan el soplo vital que ha de animarlos:

1) El artículo 3.º, a tenor del cual, antes de crearse un órgano, «en todo caso será requisito previo el estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios», estudio que debe acompañarse al proyecto de disposición que cree el nuevo órgano; «no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes» si no se suprimen éstos o se restringe su competencia; las leyes de Presupuestos, cuando otorguen créditos para dotar órganos de nueva creación, deben contener un anexo especial titulado «órganos administrativos de nueva creación».

2) Artículo 29: «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.»

3) Artículo 32: «Se reducirán al mínimo indispensable las peticiones de datos y estadísticas a órganos iguales o inferiores.»

4) Artículo 35: «... las tareas de carácter predominante burocrático habrán de ser desempeñadas exclusivamente por funcionarios técnicos administrativos y auxiliares administrativos. Los demás técnicos y facultativos deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su especialidad.»

5) Artículo 39: «Cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos minis-

teriales o varios centros directivos de un Ministerio, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única.»

6) Artículo 61: «No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicia un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución...»

7) Artículo 78: La comunicación de los actos se hará siempre directamente al destinatario, sea éste un particular o un órgano de la Administración, «sin que puedan admitirse traslados y reproducciones a través de órganos intermedios».

8) Artículos 129-30, sobre elaboración de disposiciones de carácter general: de la lectura del *Boletín Oficial del Estado* y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo se desprende que con harta frecuencia se omiten los estudios e informes previos preceptuados en esos artículos.

9) Disposición final cuarta: adaptación de los procedimientos de la Ley de Régimen Local a la LPA.

10) Disposición final sexta: supresión de órganos duplicados.

11) Disposición final séptima: complementaria del artículo 35, ya citado, ordenando la determinación trienal de los puestos de trabajo burocráticos, técnicos o facultativos (he aquí un ejemplo, como el de la disposición final quinta, sobre la revisión de la LPA: también trienal, sólo que incumplido).

En resumen: creo que más que de revisar la LPA, nuestra preocupación debe ser la de actuar sus nobles y grandes posibilidades... (¿o quizá revisarla..., derogando los preceptos que la experiencia demuestra que no se pueden cumplir?).