

EL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

35.077.3:35.047(46)

Por MANUEL BALLBÉ PRUNÉ

Recientemente fué enviado a las Cortes un proyecto de Ley regulando el procedimiento administrativo. En el presente trabajo el autor aborda especialmente aquellos aspectos del proyecto que tienden, de una parte, a prestar mayor agilidad a la actividad administrativa y, de otra, a facilitar las relaciones del público con la Administración.

I. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO DE LEY

1. La Ley de 19 de octubre de 1889, al intentar una regulación uniforme del procedimiento administrativo, se adelantó en muchos años a las Leyes de procedimiento administrativo de otros países y supuso un paso decisivo en la evolución de nuestro Derecho público. No obstante, la parquedad de sus preceptos y su carácter de Ley de Bases, que hubo de desarrollar cada Ministerio a través de su Reglamento especial, dieron lugar a un conjunto heterogéneo de disposiciones en pugna con la idea directriz que había presidido la promulgación de dicha Ley.

En estos años, además, se ha registrado un constante incremento de las funciones de la Administración, y “del Estado puramente negativo se ha pasado al Estado que busca afanosamente el bien público en cualquier esfera de la vida, y para ello actúa con una cadencia infinitamente superior a la prevista en el siglo XIX”.

Cabe añadir también que no pocos defectos del procedimiento administrativo vigente estriban tanto o más que en la concreta regulación de los trámites dispuestos en la legislación, en los hábitos y costumbres nacidos al socaire de los textos, en la actitud con que éstos se interpretan y aplican por amplios sectores de la Administración española.

La reforma, pues, era ineludible para unificar los textos legales, adaptarlos a las realidades de la hora presente e intentar desarraigar las prácticas viciosas formadas al correr de los años.

Por ello mismo, el título de la proyectada Ley—“Procedimiento administrativo”—es sólo humilde portavoz de su contenido. Verdaderamente, éste desborda el marco del procedimiento *strictu sensu* y tiende a la reforma de otros múltiples aspectos conexos de nuestra Administración, con lo que la reforma del procedimiento se encuadra en el ámbito general de la reforma administrativa.

2. El texto del proyecto se divide en un título preliminar y otros seis numerados correlativamente.

El título inicial delimita el "Ambito de aplicación de la Ley". Los demás títulos enuncian su contenido bajo estas rúbricas: "Los órganos administrativos", "Los interesados", "Actuación administrativa", "Procedimiento", "Revisión de los actos en vía administrativa" y "Procedimientos especiales", entre los que se comprende el nuevo procedimiento para la "elaboración de disposiciones de carácter general".

El proyecto no trata de atenazar a la Administración con una regulación detallista, basada en la desconfianza en los funcionarios. Se propone, por el contrario, orientar la actuación de éstos mediante la proclamación de los principios que deben dirigir e informar su actividad.

Una regulación casuística nunca lograría la recepción que es necesaria para la eficacia de las normas. Un ordenamiento que proclame principios de buena, recta y justa administración ha de alcanzar, por el contrario, la adhesión de los funcionarios y la formación de una opinión pública celosa de su observancia.

La Ley podría, pues, ser calificada de Ley de principios.

II. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

1. Los órganos administrativos han de crearse en función de la necesidad: la necesidad crea al órgano. Y la apreciación de aquélla debe estar reservada a los órganos superiores de la Administración. Por tanto, el artículo 3.º del texto dispone que la creación, modificación y supresión de los órganos de la Administración del Estado compete exclusivamente—salvo la función que corresponde a las Cortes—al Consejo de Ministros. La concesión de los créditos para dotar cada uno de los órganos de nueva creación corresponde a las Cortes, con plena conciencia de que se trata de un órgano de nueva creación. Por ello, si el crédito se consigna en la Ley de Presupuestos, los órganos de nueva creación habrán de enumerarse en un anexo especial, con el siguiente epígrafe: "Órganos administrativos de nueva creación".

Se enuncia la regla en función del principio de economía de que "no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicidad con otros ya existentes si al propio tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos".

