

# VIAS INDIRECTAS DE PRESENTACION DE ESCRITOS Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (\*)

Por FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO

35.077.3 (46)

*Sumario:* 1. Introducción.—2. Las vías indirectas de presentación.—3. Realización de la presentación por vía indirecta. El problema de la doble instancia.—4. Conclusiones.

## 1. Introducción

### 1.1 PRESENTACIÓN DIRECTA Y PRESENTACIÓN INDIRECTA DE ESCRITOS Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

**B**AJO la rúbrica «presentación indirecta» nos hemos referido en alguna ocasión a la recepción y curso de escritos y documentos administrativos a través de órganos intermedios distintos del destinatario de aquéllos.

Contraponemos, pues, la presentación *directa*—cuya admisión es evidente aunque no esté expresamente aludida en la LPA—y la pre-

---

(\*) Abreviaturas utilizadas:

LPA = Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.

RAP = Revista de Administración Pública, Madrid.

ROF = Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952.

RPAM = Reglamento de Procedimiento de la Administración Militar, de 2 de junio de 1966.

RPEA = Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo, de 26 de noviembre de 1959.

sentación *indirecta* a través de otros órganos—por regla general, los del artículo 66 LPA—a los que se impone la obligación de remitir el escrito al órgano destinatario del mismo.

En el presente trabajo vamos a ocuparnos de algunas cuestiones relativas a las vías indirectas de presentación, tema que ha planteado en la práctica no pocas dificultades, sobre algunas de las cuales ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Supremo (1).

## 1.2 CARÁCTER DE LA PRESENTACIÓN INDIRECTA

Como es sabido, la trascendencia práctica de la que llamamos presentación indirecta deriva de los efectos interruptivos del plazo que lleva aparejada, pues se entiende que los escritos han tenido entrada en el órgano administrativo competente en la fecha en que fueron entregados en cualquiera de las dependencias legal o reglamentariamente configuradas como vías indirectas [arts. 66,5) LPA, 66,4) RPM y 76,2) RPEA].

Nuestro Tribunal Supremo se ha mostrado a veces muy rígido en la interpretación de los requisitos legales o reglamentarios necesarios para el juego de esta forma de presentación. Así, en la sentencia de la sala 5.<sup>a</sup> de 9 de enero de 1967, *Aranzadi 736/1967*, ponente excelentísimo señor don Ginés Parra Jiménez, dice que los preceptos en que dichos requisitos se establecen, «por su carácter de excepción a las normas generales sobre presentación de documentos a la Administración, han de interpretarse restrictivamente».

Afortunadamente, en otras ocasiones ha dado muestras de una mayor flexibilidad aplicando el principio *in dubio pro actione*, principio cuya invocación nos parece siempre estimable, y mucho más en este caso en que se trata—lo dice textualmente la exposición de motivos de la LPA—de «facilitar la presentación de instancias y escritos a la Administración».

---

(1) Entre esas cuestiones no es la menos importante la relativa a la aplicación del artículo 66, LPA, en los procedimientos incluidos en el decreto de 10 de octubre de 1958. Sobre este punto, *vide* nuestro trabajo, *La presentación indirecta de ofertas en los procedimientos de selección de contratistas*, RAP, núm. 46, enero-abril 1965, pp. 149 ss., donde comentábamos la sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, de 14 de enero de 1963, que sostiene la aplicación del artículo 66, LPA, en dichos procedimientos. Desgraciadamente, el reciente Reglamento General de Contratación del Estado no ha aceptado esta interpretación que es la correcta, según allí demostrábamos (cfr. art. 100).

## 2. Las vías indirectas de presentación

### 2.1 PRESENTACIÓN EN GOBIERNOS CIVILES

2.11 *Lugar de presentación.*—Ningún problema parece que se haya planteado en torno al lugar de presentación en este caso: los gobiernos civiles, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su recibo, remitirán las instancias y escritos relacionados con el procedimiento administrativo que en ellos se presenten.

Ahora bien, ¿en qué casos están los gobiernos civiles obligados a recibir y cursar esas instancias y escritos? La contestación a esta pregunta exige analizar el tema del destinatario, en torno al que se ha cuestionado bastante.

2.12 *Destinatario.*—El artículo 66,1) LPA obliga a los gobiernos civiles a recibir—y a cursar dentro de las veinticuatro horas— toda instancia o escrito dirigido «a cualquier órganos de la *Administración civil del Estado*», lo que ha suscitado la duda de si en dicha expresión se comprenden los entes institucionales y las entidades locales, pues al fin y al cabo constituyen supuestos de Administración indirecta del Estado. También se ha suscitado cuestión acerca de la obligación de recibir y cursar escritos dirigidos a la Administración militar.

A) La verdad es que no está muy claro en la LPA el sentido de la expresión «Administración del Estado» utilizada, por ejemplo, en el artículo 1.º Pero aun cuando se aceptara la interpretación estricta—esto es, considerar dicha expresión como equivalente a «Administración central»—no se justifica la limitación que resultaría por haber sido empleada en el artículo 66 LPA. Como quizá tampoco se justifica la que resulta del empleo del adjetivo «civil». Creemos, pues, que el legislador lo que quiso—y debió—decir en este artículo 66 LPA fue «instancia o escrito relacionado con el procedimiento administrativo dirigido a cualquier órgano de la *Administración pública*».

Algo así parece que quiso decir—sin acertar, quizá, con la fórmula—una orden circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958, en la que se aconseja a todas las dependencias y personal de dicho ministerio «sin perjuicio de posteriores aclaraciones, que se acepten y cursen toda clase de escritos, incluso los dirigidos a los organismos públicos (*sic*), salvo aquellos casos que carezcan del reintegro correspondiente. Las objeciones por falta de requi-

sitos formales o de fondo deberán ser hechas, en su caso, por las oficinas a que vayan destinados» (número 19 de la circular). La expresión «incluso los dirigidos a los organismos públicos» se escribió, posiblemente, pensando en el problema citado.

B) Una mayor cautela, aunque siempre en la misma línea de valorar ampliamente la expresión «Administración civil del Estado», se advierte en la circular de 13 de enero de 1967, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación.

Esta circular, que es el resultado de una consulta evacuada por el Servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento Administrativo, de la Presidencia del Gobierno, aborda concretamente el problema de si los gobiernos civiles están o no obligados en base al artículo 66 LPA a recibir y cursar los escritos dirigidos a órganos de la Administración local, y sus argumentos pueden resumirse así:

a) En principio, es aconsejable una solución afirmativa. Por las siguientes razones:

- Escasa trascendencia cuantitativa del problema, puesto que la utilización de los gobiernos civiles por los administrados de las corporaciones locales para presentar sus escritos dirigidos a éstas reviste carácter verdaderamente excepcional.
- Carácter de los gobiernos civiles, ya que son justamente el Ministerio de la Gobernación y los gobiernos civiles los órganos del Estado encargados de articular y encauzar la colaboración entre la Administración central y la Administración local.
- Argumento de equidad: Aunque sin obligación legal estricta, las corporaciones locales vienen prestando un gran servicio, en materia de procedimiento administrativo, a la Administración del Estado, encargándose de practicar innumerables notificaciones de actos dictados por ésta. Y parece lógico, como una contraprestación justa, que el Estado se disponga, en este caso por medio de los gobiernos civiles, a colaborar con la Administración local en la materia enunciada, también de procedimiento.

b) Posibilidad legal de esa solución afirmativa: Hay que distinguir varios supuestos:

- No ofrecen problema, por razones obvias, los escritos dirigidos a los alcaldes, en cuanto representantes de la Administración central, ya que en este caso es plenamente aplicable el artículo 66,1) LPA sin ningún género de dudas o restricciones.

