

EFICACIA DE LA ADMINISTRACION Y GARANTIA DEL PARTICULAR EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (*)

Por FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO

Sumario: 1. Introducción.—2. Eficacia de la Administración: 2.1. Idea general.—2.2. El principio de gestión empresarial.—2.3. El principio de la colaboración de los administrados.—2.4. Principios derivados de la prerrogativa de la Administración.—3. Garantía del particular: 3.1. Idea general.—3.2. Principios normativos.—3.3. Principios organizativos.—3.4. Principios procesales.—3.5. Principios de la actuación.

1. Introducción

«En la historia de los pueblos y de las personas singulares—ha dicho López Rodó— hay de tiempo en tiempo encrucijadas que brindan la posibilidad de nuevas rutas. El camino que se tome

(*) Durante los meses de septiembre a diciembre de 1963 asistí al III Curso de Funcionarios Directivos en la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, de Caserta (Italia), en calidad de observador enviado por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de España. Con tal motivo tuve ocasión de dictar en aquella Scuola dos Seminarios: uno sobre «La Riforma amministrativa in Spagna» y otro sobre «Procedimento amministrativo (Studio comparativo della legge spagnola de 1958 e il progetto di legge ita-

puede continuar la tendencia precedente, pero en todo caso se ha producido una elección. Sin ánimo de adentrarme en la Filosofía de la Historia, creo que puede afirmarse sin jactancia que la nuestra es una situación de encrucijada, un punto de inflexión» (1).

Esta situación de encrucijada ofrece en nuestra Patria un matiz especial por razón del contenido revolucionario del Estado surgido del 18 de julio de 1936 (2). El examen de los principios que apoyan las grandes leyes aparecidas desde esa fecha permite orientarnos acerca del sentido de la decisión tomada e incluso juzgar sobre su misma coherencia.

En el presente trabajo se examinan los principios que apoyan la regulación establecida en la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA), diseñando a modo de un boceto de dicha Ley que más detenidamente iremos perfilando en trabajos sucesivos. Sirva esta consideración de justificación a lo esquemático de las líneas que ahora se trazan.

La doctrina no ha mostrado hasta el momento excesivo interés por el estudio de los principios del nuevo texto legal, al menos en una consideración de conjunto.

En su discurso ante el Pleno de las Cortes españolas en defensa del Proyecto de la LPA, formuló López Rodó una exposición de los principios inspiradores del mismo. «Las ideas capitales que inspiran el proyecto—dijo entonces—son: a) Unidad y flexibilidad del procedimiento; b) Simplificación de trámites e incremento de la productividad; c) Colaboración de los administrados; d) Reducción del número de disposiciones reglamentarias.» Y después de pasar revista a cada uno de esos apartados, terminaba calificándolos expre-

lano sull'azione amministrativa»). El presente trabajo recoge algunas de las ideas que sobre la Ley española expuse en aquella ocasión. Deseo expresar públicamente mi reconocimiento a la sociedad española Hispano Olivetti y a la Fundación italiana Adriano Olivetti, que costearon generosamente la bolsa de estudios que permitió mi estancia en Italia durante ese tiempo. Igualmente deseo hacer constar mi agradecimiento al Director de la Scuola italiana, Prefecto Rizzo, así como a su equipo de colaboradores, por las atenciones que en todo momento me dispensaron.

(1) LÓPEZ RODÓ, LAUREANO: *La Administración pública y las transformaciones socioeconómicas*, Madrid, 1963, pp. 67 y s.

(2) SÁNCHEZ AGESTA, LUIS: *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1963, pp. 480 y ss., ha subrayado muy especialmente cómo «el orden constitucional español presente no puede interpretarse con los mismos módulos que un orden constitucional que se asiente en la consolidación histórica de instituciones...; no nos hallamos ante una constitución histórica y consuetudinaria, sino ante un orden constitucional *revolucionario*, obra de un poder constituyente genuino...; ese orden constitucional está *formándose en un proceso...*».

samente de «principios inspiradores de la Ley», de la que —también decía— puede esperarse muy fundadamente que «dará un nuevo aire a nuestra Administración y hasta cambiará su fisonomía».

Con posterioridad, Royo-Villanova (3) ha señalado como características del procedimiento administrativo según la nueva legalidad española, las siguientes: *a)* Sencillez; *b)* Formalismo moderado; *c)* Principio de oficialidad; *d)* Intervención de los particulares.

Y Martínez Useros (4) considera la LPA inspirada en los siguientes principios: *a)* Desconcentración administrativa, para descongestionar la actividad de los órganos superiores; *b)* Unidad y flexibilidad del procedimiento; *c)* Simplificación de trámites; *d)* Incremento de la productividad procedimental; *e)* Colaboración de los administrados; y *f)* Reducción del número de disposiciones reglamentarias.

Las referidas enumeraciones recogen, sin duda, los rasgos fundamentales de la LPA. Sin embargo, creemos más fecundo en consecuencias un estudio del texto legal desde la doble perspectiva de la eficacia de la Administración y de la garantía del particular, que, en definitiva, es la adoptada por el legislador, como se deduce de la propia Exposición de Motivos: «La necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados en nuestras Leyes Fundamentales» (apartado I). Estas dos ideas —eficacia y garantía— aparecen reiteradamente aludidas en nuestras modernas leyes administrativas, anteriores y posteriores a la LPA. También la jurisprudencia ha insistido en esta doble perspectiva del procedimiento administrativo, y la doctrina, como no podía por menos, ha puesto especial énfasis en destacar en el procedimiento administrativo esta doble vertiente (5).

(3) ROYO-VILLANOVA, SEGISMUNDO: *Elementos de Derecho administrativo*, Apéndice, Valladolid, 1959, pp. 71 y ss.