2. En la legislación española vigente no existe ninguna ordenación general del régimen y funcionamiento de los órganos colegiados. En su virtud,

todo texto relativo a órganos de esta naturaleza se ve en el caso de tener que ocuparse de la regulación del órgano que se instituye.

En el proyecto de Ley se dedican los artículos 9.º a 16 a establecer el régimen general de los órganos colegiados. Tiene carácter subsidiario, en defecto de disposiciones especiales. No obstante, es de prever que, en lo sucesivo, las disposiciones que se dicten atinentes a estos órganos se remitirán a las disposiciones de la nueva Ley.

III. EL ADMINISTRADO

1. La capacidad de obrar ante la Administración pública es más amplia que en el Derecho civil. El artículo 24 la atribuye y reconoce, además de a las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, a la mujer casada y los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos cuya actuación está permitida por el ordenamiento jurídico administrativo sin la asistencia del marido o persona que ejerza la patria potestad o tutela, respectivamente. La norma es correlación de lo dispuesto en el artículo 27 de la vigente Ley de lo Contencioso-administrativo.

2. En los casos de actuación de los interesados ante la Administración por medio de representantes no debe necesariamente presentarse el poder, no ya con la actuación inicial, sino ni aun siquiera dentro de un plazo inmediato a la misma. Solamente debe acreditarse la representación a requerimiento del funcionario que instruya el expediente. No se exige, pues, poder notarial, ni tan siquiera, como requisito previo a la tramitación y necesario en todo caso, la aportación de ese poder.

La razón es bien sencilla: cuando se afirma que se obra en nombre y representación ajenas, en la infinidad de los casos en que esto sucede, es así efectivamente: sólo muy excepcionalmente resulta existir falsedad en esta manifestación. El régimen jurídico que ante esa anormalidad ha de instituirse, ha de adecuarse, por consiguiente, a la realidad sociológica.

Si en algún caso particular resulta que el supuesto representante carecía de la representación que alegaba, para tal caso el Código penal eleva el hecho a tipo de delito. Lo que no es pertinente es elevar la excepción a regla, y ante la eventualidad—que sociológicamente se reduce al mínimo—de que alguien se atribuya la representación falsamente, todos los ciudadanos deban ya ser sometidos a un régimen que sería propio si la falsedad fuera la normalidad social.

3. Se ha generalizado no sólo en España, sino en múltiples países, una

corruptela en méritos de la cual algunos funcionarios se creen facultados para exigir, en cualquier caso, de cualquier ciudadano, su comparecencia ante las Oficinas públicas. Esta, en rigor, únicamente ha de ser exigible cuando necesariamente la diligencia haya de evacuarse en la oficina pública y no quepa que lo sea por el mismo administrado en su domicilio, sin extorsión para las ocupaciones habituales.

En consecuencia, el artículo 30 del proyecto previene que sólo excepcionalmente, cuando así esté previsto en disposición legal o reglamentaria, podrá requerirse la comparecencia de los administrados ante las oficinas públicas; y que en los casos en que proceda se hará constar concretamente en la citación al objeto de la comparecencia.

IV. LA "ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA"

1. El título tercero del Proyecto de Ley se desarrolla bajo la rúbrica "Actuación administrativa". Su mismo nombre indica y revela su extensión.

Contiene cinco capítulos, con las rúbricas siguientes: "Normas generales", "Actos en general", "Términos y Plazos", "Información y Documentación" y "Recepción y Registro de Documentos".

2. En el capítulo primero, "Normas generales", se enuncia varias directivas que deben presidir toda la actuación de la Administración pública. Merecen referencia:

a) La actuación administrativa se desarrollará con arreglo al triple criterio de economía, celeridad y eficacia.

b) Los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización.

c) Siempre que sea posible se racionalizarán los trabajos burocráticos y se mecanizarán cuando el volumen de los mismos haga económico el empleo de estos procedimientos.

d) La Administración mantendrá informado al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios.

e) La Administración recibirá y estimulará las sugerencias o iniciativas de los funcionarios y del público.

3. Mención especial merece el art. 36, que dispone que las tareas de carácter predominantemente burocrático no podrán ser desempeñadas por funcionarios técnicos y facultativos, que deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su especialidad.