- Tampoco es problemática la admisión de escritos dirigidos a la Administración local, en los que se haga uso del derecho de petición, ya que el artículo 6.º de la ley de 22 de diciembre de 1960 que lo regula dispone que «el escrito en que se deduzca la petición, cualquiera que sea la autoridad a que se dirija, podrá presentarse en las oficinas a que se refieren los artículos 65 y 66 de la ley de Procedimiento administrativo».
- En cambio, es discutible la posibilidad de sostener la solución afirmativa en los restantes casos, pues el juego del artículo 66,1) LPA, en relación con el artículo 1,4) de la misma ley, en rigor sólo permite que los escritos dirigidos a la Administración local sean presentados en los gobiernos civiles, en tanto en cuanto, con carácter general, o para casos específicos, las normas que regulan el procedimiento administrativo de las corporaciones locales no prevean formas especiales de efectuar la presentación y recepción de instancias y documentos.

## 2.2 PRESENTACIÓN EN DELEGACIONES PERIFÉRICAS

2.21 *Lugar de presentación.*—A) El artículo 66,2) LPA declara que las mismas funciones—atribuidas a los gobiernos civiles—incumben a los órganos delegados de los distintos ministerios respecto de la documentación que se les presente con destino a otros órganos de su departamento.

La expresión «órganos delegados de los distintos ministerios» puede en ocasiones plantear dudas acerca de su alcance. Nosotros nos inclinaremos por una valoración lo más amplia posible al objeto de mantener la subsistencia de la acción conforme al principio *in dubio pro actione* (2).

Por lo pronto hay que entender que estos «órganos delegados» son no sólo las delegaciones radicadas en la capital de cada provincia, sino también los posibles órganos ministeriales con sede en otras localidades distintas de la capital.

---

(2) La Orden de 3 de diciembre de 1965, por la que se reglamenta el sistema de recursos no contenciosos contra resoluciones del Ministerio de Educación Nacional, permite la presentación de dichos recursos «en las dependencias a que se refieren los artículos 65 y 66, LPA, y en los centros docentes cuando aquéllos versen sobre cuestiones relacionadas con los mismos» (art. 1.º). Esto último podría interpretarse como una valoración amplia de la expresión «órganos delegados» del artículo 66, 2), LPA.

B) En favor de esta interpretación amplia puede invocarse el artículo 76,1), letra d), RPEA, que admite la presentación de recursos económico-administrativos «en las delegaciones y subdelegaciones u otras oficinas especiales de la Hacienda pública y, cuando éstas no existieren en la localidad, en la recaudación respectiva».

C) También el artículo 66,1) RPAM se inspira en un criterio interpretativo amplio. Dice así este precepto: «En cada localidad la dependencia más caracterizada de cada uno de los ministerios militares recibirá toda instancia o escrito relacionado con el procedimiento administrativo militar, dirigido a cualquier órgano de su departamento, aunque no radique en la misma plaza, y dentro de las veinticuatro horas lo cursará por el conducto reglamentario.»

No está de más subrayar que la expresión «dependencia más caracterizada (en cada localidad) de cada uno de los ministerios militares» no parece mucho más precisa que su paralela del artículo 66,2) LPA —«órganos delegados de los distintos ministerios»—, por lo que no dejará de suscitar problemas en más de una ocasión.

D) La imprecisión legal en este punto ha originado cuestiones que incluso alguna vez han llegado al Tribunal Supremo. Así la sentencia de la sala 4.ª de 17 de noviembre de 1964, *Aranzadi* 946/1965, ponente excelentísimo señor don Samuel Roberes García, se enfrentó con la cuestión de un recurso de alzada interpuesto ante la Dirección General de Previsión en materia de seguros sociales contra una resolución de la Delegación Provincial de Trabajo de Madrid, recurso que había sido presentado, por error, en la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Previsión y no en la Dirección General de Previsión o en la propia Delegación de Trabajo. Aunque algo confusamente, de la lectura de la sentencia se deduce que el Tribunal Supremo se planteó el problema de que venimos ocupándonos, aunque no tuvo necesidad, al parecer, de entrar en el mismo, pues había otros argumentos para apoyar la subsistencia de la acción: «Acreditado por *El Films*, fue notificado el acuerdo de la Delegación de Trabajo el día 29 de marzo de 1961, y el escrito en que se recurría en alzada de tal acuerdo lo presentó el 14 de abril siguiente, dirigido a la Dirección General de Previsión, escrito que fue reproducido en 31 de julio de 1961, cabe afirmar que el recurso fue presentado dentro del plazo que determina el artículo 8.º, párrafo 3.º, del decreto de 2 de junio de 1960, pues si bien el escrito del recurso fue presentado, por error, en la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Previsión y no en la Dirección General de Previsión o en la propia Delegación de Trabajo, según establece el párrafo 1.º del precepto legal citado, consta que este último

organismo recibía escritos de alzada por mediación de la Delegación del Instituto Nacional de Previsión. Sin que sea dado *discriminar si la Delegación del Instituto Nacional de Previsión es o no organismo delegado de la Dirección General de Previsión a los efectos de aplicación del artículo 66 LPA*, el hecho de haberse recibido los escritos de alzada en la Delegación de Trabajo en tiempo oportuno impide el decaimiento del derecho que tiene el recurrente a que se declare el fondo de su reclamación, que es lo único que a esta jurisdicción compete en este caso declarar.»

Pero es evidente que este amplio criterio interpretativo que propugnamos no debe llevar a desvirtuar la norma legal, como ocurriría si se considerara un Ayuntamiento como órgano delegado del Ministerio de Agricultura, posibilidad que rechaza —en nuestro sentir con recto criterio— la sentencia de la sala 4.<sup>a</sup> de 11 de abril de 1967, *Aranzadi* 3.506/1967, ponente excelentísimo señor don José Olives y Felíu, donde se dice que en el artículo 66 LPA, «si bien se equipara a aquéllos (a los gobernadores civiles) los órganos delegados de los distintos ministerios, ello queda siempre limitado a «la documentación que se les presente con destino a otros órganos de su departamento», pero *no siendo el ayuntamiento referido* (el de Santa Cruz de Mudela) *órgano dependiente del Ministerio de Agricultura*, dicho se está que no pudo ser en este caso tal organismo conductor supletorio legal para la presentación del recurso de alzada formulado, el que, por circunstancias, las que fueren, desde luego sólo imputables a su autor, no logró entrada oficial en el Ministerio de Agricultura hasta el 8 de enero de 1964, cuando ya estaba el acuerdo firme y consentido».

2,22 *Destinatario*.—En este punto no parece que haya grandes dudas: lo mismo si se trata de la Administración civil que de la Administración militar, la obligación de recibir y cursar documentos va referida a aquellos que vayan dirigidos a otros órganos dependientes del mismo departamento que el órgano receptor.