(4) GARCÍA OVIEDO, CARLOS, y MARTÍNEZ USEROS, ENRIQUE: *Derecho administrativo*, 8.ª edición, Madrid, 1962, pp. 332 y s.

(5) A) En modernas leyes administrativas: Preámbulos de la Ley de Expropiación Forzosa, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de la Ley General Tributaria. B) En la jurisprudencia: «La Administración, al ejercitar las facultades de que está investida para cumplir los fines que se le encomiendan, tiene que atenerse a las disposiciones de carácter procesal que regulan su normal desenvolvimiento, sin que pueda omitir ni alterar ninguna de las formalidades establecidas al efecto, en los preceptos que sean aplicables al acto administrativo de que se trate, quedando de esta manera garantizados y asegurados tanto los derechos de los particulares como los altos

2. Eficacia de la Administración

2.1. IDEA GENERAL

«Nuestro mundo se ha hecho un poco más viejo. La vida, no obstante, sigue y exige rejuvenecedoras decisiones. La perplejidad no puede ser un estado y hay que resolver la aparente disyuntiva entre Administración inerte o sofocante, entre Administración legalista o eficaz. La supuesta disyuntiva es reflejo de otra más amplia: nos movemos entre libertad y eficacia. La coyuntura actual exige, precisamente, su combinación acertada» (6). Nuestro estudio se propone averiguar cuál ha sido la respuesta dada por la LPA a esa disyuntiva.

Contemplado el texto que nos ocupa desde la vertiente de la eficacia de la Administración, nos encontramos con que esta idea inspira una serie de normas que fundamentalmente integran el capítulo I del título III y que desarrollan los dos siguientes principios: el principio de gestión empresarial y el principio de la colaboración de los administrados. Igualmente responden a una idea de eficacia otra serie de normas dispersas en la LPA, las cuales agrupamos bajo la rúbrica de Principios derivados de la prerrogativa de la Administración.

intereses que a los poderes públicos están confiados, razones que justifican cumplidamente el obligado rigor con que ha de exigirse la observancia de las normas rituarias» (Sentencia de 23 de octubre de 1959). «Las normas reguladoras de procedimiento gubernativo representan la más sólida garantía de los derechos de los particulares en sus relaciones con la Administración, la que no puede eludir el cumplimiento de las formalidades legales o reglamentarias sin que se produzca la nulidad de lo actuado desde el instante en que la transgresión procesal se cometió» (Sentencia de 4 de marzo de 1960, Sala 3.ª, y Sentencia de 3 de noviembre de 1959). C) En la doctrina: ROYO-VILLANOVA, SEGISMUNDO: *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, «REP», núm. 48, Madrid, 1949, pp. 55 y ss. GARRIDO FALLA, FERNANDO: *Tratado de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1958, pp. 467 y ss. NIETO, ALEJANDRO: *El procedimiento administrativo en la doctrina y la legislación alemana*, «RAP», núm. 32, mayo-agosto de 1960, pp. 81 y s., escribe con carácter general que el procedimiento administrativo «debe adaptarse a las exigencias de la Administración moderna, la cual se atribuye una mayor eficacia con la progresiva eliminación de sus juristas y el empleo de la moderna maquinaria. O, expresado de otro modo: se trata de saber en qué punto de las coordenadas administrativas se cruzan las líneas de la máxima eficacia y la máxima juridicidad».

(6) LÓPEZ RODÓ, LAUREANO: *La Administración pública...*, cit. en la nota 1, pp. 68 y s.

2.2. PRINCIPIO DE GESTIÓN EMPRESARIAL

El sentido empresarial de la nueva Administración ha sido reiteradamente destacado en nuestra Patria por la doctrina: «La Administración pública es una gran empresa que cuenta con una extensa red de oficinas y servicios, cuya estructura y funcionamiento obedecen no sólo a principios y reglas jurídicas concernientes a las atribuciones de cada órgano, poderes jerárquicos, normas de procedimiento, derechos de los administrados, etc., sino también a principios y normas de organización empresarial, tales como los referentes a la dirección, la programación, la coordinación, el régimen del personal, las relaciones públicas y tantos otros» (7).

El artículo 29 de la LPA viene a consagrar como criterios interpretativos los de economía, celeridad y eficacia, criterios que—prescindiendo ahora de su posible consideración jurídica—constituyen indudablemente el punto de partida de cualquier actividad empresarial. La idea de economía, combinada con la de programación, aparece, por ejemplo, en el artículo 3.º, que establece como requisito previo para la creación de un órgano administrativo el estudio económico del coste de su funcionamiento, y el mismo artículo recoge también la idea de eficacia al subrayar la necesidad de que junto a dicho estudio económico figure el del rendimiento y utilidad de los nuevos servicios que se pretenden crear.

Estas ideas de economía, celeridad y eficacia están de acuerdo con la preocupación latente en el nuevo texto legal por lograr un incremento de la productividad. «Se ha procurado—decía López Rodó en su discurso ante las Cortes—incorporar a la nueva Ley las normas de organización y métodos de trabajo requeridas para el mejoramiento de la productividad. Si... la Administración no tiene por exclusiva finalidad declarar el derecho—para esto están los Tribunales—, sino servir a la magna empresa de promover el bienestar social, el procedimiento que encauce la acción administrativa ha de parecerse, sobre todo, a las normas prácticas que presiden la gestión de una gran empresa. En la redacción del proyecto se ha partido del análisis de los procesos burocráticos: circuitos de documentos, movimientos y tiempos de actos y expedientes agrupados en series, etcétera, así como de la evaluación del coste y rendimiento de los servicios. De este modo se ha procurado conjugar los criterios jurídicos con los que la moderna terminología llama de «ingeniería administrativa». Efectivamente, en la elaboración del proyecto han

(7) LÓPEZ RODÓ, LAUREANO: *La Administración pública...*, cit. en la nota 1, p. 84.

intervenido, junto a los letrados, ingenieros, economistas y estadísticos.»

