

**ANTE EL  
PROYECTO DE LEY  
DE  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
35.077.3**

Por **FERNANDO GARRIDO FALLA**

El proyecto sometido actualmente a estudio en las Cortes es examinado en sus puntos fundamentales por el autor, catedrático de Derecho Administrativo, quien analiza la importancia y situación de nuestra ordenación administrativa procedimental, llegando a la conclusión de que la ley en proyecto constituye un paso decisivo para la unificación y simplificación del procedimiento administrativo español.

**I. LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA DE CARACTER GENERAL**

Nuestro Derecho administrativo positivo se ha visto enriquecido durante los últimos años con tres importantísimas Leyes de carácter general: la Ley sobre Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, la Ley sobre la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración pública, texto refundido de 26 de julio de 1957. La simple comprobación de la proximidad cronológica de estas tres Leyes debe considerarse ya como un indicio revelador de que nos encontramos en un momento en que se dispone de la técnica y la acometividad necesarias para lograr una revisión a fondo de nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo. Pero obsérvese, ante todo, que lo que aquí subrayamos no es tanto el hecho de que nuestra legislación administrativa sea actualmente frondosa—cosa, por otra parte, nada merecedora de elogio—cuanto el hecho de que las elaboradas sean cabalmente Leyes administrativas de carácter general.

De siempre se ha planteado la doctrina administrativa la gran cuestión de la posibilidad de codificar esta rama del Derecho. Muy bien pudiera ocurrir que, frente a la utopía del Código administrativo, la solución estuviese en unas cuantas leyes generales; aun cuando tampoco deba descartarse la posibilidad de que esto constituya justamente el primer paso serio hacia tal codificación. En cualquier caso, lo que resulta alentador es descubrir el elevado aliento técnico y doctrinal que informa cada una de las antes citadas leyes, en las que las necesidades de la práctica se han combinado adecuadamente con la dogmática jurídico-administrativa, habiéndose venido a demostrar, una vez más, el hecho de que el legislador cuente en primera fila con la doctrina científica. Como ha dicho Cataldi, con referencia al mismo problema tal como está planteado en Italia: “La doctrina no debe ser relegada en adelante al campo de los ejercicios teóricos; debe salir del claustro y debe invadir el campo del Derecho positivo, no para interpretarlo, sino para determinarlo.”

El simple anuncio de que el Gobierno había enviado a las Cortes un proyecto de Ley sobre el Procedimiento administrativo, nos hizo pensar inmediatamente en que el camino iniciado por la Ley de Régimen jurídico de la Administración pública iba a andarse hasta el final. En efecto, el ambicioso título de aquella Ley parecía ofrecer un contenido que luego quedaba un tanto mutilado en la realidad. Régimen jurídico constituye, desde luego, todos y cada uno de los preceptos que en los distintos capítulos de esa Ley se contienen; pero también son Régimen jurídico otras materias que no fueron abordadas por la Ley y entre ellas, y notoriamente, está el Procedimiento administrativo. Sobre todo si se tiene en cuenta que el proyecto redactado por el Gobierno es ciertamente ambicioso y no se limita, desde luego, al simple aspecto procedimental de la acción administrativa. Basta comparar los títulos y capítulos de cada una de estas Leyes para comprender su correspondencia sistemática y, consiguientemente, la posibilidad de reconducirlas a un texto legal único. Esta nueva y amplia Ley se parecería mucho, por su contenido, al primer proyecto de Ley general sobre la acción administrativa que redactó la Comisión para la Reforma de la Administración en Italia, y que se componía de los siguientes títulos: de las Administraciones públicas, del Procedimiento administrativo, del Acto administrativo, de la Revisión de los actos administrativos, y de la Responsabilidad de las Administraciones públicas.

## II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

Creo que el Derecho administrativo procedimental es en España, por lo menos, tan importante como en cualquiera de los países donde, según Langrod, existe tal Derecho. Adviértase, por de pronto, en apoyo de esta afirmación, el hecho innegable de la primacía cronológica de nuestra Legislación sobre la materia. Aparte otros precedentes que pudieran ser invocados, el 19 de octubre de 1889 se promulgó la Ley de Bases a la que habían de ajustarse los Reglamentos de procedimiento administrativo en los distintos Departamentos ministeriales. Ya el dato de esta fecha sería bastante a disculpar ciertos defectos técnicos que pudiésemos descubrir hoy, casi tres cuartos de siglo después.