Puede plantearse el problema de qué pasaría si un órgano delegado de un ministerio recibe (sellando la correspondiente copia) un escrito dirigido a otro órgano dependiente de distinto departamento. No tenemos noticia de que el caso se haya planteado ante el Tribunal Supremo, pero sí de que se ha procedido en alguna ocasión así por alguna delegación provincial, y no por ignorancia del funcionario, sino por la insistencia del particular. Sin entrar en la cuestión de si sería o no conveniente modificar la regulación referente a esta vía indirecta en el sentido de ampliar el aspecto del destinatario, creemos que ante lo claro del texto legal, si algún conflicto surgiera, sería difícil

mantener la subsistencia de la acción. De todas maneras, y para evitar cuestiones ulteriores, las Delegaciones deben negarse terminantemente a recibir todo tipo de escritos que no vayan dirigidos a su respectivo departamento.

### 2,3 PRESENTACIÓN EN OFICINAS DE CORREOS

2,31 *Lugar de presentación.*—A) La aplicación de esta vía indirecta de presentación suscitó inmediatamente la cuestión del alcance que había de darse a la expresión «oficinas de Correos» que emplea el artículo 66,3) LPA, pues es el caso que éstas ofrecen múltiples variedades, algunas de las cuales no parece que reúnan las necesarias condiciones para atribuir a la presentación de un escrito en las mismas el efecto que con carácter general establece el artículo 66,5 LPA.

Al respecto conviene recordar que la ordenanza postal aprobada por decreto de 19 de mayo de 1960 establece las siguientes modalidades de centros y oficinas a través de las cuales pueden realizarse los servicios del correo en las localidades españolas:

a) *Administraciones de Correos.*—Existirán en todas las capitales de provincia, en las ciudades de Cartagena, Ceuta, Ferrol del Caudillo, Gijón, Jerez de la Frontera, Mahón, Melilla, Reus, Santiago de Compostela y Vigo, y en aquellas otras ciudades en que así se determine por orden ministerial. Estarán regidas por un administrador, asistido de un interventor y de los cargos que se le asignen. La administración situada en Andorra la Vieja se denominará, por razón del territorio donde se halla enclavada y por la naturaleza de sus funciones, administración especial (arts. 185 y 186 de la ordenanza postal).

b) *Estafetas técnicas, auxiliares y fusionadas.*—Las estafetas técnicas realizarán toda clase de servicios que la legislación y la técnica postal prevén dentro de los límites de su demarcación, correspondiéndose las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios que las regenten con las de los jefes de las administraciones de Correos. Las estafetas auxiliares tendrán limitada su competencia en cuanto se refiere a las operaciones de control e intervención de los servicios, propuestas de modificación y régimen disciplinario del personal. Cuando las necesidades de la población lo requieran se podrán agrupar los servicios de Correos y Telecomunicación con una organización única, a cargo de funcionarios formados para ambas prestaciones, y en un mismo local (arts. 187 y 188 de la ordenanza postal).

c) *Otras oficinas.*—La Dirección General podrá acordar la creación, con carácter permanente o transitorio, de subcentrales y esta-

fetas urbanas, estafetas oficiales para departamentos del Estado, de alcance en estaciones, puertos y aeropuertos, de cambio, oficinas provisionales para certámenes, exposiciones, congresos y cualquier otra manifestación social, económica o cultural, oficinas en balnearios, establecimientos veraniegos y campamentos y oficinas al servicio de los ejércitos (art. 189 de la ordenanza postal).

d) *Agencias postales*.—Servirán a núcleos de población que, si por su importancia y tráfico no requieren el establecimiento de estafetas auxiliares, sin embargo, rebasan los coeficientes fijados para el funcionamiento de las carterías de mayor importancia y están autorizadas para una mayor amplitud en las prestaciones de los servicios. Podrán establecerse en los núcleos de extrarradio de las poblaciones o en el medio rural. A solicitud de corporaciones, entidades, agrupaciones o establecimientos diversos se podrán establecer agencias postales auxiliares para servicios especialmente limitados, desempeñadas por personal al servicio de los propios beneficiarios [art. 190,1) y 3) de la ordenanza postal].

e) *Carterías rurales*.—Realizarán en estas zonas de las provincias las operaciones que el tráfico exige, en sus términos más reducidos y elementales. Se establecerán en núcleos de población residencia de Ayuntamientos, así como en lugares cabeza de subdivisión municipal o parroquias, cualquiera que sea el medio de transporte postal a utilizar y siempre que su número de habitantes y movimiento de correspondencia así lo aconsejen. En núcleos de escasa población, con movimiento postal reducido, así como en fábricas, granjas, caseríos, estaciones férreas, etc., siempre que se encuentren situados sobre rutas ya existentes de transporte postal, los respectivos interesados podrán solicitar la creación de una cartería auxiliar, desempeñada a título gratuito por persona de su dependencia o vecino debidamente autorizado y garantizado [arts. 190,2) y 4) de la ordenanza postal].

f) *Oficinas móviles*.—La Dirección General podrá crear oficinas móviles por ferrocarril, en automóvil o marítimas con medios propios o contratados, que tendrán a su cargo la recepción, clasificación y demás operaciones necesarias para los cambios de correspondencia. Estas oficinas, cuando circulen sobre líneas de ferrocarril, se clasificarán en generales, transversales y secundarias, asignándoseles su cometido y dotaciones según sean de una u otra clase [art. 191,1) y 2) de la ordenanza postal].

B) Pronunciándose sobre la cuestión que venimos examinando, afirmaba ya algún autor, a raíz de la publicación de la ley (3): «Creo

(3) S. ALVAREZ GENDÍN: *Estudio de la nueva ley de Procedimiento administrativo*, RAP, núm. 26, mayo-agosto 1958, p. 180.

sería conveniente aclarar en disposiciones posteriores—si antes no suscita una justa hermenéutica la jurisprudencia del Tribunal Supremo—que esta gestión sea llevada a cabo donde haya administración principal de Correos o, a lo más, estafeta, y no en cualquier cartería, a fin de garantizar la seriedad y fe de la entrega por un funcionario técnico del Cuerpo de Correos y no por cualquier empleado subalterno.»

Esta sugerencia encontró eco en la orden del Ministerio de la Gobernación de 20 de octubre de 1958 sobre aplicación por el servicio de Correos de los artículos 66 y 80 LPA:

Artículo 1. *Curso de instancias o escritos.*—1. *Oficinas autorizadas para el servicio.*—Únicamente las oficinas postales servidas por personal técnico o auxiliar, es decir, aquellas que tengan al menos categoría de estafetas, están autorizadas para recibir y cursar las instancias o escritos que los particulares o entidades dirijan a las dependencias oficiales.

En el reglamento de los servicios de Correos, aprobado por decreto 1653/1964, de 14 de mayo, se recoge la misma solución:

Art. 205. *Admisión de instancias y escritos dirigidos a centros o dependencias administrativos.*—1. Las instancias o escritos que los particulares o entidades deseen dirigir a los centros o dependencias administrativos por medio del correo, según lo establecido en el artículo 66 de la vigente ley de Procedimiento administrativo, se admitirán en las oficinas del ramo que tengan al menos categoría de estafeta...