La normalización de documentos y expedientes administrativos (artículos 30 y 31), la racionalización de trabajos burocráticos y progresiva implantación de la mecanización y automatismo (artículos 30, 31 y 38), la reducción al mínimo indispensable de las peticiones de datos y estadísticas (art. 32), la simplificación de impresos (artículo 32.2), la adecuación entre la función que se realiza y la persona llamada a desempeñarla (art. 35), la tramitación simultánea de expedientes en que intervienen con facultades decisorias varios Ministerios o varios centros directivos de un Ministerio (art. 39) vienen a dar vida a este principio que hemos llamado de gestión empresarial, principio cuyas implicaciones jurídicas conviene no olvidar (8).

2.3. PRINCIPIO DE LA COLABORACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS

Aun cuando tal vez este principio pudiera cómodamente tener acogida en el anterior, consideramos mejor desglosarlo, pues en la Ley aparece destacado con la suficiente fuerza como para merecer la consideración del principio autónomo. «El administrador ha de tener presente que cualquiera de las actuaciones que realiza en el ejercicio de su cargo puede llegar a ser materia de interés público. No significa esto que la naturaleza de la función de administrar haya cambiado; lo único que sucede es que la Administración debe reflejar el modo de ser de una sociedad urbana y letrada radicalmente distinta de la sociedad rural y analfabeta de otros tiempos. En último término, ello ha de redundar en una más estrecha colaboración entre la Administración y los administrados, que, si se encuentran las fórmulas adecuadas, será garantía de mayor eficacia y acierto en las decisiones. El fenómeno de la colaboración del particular con la Administración no es otra cosa que la culminación de la evolución que viene experimentando la concepción del Poder y sus consecuencias, que se reflejan en la trayectoria del Derecho administrativo la colaboración de los particulares con la

(8) Por ejemplo, la problemática jurídica de la mecanización ha sido tratada por el profesor KARL ZEIDLER: *Über die Technisierung der Verwaltung*, obra traducida al español por MANUEL HEREDERO con el título *Implicaciones jurídicas de la mecanización administrativa*, «Colección Estudios Administrativos del BOE», núm. 23, Madrid, 1964, 74 pp.

Administración sin dejar de tener cauces jurídicos, ha de liberarse de excesivo formalismo» (9).

Las expresiones relaciones humanas y relaciones públicas, hoy muy extendidas, vienen a designar toda una serie de técnicas que tratan de fomentar esa colaboración del particular con la Administración. Como ha escrito Siguán (10), «... el planteamiento a fondo de los problemas humanos en la Administración escapa al marco de una Ley de procedimiento y se sitúa en el cuadro de la reforma de la estructura orgánica y de un posible nuevo estatuto de funcionarios. Pero ya en la nueva Ley, el impacto de las preocupaciones actuales en torno a las relaciones humanas es bastante claro como para invitar al comentario. Ya se ha destacado que es precisamente en este aspecto en el que la Ley constituye una auténtica novedad no sólo en la legislación española, sino en la de cualquier país y su aplicación puede abrir amplias y renovadoras perspectivas.»

La creación de Oficinas de Información, de Iniciativas y de Reclamaciones (arts. 33 y 34) busca el fomento de la participación del público y de los funcionarios. Las reuniones periódicas de jefes y subordinados (art. 36), la preocupación por que el horario de las oficinas públicas sea lo suficientemente amplio para que no se causen pérdidas de tiempo a los administrados (art. 37) (11) son preceptos que deben incluirse en este apartado.

La práctica de informaciones públicas que prevé el artículo 87 y el artículo 130, constituye otro cauce por el que llega a la Administración la colaboración del particular (12).

(9) LÓPEZ RODÓ, LAUREANO: *La Administración pública...*, cit. en la nota 1, pp. 113 y ss.

(10) SIGUÁN, MIGUEL: *Las relaciones humanas y la nueva Ley de Procedimiento administrativo*, «DA», núm. 14, febrero 1959, pp. 13 y ss.

(11) Nótese que el artículo 37 emplea en el párrafo 1) la voz «interesado» como equivalente a «administrado». En realidad dicho término aparece empleado en la LPA en una triple acepción: 1.ª, amplia y genérica: interesado es un particular cualquiera (artículo 37); 2.ª, intermedia: interesado es el particular en quien se dan los requisitos de capacidad, legitimación y postulación (rúbrica del título II); 3.ª, restringida: el término «interesado» se hace equivalente a «legitimación» (artículo 23).

(12) Esta idea de colaboración del particular aparece muy destacada en la reciente Ley General Tributaria. Sobre este aspecto de tan modernísima Ley, cfr. CUBILLO VALVERDE, CARLOS: *La colaboración de los administrados en la gestión tributaria*, «Documentación de la XII Semana de Estudios de Derecho Financiero», abril 1964, cuaderno 2, pp. 13 y ss. También PARRA DE MAS, SANTIAGO: *Apuntes para un trabajo sobre la colaboración jurídica de los administrados en el campo fiscal*, ibidem, cuaderno 5, pp. 67 y ss.

2.4. PRINCIPIOS DERIVADOS DE LA PRERROGATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN

2.4.1. *Idea general*

Con insuperable elegancia ha hablado el profesor Garrido Falla (13) de «cómo nuestro sistema de Derecho administrativo encierra en su seno una oposición aparentemente irreductible que le hace ofrecerse como un hipócrita personaje de doble faz... Porque el sistema de Derecho administrativo se explica por el juego dialéctico de dos conceptos contrapuestos: prerrogativa administrativa y garantía del particular».