Pero es que nuestro Derecho administrativo procedimental no está constituido solamente por la Ley de Bases de 1889 y las escasas disposiciones reglamentarias que se dictaron en el ingenuo y a todas luces insuficiente plazo de seis meses que en aquélla se señalara. Inspirándose lejanamente en aquellas bases, pero respondiendo a preocupaciones surgidas en épocas muy

posteriores, se han dictado amplios y detallados Reglamentos, como el de la Subsecretaría de Gracia y Justicia de 1917, el del Ministerio de la Gobernación de 1947, el del Ministerio de Comercio de 1951 o los todavía más recientes de Industria y Trabajo de 1954; esto sin contar el detalladísimo y *cuasi-judicial* procedimiento establecido para las reclamaciones económico-administrativas por R. D. de 29 de julio de 1924.

A esto hay que unir, para completar el cuadro, la obra de nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, y, finalmente, la construcción doctrinal; baste recordar los nombres de GASCÓN Y MARÍN, ROYO-VILLANOVA, VILLAR Y ROMERO, LÓPEZ RODÓ, AMORÓ-RICA y GONZÁLEZ PÉREZ.

De las consideraciones que acabamos de hacer en relación con nuestro Derecho, no debe deducirse, ni con mucho, que el estado legislativo fuese satisfactorio. Una cosa es que tengamos un Derecho administrativo procedimental importante y otra que tal Derecho sea perfecto.

La principal objeción que pudiera hacerse es la de la falta de unidad. Al ser la de 1889 una Ley de bases, el desarrollo reglamentario ulterior a cargo de los distintos Ministerios había conducido paradójicamente a soluciones tan contradictorias entre sí, que difícilmente se hubiese reconocido el origen común: unas veces por regularse reglamentariamente materias no previstas en la Ley de Bases, otras por una pretendida exigencia de la peculiaridad de la materia sobre que el procedimiento versaba. En todo caso, la anarquía reinante pone claramente de manifiesto la necesidad de un nuevo Código de Procedimiento administrativo. Justificándola, decía el maestro GASCÓN Y MARÍN: "Parece evidente que, dada la evolución que se ha operado en materia de procedimiento, las nuevas normas no previstas en la Ley de Bases, pero que acertadamente se han llevado a la reglamentación del procedimiento administrativo, tanto en la esfera de Administración local como en la de la central, se impone el ir a la promulgación de un Código único de procedimiento administrativo. La diversidad de materias sobre que versan las reclamaciones o peticiones formuladas por los particulares no debe llevar a la variedad de plazo, de denominaciones y naturaleza de recursos que se advierten en los Reglamentos en vigor."

Resultaba lógico que las consideraciones anteriores se potenciasen durante los últimos meses, en que un clima en torno a la reforma administrativa ha ido surgiendo en nuestro país. En la Semana de estudios sobre la reforma administrativa que tuvo lugar en Santander en julio de 1957, uno de los temas de discusión fué justamente este del procedimiento administrativo. La crítica que allí se hizo de nuestro Derecho sobre la materia se concretaba en las dos siguientes objeciones: en primer lugar, eran muchas las normas anquilosadas y sin fluidez (por exigir formalidades innecesarias;

por establecer plazos lentísimos para la resolución de los expedientes, por anacronismos no corregidos, etc.); en segundo lugar, débil garantía del administrado. Partiendo de aquí, se ofrecían las bases para la reforma y simplificación del procedimiento, entre las que se contenían la propuesta de redacción de una nueva Ley que articularse un texto uniforme de procedimiento administrativo.

#### ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto de Ley sobre Procedimiento Administrativo enviado por el Gobierno a las Cortes Españolas, constituye un verdadero Código compuesto de 152 artículos y cinco disposiciones finales. Su contenido desborda con mucho el campo estricto del Procedimiento para ser, realmente, un proyecto de "Ley sobre la acción administrativa", pues tanto se reglamenta la forma como el fondo de ésta. A más de un título preliminar, en el que se determina el ámbito de aplicación de la Ley, el proyecto se estructura en los siguientes seis títulos: título 1.º, los Organos Administrativos; título 2.º, los interesados; título 3.º, actuación administrativa; título 4.º, procedimiento; título 5.º, revisión de los actos administrativos en vía administrativa, y título 6.º, procedimientos especiales. De tan amplia materia nos limitamos aquí al examen de unos cuantos puntos que consideramos de la mayor importancia.

#### LA EFICACIA ADMINISTRATIVA

Ante todo ha de señalarse que no ha sido el punto de vista de la legalidad el único que ha preocupado a los redactores del proyecto. Importa que la acción administrativa se ajuste a la Ley y que la composición del interés público y de los intereses particulares se logre cabalmente a través de un Procedimiento concebido como "forma de garantía jurídica". Pero importa también que la actuación administrativa sea *eficaz* y, en este sentido, que el procedimiento administrativo constituya precisamente un vehículo de eficacia.