Ciertamente, carece de sentido y es contrario al interés público que personal calificado por la posesión de títulos técnicos y facultativos esté dedi-

cado a labores que no requieren los conocimientos propios de su especialidad. España está demasiado faltada de técnicos para que pueda permitirse el lujo y despilfarro que implica la dedicación de los mismos a labores puramente burocráticas y administrativas.

4. El art. 32, como derivación del primero de los principios que caracterizan la Administración y los funcionarios—su carácter subordinado a los intereses del público—, previene que el horario de despacho al público en las oficinas de la Administración será uniforme y lo suficientemente amplio para que no se cause pérdida de tiempo a los interesados. Y que en caso de afectar el servicio a gran número de administrados, se habilitará un horario compatible con el laboral.

5. En orden a las formas, nunca la escritura ha sido elemento sustancial de la actividad administrativa. La Administración debe proceder en la forma que en cada caso sea más adecuada. Por ello el art. 42 estatuye que los actos administrativos “sólo se producirán o consignarán por escrito cuando su naturaleza o circunstancias no exijan o permitan otra forma más adecuada de expresión y constancia”.

Bien entendido que aun en los casos en que sea necesario la escritura, no por ello será precisa la firma del titular del órgano: la constancia escrita del acto se efectuará y firmará por el órgano inferior que lo reciba oralmente, expresando en el documento la autoridad de que procede.

Se trata, con ello, de liberar a los órganos directivos de la pérdida de tiempo que representa la firma puramente mecánica. Son innumerables los documentos que ha de firmar una autoridad de orden superior; y que precisamente por su infinidad, no cabe que sean objeto de la debida atención. Con lo cual resulta, además, que se impide la dedicación a las tareas propias de dirección de los órganos superiores de cada esfera administrativa. La fórmula que sanciona el proyecto de Ley es clásica en la Curia romana.

Claro está que, en hipótesis, será posible que la autoridad o funcionario que dé fe del acto verbal del superior lo haga, en algún caso, falsamente. Mas éste será un caso límite, excepcional, reducido al mínimo precisamente por el nivel, categoría y responsabilidad propios del órgano receptor oral del acto y fedatario del mismo. Pero, según antes expusimos, nunca un supuesto excepcional, como el indicado, legitima que, invirtiendo los términos, se legisle como si en la normalidad de los casos hubiere de actuarse falsamente: la falsedad es excepcional y para ella está la sanción del Código penal. Un régimen de Derecho se caracteriza cabalmente por reducir al mínimo los actos de prevención, basados en el temor a la infracción de la Ley, y potenciar al máximo la represión y sanción frente a quienes incurran en la violación, perturbadora del orden jurídico y social.

6. En la misma línea de facilitar la labor administrativa, se previene (artículo 43) que cuando deban dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, se refundirán en un único documento que especificarán las personas y otras circunstancias que individualicen cada uno de los actos, y sólo dicho documento llevará la firma del titular de la competencia.

Esto ya es posible hoy en día: no hay ningún precepto legal que lo impida. Pero es lo cierto que la falta de iniciativa de un gran importante sector de nuestra Administración sigue dando lugar a que los altos cargos de la misma tengan que seguir firmando documentos seriados, uno a uno, estérilmente.

7. El proyecto de Ley, en su art. 44, ordena que serán motivados los actos que restrinjan situaciones jurídicas individuales, los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos y aquellos que deban serlo por razón de su naturaleza o en virtud de normas especialmente aplicables. Podría decirse, por ende, que todos los actos administrativos de alguna trascendencia han de ser motivados.

8. En todo caso, la eficacia de los actos respecto de los interesados no se inicia hasta que sean publicados o notificados individualmente. En los casos en que tengan por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos, y en aquellos otros para los que no puede exigirse la notificación personal, deberá mediar la publicación del acto.

Esta publicación se efectuará una vez terminado el procedimiento y será independiente de la que se hubiere realizado con anterioridad a los fines de información pública. Venía sucediendo, en efecto, que en múltiples casos estaba prevista la información pública como trámite de instrucción previo a la adopción de una resolución administrativa; pero luego ésta no se publicaba, con lo que las personas interesadas no llegaban a conocer, de un modo cierto, si había sido o no dictado el contenido de ésta.