Derivados de la prerrogativa de la Administración son una serie de principios como los que a continuación se citan.

2.4.2. *Presunción de legitimidad del acto administrativo*

La prerrogativa administrativa se manifiesta muy particularmente a través de esta presunción, la cual lleva aparejada como consecuencias: 1.º La eficacia del acto administrativo (arts. 44 y 101 de la LPA); 2.º La acción de oficio o posibilidad de ejecución forzosa de aquellos actos que imponen deberes positivos o negativos (artículos 102 y 104 a 108 de la LPA).

2.4.3. *Revisión de oficio*

Sabido es cómo en esta materia se impone la búsqueda y consecución de un punto de equilibrio entre dos extremos en tensión. La vigencia inflexible del axioma de que nadie puede ir contra sus propios actos implicaría, en relación con los actos de la Administración, resolver la tensión en favor de uno de los extremos y sacrificar en aras de la estabilidad a ultranza la posibilidad de alcanzar el aludido equilibrio. La consideración del interés público obliga a establecer una excepción a la rigidez de aquel principio: la Administración puede revisar libremente sus propios actos. Ello es, sin perjuicio de ciertas limitaciones derivadas precisamente de las exigencias de la seguridad y estabilidad jurídicas.

La LPA intenta satisfacer esos contrapuestos intereses a través de la regulación que establece en el capítulo I del título V bajo la rúbrica «revisión de oficio», si bien en dicho capítulo se ha incluido también un procedimiento especial de revisión «a instancia del in-

(13) GARRIDO FALLA, FERNANDO: *Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales*, «RAP», núm. 7, enero-abril 1962, p. 37.

teresado» (art. 109), que no se somete a plazo («en cualquier momento») y que es diferente, por tanto, de la vía de recurso. Esta «instancia del interesado» no debe confundirse con la denuncia. En la denuncia, el denunciante se limita a poner en conocimiento del órgano competente un hecho para que éste actúe de oficio. Aquí, en cambio, el particular tiene derecho a incoar el procedimiento y la Administración tiene la correlativa obligación de resolver, si bien la redacción del precepto («La Administración podrá...») ha hecho dudar de esta solución que es, a nuestro modo de ver, la correcta (14).

3. Garantía del particular

3.1. IDEA GENERAL

La articulación en la LPA de la garantía del particular se hace a través de una serie de normas que responden a los siguientes principios: principios normativos, principios organizativos, principios procesales y principios de la actuación. Su sola enumeración nos está poniendo ya de manifiesto la complejidad del tema a tratar.

3.2. PRINCIPIOS NORMATIVOS

3.2.1. *Unidad normativa*

En forma contundente se proclama el principio de unidad normativa en el Preámbulo de la LPA (apartado I, párrafo tercero): «La Ley atiende, en primer lugar, a un criterio de unidad. Procura en lo posible reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los Departamentos ministeriales, con las salvedades que en su articulado y en las Disposiciones finales se establecen respecto de los Ministerios militares. Respeta, sin embargo, la especialidad de determinadas materias administrativas, cuyas peculiaridades características postulan un procedimiento distinto del ordinario. Sin embargo, como la existencia de tales procedimientos en modo alguno puede justificar un régimen diferenciado del sistema de recursos y del silencio administrativo, en estos aspectos se mantiene la uni-

(14) En el sentido expuesto, LAVILLA ALSINA, LANDELINO: *La revisión de oficio de los actos administrativos*, «RAP», núm. 34, enero-abril 1961, especialmente pp. 87 a 89. También GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, pp. 712 y ss. Contra, GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, III, Madrid, 1963, p. 15.

dad de normas, salvo para las reclamaciones económico-administrativas».

La doctrina se ha mostrado un tanto escéptica sobre la auténtica vigencia de este principio. Y quizá el origen del mal se halle en la misma LPA, dada la complicada regulación que del tema del ámbito de aplicación se contiene en el artículo 1.º y disposiciones concordantes (15).

3.22. Reducción del número de disposiciones reglamentarias

Se ha señalado como una de las novedades de la LPA el establecimiento de una serie de normas de obligatorio cumplimiento para la ... elaboración de los reglamentos (arts. 129 a 132), y la jurisprudencia ha venido exigiendo en forma muy rigurosa la aplicación de estos preceptos (Sentencias 16 diciembre 1961, 8 octubre 1962, 3 noviembre 1962).

Desde nuestro punto de vista nos interesa fundamentalmente subrayar el que en este procedimiento la técnica a aplicar es una técnica normativa y no procesal. La elaboración de disposiciones administrativas afecta más al tema de las fuentes que al de la justicia administrativa. Resulta exagerado afirmar que pueda hablarse de interesados en este procedimiento (16), y las mismas dificultades que se plantean al intentar hacer jugar aquí una sistemática importada del campo del Derecho procesal permiten dudar de la certeza de la postura doctrinal, hoy dominante, de que el concepto de proceso es inaplicable a la actividad administrativa (17).

Principios a tener en cuenta también en la elaboración de estas disposiciones de carácter general son el de legalidad (expresamente aludido en el artículo 129) y el de publicidad (art. 132).

(15) Cfr. nuestro trabajo *El procedimiento sancionador del Código de la Circulación*, «RAP», núm. 43, enero-abril 1964. Vid. también CLAVERO ARÉVALO, MANUEL FRANCISCO: *Ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo*, «RAP», núm. 29, mayo-agosto 1959, pp. 311 y ss. GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: *La revisión de la Ley de Procedimiento administrativo*, «DA», núms. 62-63, febrero-marzo 1963, especialmente pp. 15 a 18.