Esa finalidad persigue el art. 82 del proyecto donde se dice que "las notificaciones se realizarán mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción y de la fecha". Igual sentido tienen las normas que tienden a la unificación del horario de despacho al público (art. 38) o de creación de oficinas de información encaminadas a facilitar las relaciones con el público de los organismos adminis-

trativos; o el precepto que dispone (art. 43) que cuando hayan de dictarse una serie de actos todos ellos de la misma naturaleza (como nombramientos, concesiones o licencias), se refundirán en un único documento, sólo el cual llevará la firma de la autoridad competente.

#### COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

El proyecto que se examina regula—y éste no es materia estrictamente procedimental—los principios generales sobre la competencia y su atribución a los Organos administrativos. Debe destacarse el principio que se contiene en el art. 5.º: “Si alguna disposición atribuye competencia a la Administración del Estado, sin especificar el Organo que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los *Organos no centrales* competentes por razón de la materia y del territorio; y de admitir varios de distinto grado, la instrucción y la resolución compete al Organo no Central de base territorial más amplia.” Esta declaración no deja de chocar—seguramente en atención a una aspiración desconcentradora—con principios que estaban en la base de nuestro Ordenamiento positivo, como la propia Jurisprudencia había declarado. En efecto, la atribución de competencias concurrentes (atribución genérica a un Departamento sin especificar el órgano concreto que, con exclusión de los demás, debe ejercerla), debe permitir obviamente el juego del principio de jerarquía, informante, como reconoce el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico, de nuestra organización administrativa. En su virtud, y salvo exclusión formal que realice la Ley, debe entenderse que el Organo superior puede avocar las competencias del inferior en orden a la incoación y tramitación de los expedientes administrativos.

#### DESCONCENTRACIÓN

El afán desconcentrador del proyecto se manifiesta más acusadamente todavía en el art. 6.º, que atribuye a los simples negociados la facultad de “resolver aquellos asuntos que consistan en la simple confrontación de hechos o en la aplicación automática de normas, tales como libramiento de certificaciones, ascensos por antigüedad, jubilaciones por edad o inmatriculaciones”. Probablemente se va demasiado lejos con esta solución: baste pensar que estas competencias, tradicionalmente típicas de ministro, son las que el artículo 17 de la Ley de Régimen Jurídico ha venido a delegar en los subsecretarios y directores generales.

## LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Por primera vez en nuestro Derecho, una Ley viene a regular de modo completo toda la teoría del acto administrativo y de los supuestos de invalidez.

De acuerdo con el art. 40 se consideran como elementos esenciales de los actos de la Administración la competencia, la causa, motivo, y fines, y el procedimiento. El art. 41, al declarar que "el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico y será congruente con sus motivos y fines", abre la puerta a la posibilidad de fiscalizar los actos administrativos irregulares por falta de causa o por "desviación de poder", confirmándose así lo ya previsto en el núm. 2 del art. 82 de la Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956.

En materia de motivación, el proyecto, en cambio, no es riguroso. En primer lugar, comienza por desterrar la forma tradicional de los resultandos y consideraciones que, en tantos expedientes administrativos, constituye actualmente la regla de nuestro Derecho (art. 96, núm. 2). En segundo lugar, limita la obligación de motivar a aquellos actos (art. 44) que restrinjan situaciones jurídicas individuales, que se separan del criterio seguido anteriormente o del dictamen de los Organos consultivos o, finalmente, que los requieran por su naturaleza o porque una norma especial lo exija. Además, se excluyen totalmente de la obligación de motivar los actos de policía sobre la prensa, radio, cinematografía y teatro.

Constituye, a nuestro juicio, un auténtico logro el tratamiento que el proyecto realiza de los supuestos de invalidez de los actos administrativos. Por primera vez, se realiza una distinción con relevancia legal entre los casos de nulidad de pleno derecho (art. 48) y de anuabilidad (art. 49). Son nulos de pleno derecho los actos de la Administración en los casos siguientes: los dictados por Organos absolutamente incompetentes; los de contenido imposible o contrario a la Ley Penal; los dictados prescindiendo total y absolutamente de los procedimientos establecidos (vía de hecho) o de las normas esenciales para la formación de la voluntad de los Organos colegiados; y, por último, los provocados fraudulentamente por los beneficiarios de los mismos actos en perjuicio del interés público. Asimismo se consideran nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas de carácter general que infringen los límites impuestos a la potestad reglamentaria por los artículos 26 y 27 de la Ley de Régimen Jurídico. Ni que decir tiene que nos mostramos absolutamente de acuerdo con esta enumeración que coincide sustancialmente con la por nosotros realizada—creemos que por primera vez en la doctrina—en nuestro libro *Régimen de impugnación de los actos administrativos*.