La Administración se instituye para servir el interés público y, por tanto, a los ciudadanos. De aquí, por consiguiente, que nunca la existencia de defectos en los actos de los administrados deba servir de pretexto para aludir la satisfacción de sus intereses. Por ello en la Ley de lo Contencioso administrativo se proclamó este principio y con más razón, si cabe, tenía que recogerse en la Ley de Procedimiento administrativo: "Cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para completarlo."

9. El mismo principio fundamental de subordinación de la Administración al público determina las interesantes innovaciones que se contienen en los artículos 66 y 67, en orden a la recepción de documentos.

Con arreglo al Proyecto, éstos podrán presentarse no solamente en el Registro del órgano al cual vayan dirigidos, sino, también, en los Gobiernos civiles para todos los órganos de la Administración radicados en distinta provincia; y en los órganos delegados de los distintos Ministerios, respecto de la documentación que se presente con destino a los órganos de su Departamento.

Es más: se habilitan también las Oficinas de Correos para recibir las instancias y documentos dirigidos a Centros administrativos, siempre que se presenten en sobre abierto, para ser fechados y sellados por el funcionario de Correos antes de ser certificados.

V. EL PROCEDIMIENTO

1. En su Título cuarto, el Proyecto de Ley se refiere al tema que constituye su objeto propio: el "procedimiento". El Título se divide en cinco capítulos, bajo las rúbricas siguientes: "Iniciación", "Ordenación", "Instrucción", "Terminación" y "Ejecución".

2. El texto no pretende configurar un procedimiento unitario, en el que, como fases sucesivas, se den todas las actuaciones mencionadas en las rúbricas de cada título. No regula la iniciación, ordenación, instrucción y terminación como fases sucesivas de un procedimiento, sino como tipos de actuación que podrán darse o no en cada caso, según la naturaleza y exigencias del procedimiento de que se trate. El principio preclusivo queda prácticamente suprimido, como puede observarse a través del precepto que faculta para formular alegaciones en cualquier momento, con tal que sea anterior a la resolución, y obliga a la Administración a tomarlas en cuenta.

3. El art. 75 se refiere al supuesto de los asuntos en que han de intervenir con facultades decisorias dos o más departamentos ministeriales o varios Centros directivos de un Ministerio, y se trata de poner fin a la necesidad de tener que seguir múltiples expedientes en relación con un mismo objeto, con la posibilidad de resoluciones parciales contradictorias. Para estos casos se previene que se instruya un solo expediente y se dictará una resolución única. El expediente se iniciará y resolverá en el Centro directivo o Ministerio que tenga la competencia más específica en relación con el objeto de que se trate, el cual recabará de los otros cuantos informes o autorizaciones sean precisos. Bien entendido que si transcurre un mes sin recibir respuesta, se entenderá manifestada que no existe objeción.

El principio de unidad de expediente y de resolución se mantendrá tam-

bién en los supuestos en que, además del Estado, deban intervenir las Corporaciones locales y organismos autónomos.

4. En cuanto a las comunicaciones y notificaciones se introducen importantes innovaciones respecto del régimen actualmente en vigor.

La primera es que la comunicación entre los órganos administrativos se efectuará siempre directamente, sin que puedan admitirse traslados y reproducciones a través de órganos intermedios. Se rompe, por consiguiente, con lo que se estimaba una consecuencia natural del principio de jerarquía orgánica. Se pretende, así, terminar con estéril labor de que ocupa buena parte de los órganos intermedios de la Administración.

En ambos casos, cuando alguna autoridad u órgano intermedio deba tener conocimiento de la comunicación se le enviará copia de la misma.

Con los procedimientos mecánicos en uso es ciertamente mucho más eficiente que el Órgano autor de un acto obtenga tantas copias cuantos deban ser los sujetos a los que deba comunicarse, y no que deba ser copiada tantas veces como por órganos intermedios vaya sucesivamente pasando.