(16) Contra, GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: *El procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general*, «RAP», núm. 40, enero-abril 1963, p. 15.

(17) Postura original, y hasta ahora aislada, en nuestra patria es la sostenida por el malogrado profesor MANUEL BALLBÉ: *La esencia del proceso (El proceso y la función administrativa)*, Madrid, 1947, separata de la «RGLJ», 52 pp.

3.3. PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS

3.3.1. *Idea general*

Como ha subrayado Nieto (18), son notablemente imprecisas las fronteras entre procedimiento administrativo y organización administrativa. Y es que, como el mismo autor añade, inevitablemente toda norma de organización lleva en su esencia principios de procedimiento. Al crear un ente y organizarle, hay que señalar también las relaciones entre las distintas autoridades u órganos que le componen: esto es ya procedimiento. No puede sorprender, pues, que la LPA contenga normas sobre los órganos administrativos, las cuales, por cierto, hay que poner en relación con las contenidas en la Ley de Cortes y en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Creemos que está aún por hacer un estudio a fondo del concepto de órgano de cara al Derecho positivo español. Se han incorporado construcciones doctrinales extrañas, sin duda muy interesantes y posiblemente aprovechables, pero no se han contrastado adecuadamente con lo que resulta de nuestros textos legales. Por supuesto, semejante investigación escapa a los límites de este trabajo.

La LPA se ocupa de los órganos administrativos en el título I y contrapone las Secciones y Negociados a los órganos superiores a éstos (art. 2). El término «unidad administrativa» parece utilizarse como equivalente a órgano (artículo 2.2). El concepto de órgano se da por supuesto al definir, por ejemplo, los órganos centrales (artículo 5.2). El artículo 7 habla de órganos superiores e inferiores. Y en algún Reglamento de los posteriores a la LPA se contraponen las voces «órganos» y «unidades administrativas». Así en el artículo 17 del Reglamento de las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones del Ministerio de la Gobernación (Orden de 17 de septiembre de 1962).

Hechas estas anotaciones, vamos a ver una serie de principios organizativos que se contemplan en la LPA, considerándoles desde su perfil jurídico, pues, como es sabido, son también susceptibles de una valoración puramente técnica. Desde luego, en la LPA, la regulación que se hace de estos principios responde fundamentalmente a una preocupación jurídica.

(18) NIETO: *El procedimiento...*, cit. en nota 5, p. 95.

3.3.2. Competencia

La competencia, entendida como conjunto de facultades, de poderes y de atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás (19), aparece regulada en el capítulo I del título I de la LPA. Y parece que el término competencia se maneja en su puro sentido técnico referida al órgano, y no al funcionario, con lo que se deja fuera lo que la doctrina suele llamar, con terminología no muy atrayente, «esfera de mansiones» (20); propias de los simples oficios internos y, por tanto, de los funcionarios que los sirven.

Se declara el principio de irrenunciabilidad de la competencia (artículo 4) (21), admitiéndose la posibilidad de delegación, sustitución o avocación en los casos «previstos por las leyes», pero sin hacer una regulación de estas formas de transferencia de funciones, lo que origina no pocas dificultades interpretativas (22). Los artículos 5 y 6 se inspiran en un criterio desconcentrador.

3.3.3. Jerarquía

El artículo 7 de la LPA establece que «los órganos superiores podrán dirigir con carácter general la actividad de los inferiores me-

(19) GARCÍA TREVILJANO FOS, JOSÉ ANTONIO: *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, p. 186.

(20) Esta extraña terminología sospechamos que trae su origen de una defectuosa traducción del vocablo italiano *mansione*, misión, tarea. En el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, Madrid, 1956, la palabra mansión (del latín *mansio, onis*) tiene el significado de detención o estancia en una parte, morada, albergue. En el *Diccionario ideológico de la Lengua Española*, de JULIO CASARES, Barcelona, 1959, mansión es parada, detención o estancia en una parte, morada, habitación. En el *Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española*, de LA FUENTE, Barcelona, 1960, mansión equivale a detención o estancia en una parte, morada, habitación. Por ello creemos que la expresión «esfera de mansiones» debiera sustituirse por otra más exacta; por ejemplo, «esfera de tareas».

(21) El artículo 7 del RPEA dice que «la competencia de los órganos enumerados en el artículo 3.º será irrenunciable e improrrogable. Tampoco podrá ser alterada por la sumisión de los interesados». No sabemos qué querrá decir este precepto con el término improrrogable, pues la llamada «prorrogación del fuero» es precisamente la sumisión a que se alude en el inciso segundo del mismo precepto. Sin embargo, parece que el «improrrogable» del inciso primero nada tiene que ver con la prohibición de sumisión del inciso segundo.

(22) Un loable intento de construcción dogmática de estas figuras, en JUAN LUIS DE LA VALLINA: *Transferencia de funciones administrativas*, Madrid, 1964, 190 pp. Hemos hecho un resumen de este libro en el núm. 75 de «DA». Una extensa recensión del mismo libro la hace GARCÍA TREVILJANO en el núm. 43 de «RAP», enero-abril 1964.

diante instrucciones y circulares», y la doctrina ha insistido muy particularmente en considerar éstas como lógica consecuencia de la jerarquía y no como una especial manifestación de potestad reglamentaria, salvo, claro es, aquellos supuestos en que bajo la «vestidura» de circular se contenga un auténtico reglamento (23).