C) Nuestro Tribunal Supremo se ha enfrentado en alguna ocasión con la necesidad de resolver el problema del alcance que haya de darse a la expresión oficinas de Correos del artículo 66 LPA y lo ha hecho en el sentido establecido en las normas reglamentarias que acabamos de citar. Así, en la sentencia de la sala 5.ª de 10 de noviembre de 1966, *Aranzadi* 5.131/1966, ponente excelentísimo señor don Francisco Vital y Torres, con ocasión de un recurso interpuesto por el ayuntamiento de Pegalajar contra órdenes ministeriales que establecían discriminación en su personal pasivo, se dice lo siguiente: «Que por el propio ayuntamiento recurrente se ha reconocido que si se toma como fecha de interposición del recurso la de 5 de marzo de 1965, en que tuvo entrada en el Ministerio de la Gobernación, el recurso promovido lo estaba fuera del plazo de quince días establecido en la ley, si bien mantiene el razonamiento de que esta fecha no debe tomarse como determinante de su interposición, sino la del 2 de marzo, en que fue presentado el escrito ante la *agencia postal* exis-

tente en Pegalajar, ya que no existe otra de categoría superior; pero evidentemente tal razonamiento no puede ser acogido, ya que la ley de Procedimiento administrativo, al facilitar la presentación de escritos ante los gobiernos civiles o en las oficinas de Correos según su artículo 66, señala en cuanto a éstas el requisito de que los escritos o instancias se presenten en sobre abierto para ser fechados y sellados por el funcionario de Correos antes de ser certificados, requisitos que desarrolló la orden de 20 de octubre de 1958, en la que taxativamente se determinó como oficinas autorizadas las oficinas de Correos que tengan por lo menos la categoría de estafetas, y como en el caso que se debate en Pegalajar no existe oficina de esta categoría, se deriva de manera insoslayable el que por el ayuntamiento no podía utilizarse este medio de presentación del documento si es que quería que tuviese efectividad la fecha de presentación ante ella, y que ante tal imposibilidad debió realizar su envío por otro de los medios establecidos a fin de lograr su interposición en tiempo y forma.»

2,32 *Destinatario*.—El párrafo 3) del artículo 66 LPA utiliza una expresión amplia —«Centros o dependencias administrativas»— que engloba naturalmente a los órganos de la Administración militar. Por si hubiera duda, el artículo 66,2) RPAM dice expresamente que «las oficinas de Correos recibirán también las instancias o escritos dirigidos a los centros o dependencias administrativas *militares* siempre que se presenten en sobre abierto..., etc». La única limitación que existe en este caso es la relativa a «los militares en asuntos del servicio», los cuales han de utilizar necesariamente el cauce reglamentario (art. 66,5) RPAM).

#### 2,4 PRESENTACIÓN EN OFICINAS DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES ESPAÑOLAS

2,41 *Lugar de presentación*.—A) La ley de Revisión de 2 de diciembre de 1963 ha añadido un párrafo al artículo 66 LPA para regular esta otra forma de presentación indirecta: «Las instancias suscritas por los españoles en el extranjero podrán cursarse ante las representaciones diplomáticas o consulares españolas correspondientes...»

La utilidad de esta vía indirecta de presentación resulta evidente, por lo que no puede negarse el acierto de la ley de 1963 al incorporar este supuesto al texto de la LPA, generalizando así la aplicación de

dicha vía que ya había sido admitida por el reglamento general de oposiciones y concursos de funcionarios de 10 de mayo de 1957.

El artículo 66,3) RPAM admite también esta forma de presentación.

B) Quizá fuera conveniente precisar por vía reglamentaria el alcance exacto de la expresión «representación diplomática o consular». Entre tanto, pueden orientar los artículos 21 a 29 del Reglamento de la Carrera Consular, de 27 de abril de 1900, en vigor a virtud del decreto de 2 de diciembre de 1935, en todo lo no modificado por el Reglamento de la Carrera Diplomática, de 10 de enero de 1929 (hoy de 15 de julio de 1955). Igualmente, el Convenio sobre Relaciones Diplomáticas, firmado en Viena el día 18 de abril de 1961, y que ha entrado en vigor para España a partir del 21 de diciembre de 1967 (*BOE* de 24 de enero de 1968). En este Convenio se emplea la expresión «misión diplomática» y se consideran jefes de misión los embajadores o nuncios acreditados ante los jefes de Estado, así como otros jefes de misión de rango equivalente; los enviados, ministros o internuncios acreditados ante los jefes de Estado, y los encargados de Negocios acreditados ante los ministros de Relaciones Exteriores (art. 14). Las funciones de una misión diplomática aparecen definidas en el artículo 3.º, advirtiéndose expresamente que «ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática».

2,42 *Destinatario*.—En este aspecto el supuesto aparece regulado con la máxima amplitud: el «organismo competente». En consecuencia, cualquiera que sea el órgano administrativo destinatario del escrito, las oficinas diplomáticas o consulares están obligadas a recibirlas y a darles curso «seguidamente».

## 2,5 OTRAS POSIBLES VÍAS INDIRECTAS

Además de los supuestos previstos en el artículo 66 LPA, pueden mencionarse otras vías indirectas de presentación de vigencia más o menos discutible en nuestro Derecho positivo, y de alcance más o menos limitado según los casos.

2,51 *Presentación en notarias y en puestos de la Guardia Civil*.—El artículo 360,1) ROF establece que «el interesado podrá presentar el recurso de reposición en la secretaría de la corporación (local), ante un notario de la provincia o en la comandancia del puesto de la Guardia Civil».

No puede desconocerse la importancia de este precepto, que refleja una auténtica especialidad del procedimiento de nuestras corporaciones locales. El previsto nuevo texto de la ley de Régimen local debería no sólo mantener esta vía de presentación, sino generalizar su aplicación dada su evidente utilidad.

2,52 *Presentación en juzgados de guardia.*—En alguna ocasión se ha suscitado el problema de la posibilidad de utilizar los juzgados de guardia como vía indirecta de presentación de escritos y documentos administrativos. Aunque probablemente sería aconsejable incluir este supuesto entre los contemplados por el artículo 66 LPA, resulta muy difícil admitir, sin la oportuna revisión legal de dicho texto, que un escrito presentado en un juzgado de guardia pueda beneficiarse del efecto interruptivo de plazos previsto en el propio artículo 66,5) LPA. En este sentido, la sentencia de la sala 3.ª del Tribunal Supremo de 4 de enero de 1965, *Aranzadi* 114/1965, ponente excelentísimo señor don Nicolás Nombela Gallardo, al enfrentarse con esta cuestión afirma en su considerando cuarto: «Que sería muy discutible que un escrito de la naturaleza del que se trata, es decir, un recurso administrativo dirigido a una autoridad de este orden, pueda interrumpir el plazo en que se deba presentar cuando se hizo en el juzgado de guardia (prescindiendo de todo organismo o servicio que la ley de Procedimiento enumera y le atribuye el cometido de recibirlos, entendiéndose que desde esa presentación surten efectos ante la autoridad que deba conocer), mientras el juzgado de guardia tiene a estos fines un cometido, referido siempre a actuaciones judiciales...»