El mismo principio de relación directa rige respecto de las comunicaciones entre los órganos de la Administración y los administrados: las comunicaciones y notificaciones serán cursadas directamente por el órgano autor de la resolución, sin pasar por otros órganos administrativos intermedios. Con ello se descarga de trabajo a los órganos inferiores y, muy especialmente, a los Ayuntamientos, utilizados por casi toda la Administración como agentes de notificaciones.

Por ello, también, en orden a la forma de las notificaciones, se admiten con gran amplitud los distintos medios de comunicación: se efectuarán mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otra modalidad que permita tener constancia de la recepción y de la fecha.

5. En materia de informes, la sección cuarta previene que deberán reducirse a los absolutamente necesarios. Y que la redacción de los mismos será sucinta, no incorporándose a su texto “el extracto de las actuaciones anteriores ni cualquier otro dato que ya figure en el expediente”. Ha de evitarse el trabajo inútil de ir reiterando en cada informe un extracto de las actuaciones anteriores, como es frecuente verlo en muchos expedientes administrativos.

Cuando un Organismo público sea objeto de reiteradas o excesivas peticiones de datos o estadísticas por parte de otros Organismos, lo pondrá en conocimiento de la Presidencia del Gobierno, para que por ésta se provea lo pertinente.

6. El Título VI—“Procedimientos especiales”—, al fijar un procedimiento para la “elaboración de disposiciones de carácter general”, se propone el

laudable fin de limitar, en lo posible, el ejercicio de la facultad legislativa por la Administración y asegurar, para las normas que se dicten, las máximas garantías de oportunidad y acción.

Con esta finalidad se previene, ante todo, que la elaboración de toda clase de disposiciones de carácter general da lugar a la formación de un expediente y a la realización de los correspondientes estudios e informes previos que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad de las normas. Evidentemente, si así está dispuesto para una resolución que afecte a un solo interesado, con mucha mayor justificación debía estar ordenado cuando se trata de dictar una disposición general, que afectará a múltiples personas.

Asimismo, se incorporarán al expediente las sucesivas redacciones de que sea objeto la norma, los dictámenes y consultas evacuados, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma o puedan facilitar su interpretación.

7. El procedimiento de elaboración se fija en el art. 137:

a) Todo proyecto habrá de ser informado por la Secretaría General Técnica o, en su defecto, por la Subsecretaría del Departamento respectivo o el Estado Mayor, cuando se trate de los Ministerios militares.

b) Cuando se trate de las materias señaladas en el apartado 7.º del artículo 13 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, se requerirá, además, la aprobación de la Presidencia del Gobierno.

c) En los casos en que así esté dispuesto, el Proyecto se someterá a dictamen del Consejo de Estado.

d) Siempre que sea posible y la índole de la disposición lo permita, se concederá a las entidades que ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe en el término de diez días.

e) Cuando a juicio del ministro, la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública.

Estas dos últimas normas vienen a reconocer que la audiencia de los interesados, directamente o a través de sus representantes, es la mejor garantía de acierto en la actuación de las funciones públicas. Y si ciertamente la audiencia está dispuesta para las normas con rango de Ley, a través de la intervención de las Cortes; y la audiencia está prescrita también para las resoluciones administrativas, nada justifica que para lo que tiene jerarquía intermedia entre la Ley y las resoluciones, como son las disposiciones

administrativas, se siga régimen opuesto. Así está reconocido en la legislación extranjera.

VI. DISPOSICIONES FINALES

En las disposiciones finales se previene la derogación de la Ley de 19 de octubre de 1889 y de todos los Reglamentos dictados para ejecución de la misma y sus disposiciones complementarias, el R. D. de 23 de marzo de 1886 y, en general, todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la Ley.

Asimismo, se faculta a la Presidencia para dictar cuantas disposiciones complementarias sean precisas y, finalmente, se prevé la redacción de un nuevo Reglamento de las Reclamaciones económico-administrativas ajustado a las prescripciones de la Ley; y que el Gobierno publicará un nuevo texto articulado de la Ley de Régimen local, adaptado igualmente a las prescripciones del texto expuesto.