Un tema muy interesante relacionado con el principio de jerarquía y que no aparece tratado en la LPA es el relativo al deber de obediencia del funcionario en aquellos supuestos en que surja colisión entre lo previsto en la Ley y lo ordenado por el superior. El problema, que ha sido considerado como una de las encrucijadas de la burocracia, es más bien propio para ser abordado en un Estatuto de Funcionarios (24), pero también pudo tener cabida dentro del texto que nos ocupa e incluso el Derecho comparado nos ofrece algún ejemplo en este sentido (25). Las soluciones de los artículos 8.º, número 12, y 369 del Código Penal español, no parecen definitivas, ya que afectan al tema de la responsabilidad, y aquí lo que se plantea es más bien un problema previo de calificación. El moderno Estatuto español de Funcionarios tampoco resuelve el problema, limitándose a consagrar el deber de respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos (art. 79 del texto articulado de 7 de febrero de 1964), no sin declarar previamente la obligación del funcionario a acatar los principios fundamentales del Movimiento Nacional y demás leyes fundamentales del Reino (art. 76).

El cauce formal para salvaguardar este principio de jerarquía se contiene en los artículos 133 a 137, ambos inclusive, de la LPA, pre-

(23) GARRIDO FALLA, FERNANDO: *Tratado de Derecho administrativo*, I. Madrid, 1958, pp. 244 y ss. El Tribunal Supremo tiene declarado que el procedimiento de elaboración de disposiciones generales no se aplica a las meras circulares (sentencia de 26 de mayo de 1962).

(24) De encrucijada de la burocracia se califica por NIETO, ALEJANDRO: *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, 1962, pp. 281 y ss., que alude expresamente al artículo 56 de la Ley de funcionarios federales de 18 de septiembre de 1957 y a las legislaciones de los Länder. Nosotros añadimos aquí la referencia al Estatuto de funcionarios civiles del Estado en Italia, de 10 de enero de 1957, que se ocupa de esta materia en el artículo 17, que presenta alguna variante de regulación. Para NIETO la solución puede hallarse en una intervención jurisdiccional en estos conflictos verticales de la jerarquía, remedio que considera no sería de aplicación frecuente y, aunque técnicamente muy difícil de estructurar, podría servir de freno de urgencia en situaciones excepcionales.

(25) El proyecto italiano de normas generales sobre la acción administrativa, presentado el 1 de agosto de 1958 por los Diputados Lucifredi, Resta, Cacci-Pisanelli, se ocupa de esta cuestión en el artículo 8.º

ceptos que, en nuestra opinión, se refieren sola y exclusivamente al procedimiento disciplinario, esto es, al procedimiento sancionador de los funcionarios públicos (26).

3.3.4. *Colegialidad*

Ya advierte García Trevijano que una cosa es el principio de colegialidad y otra muy distinta el órgano colegial, y que si bien es verdad que éstos se acogen siempre a aquel principio, no es, en cambio, cierto que dicho principio se utilice sólo por ellos (27). Pues bien, en la LPA nos encontramos el principio de colegialidad referido a órganos colegiados (artículos 9 al 15). Pero también encontramos aplicaciones de dicho principio en supuestos distintos (artículos 36 y 82).

3.4. PRINCIPIOS PROCESALES

3.4.1. *Idea general*

No es ocasión de ocuparnos de la difícil cuestión acerca de si puede o no hablarse de proceso administrativo en la actuación de órganos propiamente administrativos. Pero hay que reconocer que la llamada vía administrativa «entre nosotros se encuentra cada día más procesalizada, es decir, más construida de acuerdo con la técnica procesal de los juicios declarativos ordinarios» (28). Piénsese en los conceptos de legitimación, capacidad, representación, prueba, etcétera. Adviértase, sin embargo, que la LPA no declara la aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil (a diferencia de lo que hace la disposición final sexta de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), si bien en algún caso se remite a ellas (así en el artículo 143). Vamos a ver ahora cómo juegan en el procedimiento administrativo los llamados principios procesales.

3.4.2. *Iniciación*

A diferencia del proceso civil donde lo normal es que la iniciación tenga lugar a instancia de parte (demanda) y sólo excepcio-

(26) Cfr. nuestro trabajo *El procedimiento sancionador...*, cit. en nota 15. En el mismo sentido, LÓPEZ NIETO: *El procedimiento administrativo*, Barcelona, 1960, p. 352. Contra, GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 14, p. 656, por nota.

(27) GARCÍA TREVIJANO, JOSÉ A.: trabajo citado en la nota 19, p. 249.

(28) CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *Consideraciones generales sobre la vía gubernativa*, «Est. García Oviedo», Sevilla, 1954, p. 221.

nalmente tiene lugar la iniciación de oficio (prevención de oficio del abtestato—artículos 959 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil—, adopción de medidas cautelares de oficio en determinados supuestos de quiebra—artículo 877 del Código de Comercio—) en el procedimiento administrativo es normal lo mismo uno que otro supuesto (artículo 67 LPA). La posibilidad de subsanación de defectos formales que consagra el artículo 71 de la LPA viene a poner un freno a las exageraciones formalistas tan arraigadas en nuestra práctica administrativa y jurisdiccional.

3.4.3. Instrucción

La LPA nos ofrece una definición de los actos de instrucción: actos «adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos, en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución» (artículo 81.1). La definición está calcada de un muy conocido Tratado de Derecho Procesal Civil. Podría intentarse la siguiente clasificación de estos actos de instrucción:

A) Actividades de aportación de datos: En este grupo se incluyen las alegaciones de los interesados y las informaciones públicas (artículo 87). Por lo que hace a las alegaciones, los dos criterios—dispositivo e inquisitivo—que en el proceso civil se disputan la primacía, aparecen aquí reconocidos con igual fuerza (artículo 81.1). Y estas alegaciones pueden ser introductorias, de fijación (artículos 82 y 83) y conclusivas (artículo 91, audiencia).