En esta misma sentencia, sin embargo, el Tribunal Supremo, inspirándose sin duda en el muy loable principio *in dubio pró actione*, da por buena la presentación en el juzgado de guardia estimando que la Administración, que pudo haber rechazado el recurso por extemporáneo, no lo hizo, sino que lo aceptó, por lo que queda vinculada por esa aceptación.

2,53 *Presentación en la prisión provincial por interesado recluso.*—Un supuesto especialmente curioso que se ha planteado alguna vez es el resumido en el epígrafe que sirve de rúbrica a este apartado. Verdaderamente, al configurar una serie de vías indirectas de presentación en el artículo 66 LPA no parece haberse pensado en la imposibilidad en que se encuentra de utilizarlas el particular que se encontrare recluido en prisión, a menos que se dé una extensión amplísima a la expresión «órganos delegados de los distintos ministerios», hasta el punto de considerar a la prisión como órgano delegado del Ministerio de Justicia. Y aunque así fuera, tal vía indirecta

sólo podría utilizarse para la remisión de escritos a dicho ministerio y no a cualquier otro órgano o dependencia administrativa, dada la limitación que en cuanto al destinatario se contiene para este supuesto en el artículo 66,2) LPA.

En realidad, el supuesto puede asimilarse —por lo menos en cuanto a sus efectos— al que se producía antes de la revisión de 1963 en cuanto a los escritos enviados desde el extranjero. Por ello sería muy deseable que una futura revisión de la LPA atribuyera plena eficacia a la presentación de instancias y escritos en la prisión provincial por interesado recluso.

En favor de esta innovación que sugerimos podemos invocar ya la postura de nuestro Tribunal Supremo, que, inclinándose una vez más por aplicar el principio *in dubio pro actione*, ha establecido en la sentencia de la sala 4.ª de 23 de marzo de 1965, *Aranzadi* 1.761/1965, ponente excelentísimo señor don Pedro Fernández Valladares, la siguiente doctrina: «Que en examen del expediente resulta que notificada el 27 de octubre de 1962 a don José Ramón R. en la prisión provincial de Madrid, de la que era recluso a la sazón, la decisión correctora del Ministerio de la Gobernación, promovió contra ella dos escritos idénticos, ambos fechados el 5 de noviembre de 1962: uno, con el doble carácter de súplica ante el ministro de la Gobernación y de alzada ante la Presidencia del Gobierno, y otro, de alzada al Consejo de señores ministros, los dos en impugnación de la resolución del ministerio y al amparo del número 1 del artículo 21 de la ley de Orden público; enviados los aludidos escritos al Ministerio de Justicia, la subsecretaría de éste los cursó el 9 de noviembre de 1962 al Ministerio de la Gobernación y a la Presidencia del Gobierno, la que los registró de entrada el 10, no constando tal dato en el remitido a Gobernación. Que en tal planteamiento es reconocible que ambos recursos fueron promovidos y quedaron presentados en el término de diez días que marca el número 2 del artículo 21 de la citada ley, puesto que fechados de salida de la subsecretaría del Ministerio de Justicia el 9 de noviembre, en que expiraron los diez días, encontrábanse formulados dentro de éstos los respectivos escritos incluso en la hipótesis más desfavorable de que el mismo 9 se entregaran a la subsecretaría —lo que probablemente no acaeció, ya que la prisión los cursaría antes—, y si ciertamente la presentación no se verificó en los centros u oficinas que detallan los artículos 65 y 66 de la ley de Procedimiento administrativo, tampoco cabe exigirla estrictamente en la ocasión tan especial que se ventila, porque al estar recluso el interesado no le era dable acudir a los lugares indicados y utilizó el conducto oficial

único a su alcance que sirve para autenticar que el recurso se promovió en plazo legal; eso por lo que afecta al registrado en la Presidencia del Gobierno, que el dirigido al Ministerio de la Gobernación, que igualmente remitió el de Justicia en 9 de noviembre de 1962, no contiene sello o nota de la entrada en aquel departamento, por lo que pudo verificarse el mismo día y en semejante posibilidad, muéstrase como pertinente estar a la interpretación más favorable al particular para no privar de trámite a su pretensión por un riguroso criterio formalista en la apreciación de lo ocurrido; en virtud de todo, procede desestimar la inadmisibilidad propuesta por el representante de la Administración.»

2,54 *Presentación indirecta múltiple.*—Ocurre también en ocasiones que se publican normas estableciendo accidentalmente una vía indirecta de presentación. Un ejemplo lo constituye la orden de 14 de diciembre de 1964 (*Boletín Oficial del Estado* del día 30) en la que se establece la presentación a través de las subsecretarías de los ministerios de escritos dirigidos a la Comisión Superior de Personal. Otro ejemplo lo encontramos en la orden del Ministerio de Hacienda de 29 de octubre de 1965 (*Boletín Oficial del Estado* del día 30) sobre retribuciones compatibles.

Pues bien, al combinar esta vía indirecta de creación reglamentaria con alguna de las legales del artículo 66 LPA se origina un escalonamiento de órganos intermedios que nos lleva a designar el supuesto con la expresión «presentación indirecta múltiple».

Como veremos después (apartado 3,2), en estos casos puede plantearse duda acerca de la forma en que el escrito debe enviarse con objeto de dirigir adecuadamente su curso a través de esos órganos intermedios.

2,55 *Presentación por conducto reglamentario.*—Una última forma de presentación indirecta puede mencionarse todavía: la presentación por conducto reglamentario.

Se trata de una vía que han de seguir obligatoriamente, con exclusión de cualquiera otra, «los militares en asuntos del servicio» [artículo 66,5) RPAM].

Por tanto, en la Administración militar, si bien se admiten como regla general las vías indirectas de presentación establecidas con carácter general en el artículo 66 LPA, dichas vías no pueden ser utilizadas por «los militares en asuntos del servicio». En este caso la única vía utilizable «es la reglamentaria establecida».

### 3. Realización de la presentación por vía indirecta. El problema de la doble instancia

#### 3,1 PRESENTACIÓN A TRAVÉS DE OFICINAS DE CORREOS

3,11. *Requisitos.*—A) *Idea general.*—En la propia LPA está contenida la exigencia de que los escritos presentados a través de una oficina de Correos han de serlo «en sobre abierto para ser fechados y sellados por el funcionario de Correos antes de ser certificados» [art. 66,5) LPA].

La exigencia de estas formalidades está plenamente justificada, pues si la presentación a través de la oficina de Correos ha de producir el efecto de entenderse que los escritos han tenido entrada en el órgano competente en la fecha en que fueron entregados en la citada oficina, parece lógico que se adopten unas garantías mínimas a fin de acreditar la certeza de la fecha de presentación.

La orden del Ministerio de la Gobernación de 20 de octubre de 1958 reglamentó esta materia, y posteriormente el reglamento de los servicios de Correos de 14 de mayo de 1964 ha perfeccionado aquella regulación.

Vamos a examinar a continuación cada uno de los requisitos legales o reglamentarios que han de cumplirse por el particular o por la Administración, según los casos, antes de estudiar las consecuencias inherentes al incumplimiento de esos mismos requisitos.