B) Actividades de comprobación de datos: En este grupo se incluye la prueba (artículos 88 a 90). La LPA establece el sistema de prueba libre: «los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba» (artículo 88.1).

C) Actividades de tipo mixto, es decir, que pueden servir lo mismo para aportar datos que para comprobarlos. Incluyéndose aquí los informes (artículos 84 a 86).

3.4.4. Ordenación

Dentro de la fase de desarrollo del procedimiento suelen distinguirse, junto a las actividades de instrucción a que acabamos de aludir, las actividades de ordenación. Esta sistemática ha encontrado acogida también en la LPA, que dentro del título IV (*Procedimiento*), incluye, entre la *iniciación* y la *terminación*, dos capítulos dedicados, respectivamente, a la *ordenación* y a la *instrucción*.

Sin embargo, consideramos más acertado separar el estudio de

las fases del procedimiento (iniciación, desarrollo y terminación) de aquellas actividades dirigidas a hacer posible el desenvolvimiento de esas fases hasta llegar al momento final, es decir, que organiza la serie de actos de que el procedimiento se compone (ordenación). Por ello estimamos más adecuada la colocación sistemática de la Ordenación inmediatamente antes o inmediatamente después del estudio de dichas fases. Sin perjuicio de ocuparnos más detenidamente de la ordenación de las fases del procedimiento en un trabajo actualmente en elaboración, diremos aquí lo siguiente:

A) En la misma línea que el Decreto-ley de 2 de abril de 1924, que sustituyó el antiguo *impulso* de parte por el actual impulso oficial, derogando las prescripciones contrarias de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la LPA consagra el principio del impulso oficial (artículo 74.1), con el obligado juego del efecto que se denomina de cierre de las actuaciones procesales, o preclusión (artículo 75.4), concordante con el artículo segundo del citado Decreto-ley, si quiera éste aparezca algo atenuado (Cr.: Exposición de motivos, V, 1).

B) Por lo que respecta a la *dirección* del procedimiento, esto es, a aquella actividad que se ordena en vista de cierta situación jurídica presente, la LPA pone el acento fundamentalmente en las comunicaciones y notificaciones (artículos 78 y ss.).

C) Por último, la llamada *constancia*, aparece regulada en sus dos vertientes: documentación (conservación de situaciones de índole oral: artículos 41 y ss.) e incorporación (conservación de situaciones de índole escrita: artículos 62 y ss.).

3.5. PRINCIPIOS DE LA ACTUACIÓN

3.5.1. *Idea general*

El artículo primero de la LPA declara que «la Administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de esta Ley», e interpretando esta declaración, Clavero Arévalo entiende que las actividades de la Administración del Estado no sometidas en su contenido al Derecho administrativo sí están sometidas a dicho ordenamiento en sus aspectos procedimentales y formales (29). Desde nuestro punto de vista nos interesa estudiar ahora una serie de principios que informan la LPA en relación con la actuación administrativa.

(29) CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *Ambito...*, cit. en la nota 15, p. 313.

3.5.2. *Formalismo moderado*

Lo destacaba ya en su discurso ante las Cortes el profesor López Rodó: «El Procedimiento administrativo no puede concebirse como una carrera de obstáculos que ha de salvar el particular para conseguir la resolución de un expediente, ni tampoco como un curioso entretenimiento de los burócratas, consistente en coleccionar documentos, pólizas, estampillas y diligencias, para dejar constancia de los hechos más nimios o de trámites absolutamente irrelevantes. Ciertamente que la forma es la superación del caos, pero el formalismo es la descomposición de la forma. Cuanto más se simplifica una forma más se la ennoblece. Por ello, el Proyecto se aparta de todo ritualismo, rompe con el fetichismo del papeleo...»

3.5.3. *Economía en el empleo de los medios jurídicos*

Se ha referido expresamente a este principio con relación al tema de los vicios de los actos administrativos Oliva de Castro (30). Siguiendo a este autor pueden distinguirse en la LPA tres grupos de preceptos de los que desprende el criterio de *favor administrationis*, que lleva a considerar que cuando un acto administrativo admite interpretaciones, de las que una implique la ineficacia total o parcial, ha de preferirse aquella que eviste tal ineficacia, o la comporte su validez parcial en lugar de total: Primero, artículos 53 y 111, que recogen las figuras de la convalidación de actos anulables, la ratificación y la subsanación de errores materiales o de hecho; segundo, artículos 51 y 54; tercero, artículos 50 y 52, manifestaciones de la antigua regla de Derecho *utile per inutile non vitiatur*.

3.5.4. *Seguridad jurídica*

Se refuerza notablemente mediante la unificación de normas en materia de silencio y recursos, y la derogación de los principios llamados *solve et repete* y de la *reformatio in pejus*.

A) Unidad de normas en materia de silencio y recursos.—Las ventajas que para el particular dimanarían de la unidad de regulación en este punto son patentes. Y la garantía se refuerza con la necesidad de expresar en las notificaciones los recursos procedentes (artículo 79.2). Las dudas que puede plantear el artículo primero sobre el alcance de la norma contenida en su párrafo 3, parece habrá que resolverlas en el sentido de darle una interpreta-

(30) OLIVA DE CASTRO, ANDRÉS: *Los vicios de forma del acto administrativo*, Madrid, 1963, pp. 54 y ss.

ción lo más favorable a la unidad total en este punto. El silencio se regula en sus dos vertientes (artículos 94 y 95). «Tras unas normas generales, la Ley regula los distintos tipos de recursos. Con carácter ordinario, el recurso de alzada, y con carácter extraordinario, el de revisión. El recurso de reposición se admite únicamente como previo al contencioso-administrativo» (preámbulo VI, 2 y artículos 113 a 128). La Ley de 2 de diciembre de 1963 ha introducido una importante modificación en el artículo 122, suprimiendo la segunda alzada que permitía el texto primitivo.

B) Derogación del principio del previo pago.—La redacción del artículo 116 de la LPA permite afirmar que el principio en cuestión no juega en el Procedimiento administrativo, pues una cosa es el que, no obstante haber recurrido el particular, la ejecución siga adelante, y otra muy distinta el que la interposición del recurso se condicione al previo pago. Esta interpretación está de acuerdo con la orientación doctrinal condenatoria de este injustificado privilegio y con la progresiva doctrina jurisprudencial que en relación con el artículo 57.2, e) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa viene sosteniendo la Sala Cuarta del Tribunal Supremo (31).

C) ¿Subsiste el principio de la *reformatio in pajas*?—El artículo 119 de la LPA permite una interpretación correctora de su puro sentido literal y que deja a salvo las garantías que comporta el principio de seguridad jurídica. Conforme a esta interpretación, la Administración no podrá revisar de nuevo el expediente dictando una nueva resolución más onerosa para el recurrente que aquella contra la que recurre, ya que esto puede resultar peligroso y suponer en definitiva un instrumento de coacción para disuadir de sus propósitos a los recurrentes, especialmente en relación con los expedientes disciplinarios o correctivos. En cambio, no hay ningún inconveniente en admitir que, al amparo de dicho precepto, se pueda realizar un control de la corrección del Procedimiento administrativo, por ser éste cuestión que «afecta al orden público» (32).

(31) GARRIDO FALLA, FERNANDO: *Tratado...*, III, cit. en nota 14, p. 201. También CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *El problema del previo pago en la reciente jurisprudencia*, «RAP», núm. 41, mayo-agosto 1963, pp. 169 y ss.

(32) En el sentido expuesto en el texto, GARRIDO FALLA, F.: *Tratado...*, cit. en nota 14, p. 200. Contra, *Manual de Procedimiento Administrativo*, BOE, 1960, p. 123. Tampoco parece aceptar la interpretación propuesta GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...*, cit. en nota 14, p. 493.

3.5.5. *Defensa contra la inactividad de la Administración*

No es necesario insistir en lo que supone de garantía para el particular la admisión del llamado principio del silencio administrativo con el que se trata de combatir la llamada inactividad formal de la Administración. La unidad que en este punto consagra la LPA es digna de elogio, siquiera plantea todavía algunas dificultades (33). El problema de la inactividad material de la Administración que recientemente ha empezado a preocupar a la doctrina (34) encuentra también en la LPA algunas soluciones no definitivas, pero, sin duda, estimables (artículos 34, 71 y 77).

3.5.6. *Reclamación previa al ejercicio de acciones civiles y laborales*

Sin terciar ahora en la polémica sobre la naturaleza de la reclamación previa (35) hay que convenir en qué ocasiones el juego de estas reclamaciones previas sirve de garantía al particular. Al respecto, dice Clavero: «Vale la pena señalar, en cuanto a la eficacia, que el Derecho administrativo se encuentra en esta materia en una situación intermedia entre el Derecho procesal y el Derecho laboral. Así como los procesalistas han podido pensar en la infecundidad de la conciliación previa a los juicios civiles, llegando a la conclusión de que a ella se acude más para llenar un requisito legal que para llegar a una avenencia, y, por el contrario, los dedicados al estudio del Derecho laboral ven en la conciliación sindical o en la judicial un medio que evita en infinidad de casos el proceso litigioso, la doctrina administrativa opina que si la vía gubernativa y la vía administrativa no ofrecen ciertamente un pano-

(33) BOQUERA OLIVER, JOSÉ MARÍA: *Algunas dificultades de la actual regulación del silencio administrativo*, «RAP», núm. 30, septiembre-diciembre 1959, pp. 86 y s.

(34) NIETO, ALEJANDRO: *La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo*, «RAP», núm. 37, enero-abril 1962, pp. 75 y ss. Este trabajo ha abierto cauce en nuestra Patria a toda una interesante corriente doctrinal. Cfr. GARRIDO FALLA, F.: *Tratado...*, cit. en nota 14, pp. 85 y s.; CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa*, «RAP», núm. 42, septiembre-diciembre 1963, pp. 217 y ss.; MARTÍN RETORTILLO, LORENZO: *Responsabilidad patrimonial de la Administración y Jurisdicción*, «RAP», núm. 42, septiembre-diciembre 1963, especialmente pp. 211 y siguientes.

(35) Sobre el tema cfr. CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *Consideraciones...*, cit. en la nota 27, pp. 219 y ss.; GARRIDO FALLA, F.: *La llamada doctrina del silencio administrativo*, «RAP», núm. 16, enero-abril 1955, p. 95, por nota; ALONSO OLEA, MANUEL: *La reclamación administrativa previa*, Sevilla, 1961, pp. 7-23.

rama aparentemente, tan fecundo como la conciliación laboral, si se nos presenta con una fecundidad superior a las conciliaciones civiles. Ello, al fin y a la postre, repercute en garantía para el administrado».

4. Final

He aquí brevemente expuestos los principios que informan la normativa vigente en materia de Procedimiento administrativo. Como vemos, las ideas de eficacia de la Administración y garantía del particular, Escila y Caribdis del Derecho administrativo, aparecen adecuadamente combinadas en nuestra LPA. La aparente disyuntiva a que antes aludíamos entre Administración legalista o eficaz se resuelve de manera acertada. Bien puede decirse, pues, que en materia de Procedimiento administrativo, el nuevo Estado español ha logrado unas soluciones de síntesis que lo colocan en este campo a la cabeza de los ordenamientos administrativos más avanzados.