B) *Presentación del envío en sobre abierto.*—Las instancias o escritos que los particulares o entidades deseen dirigir a los centros o dependencias administrativos por medio del Correo se presentarán en sobre abierto y acompañados de los respectivos resguardos de imposición editados por la Mutualidad Benéfica y extendidos por los remitentes [art. 205 del reglamento de 1964, sustancialmente coincidente con el artículo 1,2) de la orden de 20 de octubre de 1958].

Como quiera que los envíos de que se trata han de franquearse siempre como cartas certificadas [arts. 63,3 LPA y 1,4) de la orden de 1958], la exigencia de que el sobre se presente abierto constituye una excepción a las reglas generales de acondicionamiento de la correspondencia certificada que exigen para que las cartas puedan ser certificadas «que se presenten bien cerradas y que no aparezcan en ellas señales de haber sido abiertas y vueltas a cerrar» [art. 202,1) del reglamento de 1964].

En cuanto a los resguardos aludidos son los generales del artículo 202,4) del mismo reglamento: «... un impreso que sirva de matriz

y resguardo o recibo de imposición y en el que los remitentes consignen su propio nombre y domicilio, el nombre y domicilio del destinatario, el punto de destino y demás datos conducentes a identificar el envío.»

C) *Estampación del sello de fechas.*—El empleado que admita el envío estampará el sello de fechas en la parte superior izquierda de la cabecera del documento principal, haciéndolo con el mayor cuidado, a fin de que aparezca con claridad el nombre de la oficina y, sobre todo, la fecha. Cuando el remitente lo solicite, el empleado hará constar además, a continuación del sello de fechas que estampe, y tanto en el documento principal como en el recibo de imposición, la hora y minuto del depósito [art. 205,3) del reglamento de 1964].

Como puede observarse, la transcrita norma reglamentaria pone especial énfasis en la necesidad de que el funcionario proceda con particular esmero a fin de alejar cualquier posible duda sobre la fecha de presentación del envío.

Por otra parte, se ha añadido en el mencionado reglamento de 1964 una garantía de especial interés en determinados procedimientos en que entra en juego el principio de prioridad material: la consignación, a petición del interesado, de la hora y minuto del depósito.

Ahora bien, como quiera que la norma reglamentaria dice que la estampación del sello de fechas se hará *en la parte superior izquierda de la cabecera del documento principal*, las oficinas de Correos, siguiendo la dicción literal del precepto, se niegan, por regla general, a sellar la copia cuando el interesado lo solicita. Esta actuación suscita serias dudas de legalidad, pues está en flagrante contradicción con el artículo 69,2) LPA. El tema ha sido planteado alguna vez en la Prensa. Así, la revista *SP* decía en el número correspondiente al 15 de octubre de 1967:

¿Por qué el artículo 66 de la vigente ley de Procedimiento administrativo establece que una de las formas de presentación de escritos dirigidos a la Administración pública es por correo certificado, exhibiendo el escrito para su sellado por la oficina antes de cerrar el sobre, y el artículo 69 indica que el interesado podrá exigir el sellado y firmado de la copia como recibo justificativo de su presentación, y, por el contrario, la Dirección General de Correos tiene ordenado a todas sus dependencias que no sellen ni firmen las copias de los escritos? ¿Cómo va a tener el interesado justificación de la presentación de sus escritos si Correos solamente sella el original y sólo da el resguardo referente a una carta sin hacer alusión a su contenido? ¿Por qué un director general deroga, en uso de atribuciones para la ordenación del servicio, un precepto contenido en una disposición con el rango de ley?

En nuestra opinión, esta crítica es correcta. Y por si no bastara la invocación del artículo 69 LPA—que debería bastar y en algunos casos ha bastado—podría invocarse «a mayor abundamiento»—y «a mayor eficacia» ante algunos funcionarios que no saben de jerarquía de normas—el artículo 446 del propio reglamento de Correos, en cuyo párrafo segundo se dice que «la Administración postal observará lo dispuesto en la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958».

D) *Cierre del sobre por el remitente.*—Lo mismo en la orden de 1958 que en el reglamento de 1964 se contiene la prevención de que ha de ser el propio remitente el que cierre el sobre. Y el Tribunal Supremo tiene declarado en la sentencia de la sala 5.<sup>a</sup> de 9 de enero de 1967, *Aranzadi 736/1967*, ponente excelentísimo señor don Ginés Parra Jiménez: «... *siendo el propio remitente el encargado de cerrar el sobre cumplido aquel requisito* (el de estampación del sello de fechas en la cabecera del escrito original) y, naturalmente, *cerciorado de que se cumplió*; integran tales formalidades un sistema de garantías para el administrado, que por ellas conoce la fecha legal de presentación de sus escritos, y para la Administración, que recibe el documento con indubitada constancia de la data de su certificado postal: *son garantías que no pueden suplirse con prueba alguna distinta* y frente a las que nada suponen, cual pretende el recurrente, un sello de fechas puesto por la oficina postal en una supuesta copia del documento, ni un resguardo que acredite que en determinada fecha se impuso por el interesado en Correos un pliego certificado dirigido al órgano administrativo.»

Nos parece muy peligrosa—dicho sea con el mayor respeto y en un plano totalmente doctrinal—la doctrina sentada en esta sentencia. Establecer que los requisitos del sello estampado en el original y el cierre del sobre por el remitente «son garantías que no pueden suplirse con prueba alguna distinta» es ir contra la realidad y contra la ley. Contra la realidad, porque ésta nos dice que los envíos postales no los hace generalmente el interesado, sino un subalterno, un simple recadero, por lo que el cierre por el remitente del sobre no constituye garantía alguna en la mayor parte de los casos. Contra la ley, que establece en el artículo 88,1) LPA el principio de libertad en los medios de prueba. Aparte de que en el caso contemplado más bien parece que el error o descuido fue del funcionario postal que del interesado.

Insistiendo en lo que antes decíamos, la verdadera garantía para el particular estriba en retener una copia sellada del escrito que

envía. En este sentido nos parece mucho más progresiva la sentencia de la sala 5.ª del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1967, *Aranzadi* 1.288/1967, ponente excelentísimo señor don Luis Bermúdez Acero, en cuyo considerando segundo se lee: «Que es la segunda, la de determinar si el recurso de alzada ante el ministro está interpuesto dentro de plazo legal; en efecto, según el artículo 122 de la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, de aplicación al caso, el plazo para interponer esta clase de recursos es de quince días, contados a partir de aquel en que se hiciese la notificación y terminando con todo el día 15 de su vencimiento; el acuerdo de la Dirección General de Previsión de fecha 10 de abril de 1964 le fue notificado al recurrente el día 13 del mismo mes según consta en autos y lo confiesa el propio recurrente, por lo que los quince días hábiles terminaron con todo el día 30 de dicho mes; ahora bien, *está justificado por el resguardo del certificado y por la copia literal debidamente cotejada con el escrito original dirigido al ministro, que con fecha 29 de aquel mes de abril, en esta copia la estafeta de Correos de Lérida estampó el mismo sello del resguardo en los que se lee «Certificado, 29 abril 944, Lérida», lo que pone de manifiesto que, por el funcionario de Correos se cometió el error de no cerrar en el sobre a certificar el pliego que selló, o que no selló aquel que tenía obligación de sellar, es lo cierto que este defecto imputable al funcionario no debe repercutir en la actuación del recurrente, que cumpliendo con lo que se dice en el artículo 66 de la ley de Procedimiento administrativo, invocada en su relación con el contenido de la orden de 20 de octubre de 1958, adujo a la estafeta de Correos a depositar el pliego interponiendo su recurso de alzada, debiendo operar, a efectos de este recurso, la fecha de 29 de abril de 1964, y no la que aparece en el escrito que obra en el ministerio, que lleva la fecha de entrada de 2 de mayo del mismo año de 1964».*

E) *Operaciones ulteriores.*—Cumplidas las formalidades que quedan reseñadas, se procederá por el funcionario a formalizar el resguardo de imposición, archivando en la oficina postal la matriz y entregando el resguardo al remitente [art. 205,4) del reglamento de 1964, sustancialmente coincidente con el art. 1,3), final, de la orden de 1958].

F) *Supuesto de envío con aviso de recibo.*—Cuando interese a los remitentes conocer la fecha de entrega de estos envíos a las dependencias destinatarias, podrán solicitar aviso de recibo en el acto de imposición o con posterioridad [art. 205,4) del reglamento de 1954, que reproduce, en esencia, el art. 1,5) de la orden de 1958].

Ninguna especialidad añade este supuesto en relación con las normas generales sobre esta modalidad de envío—que son las del artículo 203 del reglamento—, las cuales son de plena aplicación.

3,12 *Consecuencias del incumplimiento.*—A) *Imputable al funcionario.*—Parece lógico que el particular no debe quedar perjudicado cuando el incumplimiento de alguno de los requisitos legales o reglamentarios sea debido a negligencia o descuido del funcionario. En este sentido, la sentencia de la sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 1965, *Aranzadi* 2.922/1965, ponente excelentísimo señor don Manuel Docavo Núñez, dice lo siguiente: «Que el artículo 66 de la ley de Procedimiento administrativo, para facilitar a los particulares el ejercicio de su derecho, autoriza la presentación de escrito en las oficinas de Correos en sobre abierto para que el funcionario estampe el sello y la fecha y se lo entregue a los interesados para que lo cierren, pero en este caso no ocurrió así; la oficina estampó en la copia del escrito dirigido al ministro el sello, expresando que había sido certificado en 19 de mayo de 1962 en Alcoy, y como selló la copia en vez de sellar el escrito original, el ministerio tuvo por presentado fuera de plazo el escrito, mas dado el carácter antiformalista de la ley Jurisdiccional, y el que aparece justificado que el contenido del certificado era el escrito de alzada, no es razonable que la interpretación equivocada del artículo por la oficina de Correos impida el acceso a la jurisdicción, por no admisión de la alzada, de la reclamación de la comisión, y es procedente la estimación del recurso, reponiendo las actuaciones al momento oportuno de resolución por el ministerio que dictará la procedente en derecho.»

Análoga doctrina, en la sentencia de la sala 5.<sup>a</sup> de 23 de febrero de 1967, *Aranzadi* 1.288/1967, ponente excelentísimo señor don Luis Bermúdez Acero, antes citada.

B) *Imputable al particular.*—Un supuesto de incumplimiento de requisitos imputable al particular que suele darse con relativa frecuencia por ignorancia de las exigencias legales y reglamentarias que configuran el envío de escritos a través de oficinas de Correos es el de presentación en sobre cerrado. El Tribunal Supremo en estos casos hace recaer en el particular las consecuencias del incumplimiento. Así, en la sentencia de la sala 4.<sup>a</sup> de 23 de octubre de 1965, *Aranzadi* 4.805/1965, ponente excelentísimo señor don José Samuel Roberes García: «Que conforme las partes en que el referido recurso de alzada debía interponerse antes del 24 de febrero de 1963; y habiéndose acudido, como medio de presentación del recurso, dirigido a Madrid desde Bilbao, a la fórmula de certificado en las oficinas de

Correos, como autoriza el artículo 66 de la ley de Procedimiento administrativo, ello debió realizarse en la forma que el expresado precepto determina en su número 3, indispensable para que la fecha de entrega del escrito de recurso en aquellas oficinas pudiera considerarse como de presentación ante el órgano destinatario; y como quiera que el envío no se hizo así, pues no se presentó el sobre abierto para extender el funcionario de Correos en el pliego la diligencia de entrega, es visto que la fecha de presentación de aquél en el ministerio no puede ser otra que la que consta en el registro del departamento como ingreso del recurso, que fue la de 26 de febrero de 1963, o sea transcurrido el plazo legal de su interposición; sin que obste a tal conclusión el hecho de haberse presentado por el actor un resguardo de certificado impuesto en Bilbao el día 23 de febrero, que no indica quién lo impuso, ni a quién va dirigido, ni cuál es el contenido del pliego certificado; por todo lo cual debe concluirse que la resolución de la Dirección General de la Vivienda de 29 de enero de 1963, cuya revocación se solicita, quedó firme al no aparecer interpuesto en plazo reglamentario el recurso de alzada ante el ministerio respectivo, siendo, en consecuencia, las resoluciones posteriores, tácita y expresa, mera confirmación de aquélla no recurrida en tiempo y forma».

En análogo sentido se pronuncia la sentencia de la sala 5.<sup>a</sup> de 31 de diciembre de 1965, *Aranzadi* 6.105/1965, ponente excelentísimo señor don Juan de los Ríos Hernández. También, la sentencia de la sala 4.<sup>a</sup> de 30 de mayo de 1967, *Aranzadi* 2.523/1967, ponente excelentísimo señor don Pedro Valladares Fernández.

En cambio, parece lógico que cuando el sello de la oficina de Correos aparece en la copia y no en el original no puede hablarse de incumplimiento imputable al particular. Y, así, lo vemos confirmado por el Tribunal Supremo en las sentencias que recogemos en el apartado 3,12), letra A), de este trabajo. No obstante, en el apartado 3,11, letra D), recogemos también alguna sentencia en que el Tribunal Supremo, mostrándose especialmente riguroso, ve en este supuesto un caso de incumplimiento imputable al particular.

### 3,2 PRESENTACIÓN A TRAVÉS DE DELEGACIONES

3,21 *Sello en la copia, pero no en el original.*—La sentencia de la sala 5.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1966, *Aranzadi* 541/1967, ponente excelentísimo señor don Justino Merino Velasco, establece la siguiente doctrina: «... es obligado, con vista de las

actuaciones, poner de manifiesto que la interposición del recurso de reposición tuvo lugar dentro del plazo de un mes señalado para ello en el artículo 52 de la citada ley, ya que la notificación de la resolución ministerial de la Vivienda por él recurrida, se llevó a cabo el 4 de marzo de 1964, y el referido recurso, dirigido al Ministerio de la Vivienda, esto es, al órgano que había de resolverlo, fue presentado en la delegación provincial de dicho ministerio en San Sebastián el día 25 del propio mes de marzo, según consta en diligencia suscrita por el encargado del registro de la mencionada delegación en copia de escrito de la misma fecha ante ella presentado y firmado por el abogado don Juan C. P., en unión de seis recursos de reposición, con sus copias correspondientes, a otros tantos expropiados en el mismo expediente, que nombraba, presentados con la demanda y no contradichos por la parte demandada, siendo uno de ellos el del aquí recurrente, en la copia del cual figura también el sello de la expresada delegación, sin que por ésta se consignase tal sello ni la constancia de la fecha de dicha presentación del recurso en el original de éste, apareciendo, en cambio, que en él figura estampado sello de entrada del recurso en la Gerencia de Urbanización con fecha de 17 de abril siguiente, la cual no cabe reputar que fue realmente la de presentación cuando es de estimar por lo dicho, suficientemente acreditado, que aquélla se verificó en tiempo hábil en la delegación provincial de Gulpúzcoa del indicado ministerio y se realizó en forma autorizada, ya que así se desprende de lo establecido en el artículo 66, párrafo 2.º, de la ley de Procedimiento administrativo respecto a la recepción en los órganos delegados de los distintos ministerios de la documentación que se les presente con destino a otros órganos del propio departamento...»

3.22 *Demora en el envío.*—La demora en el envío por parte de la oficina administrativa receptora no es obstáculo al juego de la eficacia que a las vías indirectas de presentación atribuye el artículo 66 LPA. Así, resulta de la sentencia de la sala 5.ª de 3 de octubre de 1964, *Aranzadi* 4.359/1964, ponente excelentísimo señor don Francisco Camprubí y Pader, cuya doctrina, aunque referida a un caso de presentación en una delegación provincial, es de general aplicación: «Que respecto a la alegación de inadmisibilidad del presente recurso que, previamente al examen del fondo del mismo, formula el señor abogado del Estado, basándose en haberse presentado, a su juicio, fuera de plazo el recurso de reposición previo al contencioso, es manifiesta su improcedencia, ya que publicada la orden de 27 de julio de 1961, que aprobó la delimitación del polígono «Cazofía», de Santander, en el *Boletín Oficial del Estado* del día 2 de septiembre

del mismo año, el recurso de reposición fue presentado por el actor en la Delegación de la Vivienda de Santander el día 20 del mismo mes de septiembre, mucho antes, por tanto, de que transcurriera el término legal de un mes para hacerlo, presentación correcta y eficaz a tenor de lo preceptuado en los números 1.º, 2.º y 4.º del artículo 66 LPA, sin que sea obstáculo a su validez el hecho de que por demora en su envío por parte de la oficina administrativa receptora del escrito, o por cualquiera otra causa, desde luego no imputable al interesado, no tuviere ingreso el escrito interpositorio del recurso en la Gerencia de Urbanización hasta el 28 de diciembre siguiente; de todo lo cual se deduce la precisión de desestimar la expresada alegación de inadmisibilidad.»

### 3,3 EL PROBLEMA DE LA DOBLE INSTANCIA

3,31 Se ha suscitado cuestión acerca de si en los casos en que se utiliza alguna de las vías indirectas de presentación de escritos y documentos es necesario acompañar instancia dirigida al órgano intermedio solicitando que haga la oportuna remisión al destinatario de aquéllos.

En nuestra opinión, basta con el escrito principal, sin que haya que recordar al órgano intermediario con una instancia la obligación que tiene—conforme al artículo 66 LPA, o el que, en su caso, fuese de aplicación—de remitirlo al destinatario.

La doble instancia es rechazable, pues significa doble reintegro para el particular, reiteración inútil de datos personales y, en definitiva, una forma de «crear papel» en la oficina de presentación, la cual, en el mejor de los casos, tendrá que destruirlo, si no es que opta por archivarlo. ¡Es tan estupefaciente el afán coleccionista de los humanos!

Lo anterior no se opone a que el particular, si lo desea, pueda utilizar el sistema de la doble instancia.

3,32 Esta opinión nuestra—que está en línea con las ideas de simplificación, economía y celeridad de nuestra moderna legislación administrativa—aparece confirmada directamente en algunos textos de nuestro Derecho positivo vigente.

Así, el estatuto de la Propiedad Industrial de 30 de abril de 1930, disponía en su artículo 20:

Al presentar la solicitud (de registro de una determinada modalidad industrial) en un gobierno civil de provincia u oficina de protectorado, bastará dirigirla al jefe del Registro de la Propiedad Industrial, *no siendo preciso formular otra dirigida al gobernador o comisario...*

En el mismo sentido, el artículo 76,3) RPEA, que al ocuparse de estas que llamamos vías indirectas de presentación, dice:

No será necesario acompañar escrito de presentación ni que se dicte oficio de remisión para que se cursen los escritos, cualquiera que sea el centro o dependencia en que se presenten.

3,23 Más discutible es si debe o no acompañarse escrito de presentación cuando se trata de la que hemos llamado presentación indirecta múltiple. Por ejemplo, se trata de utilizar una de las vías indirectas del artículo 66 LPA para cursar un escrito que, por así establecerlo determinada norma, hubiera de ser dirigido a la Presidencia del Gobierno a través de la Subsecretaría del departamento respectivo. En este caso, tal vez pueda resultar conveniente el sistema de la doble instancia, a fin de dirigir adecuadamente el curso del escrito principal a través de esos múltiples órganos intermedios.

#### 4. Conclusiones

La exposición que antecede nos ha puesto en contacto con algunas de las dificultades que en la práctica diaria plantean las vías indirectas de presentación de escritos y documentos administrativos.

Parece claro que la mayor parte de esas dificultades podrían obviarse con una revisión del texto legal que diera cabida a algunas formas de presentación indirecta que la experiencia ha revelado necesarias, y con una adecuada reglamentación que precisara el alcance de las expresiones empleadas para designar en cada caso el lugar de presentación y el órgano destinatario.

En consecuencia, debería admitirse como vías indirectas la presentación ante el juzgado de guardia y en la prisión provincial—limitado este supuesto a su utilización por el interesado recluso—. Asimismo debería generalizarse la presentación ante notario y en el puesto de la Guardia Civil previsto para determinados supuestos en la vigente legislación local.

La fijación de los dos puntos extremos—lugar de presentación y destinatario—entre los que discurren cada una de las vías indirectas debe fijarse con claridad, de forma que nunca pueda dudarse acerca de lo que debe entenderse por órgano delegado de cada ministerio, por representación diplomática y consular, etc. En todo caso, la interpretación reglamentaria que propugnamos—y hasta tanto la jurisprudencial—debe inspirarse en el criterio de la máxi-

ma amplitud tendente a facilitar—como decía ya la exposición de motivos de la LPA—el acceso del particular a las vías administrativas.

Por lo que respecta concretamente a la presentación en oficinas de Correos, debe dejarse bien claro el derecho que asiste al particular de exigir que se le selle la copia del escrito que presenta, pues sólo de este modo quedará verdaderamente garantizado frente a posibles errores o extravíos. La experiencia ha demostrado que el que el particular cierre por sí mismo el sobre no es suficiente garantía. Y, por supuesto, en los casos en que el original no aparezca sellado y sí la copia, el defecto debe imputarse a la Administración postal y, en consecuencia, mantenerse el principio de subsistencia de la acción.

Finalmente, en la utilización de cualquiera de las vías indirectas de presentación debe rechazarse—por inútil y entorpecedor—el sistema de la doble instancia.