Otra novedad del proyecto está constituida por la regulación que se hace de la ejecución de los actos administrativos. No se trata aquí simplemente de declarar el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos; sino que el problema que aquí se aborda es el de la regulación de la llamada "acción administrativa de oficio", y que no es otra que el conjunto de medios de que la Administración dispone para compeler a los particulares al cumplimiento de las obligaciones administrativas. En el proyecto que se examina, después de sentarse el principio fundamental de que la Administración pública no puede emprender ninguna actuación material que lesione o perturbe los derechos e intereses de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico (art. 104), se determinan los siguientes medios de ejecución forzosa: *a)* apremio sobre el patrimonio; *b)* multa coercitiva. Así como algunos de estos procedimientos han sido tradicionalmente regulados por nuestro Derecho, como es el caso del apremio sobre el patrimonio para lo que basta una remisión al Estatuto de recaudación, en otros casos todo intento de regulación tiene que resultar particularmente delicado y así, y en relación con la compulsación sobre las personas, el proyecto tiene que limitarse a decir que "los actos administrativos que impongan a los administrados una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión inmediata sobre los mismos dentro de los límites exigidos, por respeto a la dignidad de la persona humana o por las Leyes" (art. 111).

Como es natural, en el proyecto no se trata de los medios especiales (como el empleo de la fuerza pública) de que la Administración dispone en ejercicio de sus funciones de policía de seguridad por razón de orden público.

#### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Por lo que se refiere al Procedimiento propiamente dicho, el proyecto significa un notable intento de simplificación y aceleración de la actividad administrativa. En relación con la recepción y registro de documentos, se contiene la innovadora regla de que los Gobiernos civiles se convierten en Registros generales de recepción de cualquier tipo de documento o instancia dirigido por un particular a Organismo del Estado radicante en otra provincia. Mayor trascendencia práctica tiene aún la norma (art. 66, núm. 3), que habilita a las Oficinas de Correos para recibir instancias y documentos dirigidos a Centros o Dependencias administrativas, siempre que se presenten en sobre abierto para ser fechados y sellados por el funcionario de Correos

antes de ser certificados, entendiéndose que dichos documentos han tenido entrada en la Administración a partir de la fecha del sello de la Oficina de Correos.

De generosa, al mismo tiempo que ambiciosa, debe calificarse la norma del proyecto (art. 75) que intenta reducir a un único expediente asuntos en los que actualmente intervienen con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales u Organismos administrativos. El administrado recibirá ciertamente con júbilo esta disposición. Se trata de evitar, por ejemplo, que en la matriculación de un coche o en la apertura de una nueva industria el particular haya de peregrinar de Organismo en Organismo obteniendo sucesivas autorizaciones y permisos todos ellos igualmente necesarios para lograr el resultado final. La solución arbitrada por el proyecto es la siguiente: en tales casos el expediente se iniciará y revolverá en el Centro directivo o Ministerio que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate; este Centro o Departamento recabará de los otros a los que compete algún género de intervención en el asunto, cuantos informes o autorizaciones sean precisos; se entenderá que no existe objeción cuando transcurra un mes sin recibir respuesta del Ministerio consultado; si se trata de informes o remisión de datos necesarios para la resolución del expediente, el transcurso de veinte días sin que sean remitidos por el funcionario obligado a ello determinará su responsabilidad (art. 75).

La preocupación del proyecto es la abreviación de los plazos. Así se prescribe que, a no mediar causas extraordinarias "no podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra del día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución" (art. 62). El retraso implicará siempre la responsabilidad disciplinaria del funcionario culpable de la demora.

Esta cuestión de los plazos debe relacionarse con el problema del silencio administrativo.

El proyecto repite (art. 98), incluso con las mismas palabras, el precepto contenido en el art. 38 de la Ley sobre la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956. Como se sabe, aquí se sienta el principio de que el transcurso de un determinado plazo sin que la Administración resuelva una cuestión que se le hubiese planteado, implica la presunción de una resolución negativa, recurrible, por tanto, por el particular afectado. Ahora bien: la teoría general del silencio administrativo se completa en el nuevo proyecto con la admisión de dos supuestos en los que el silencio se entenderá positivo. Son éstos, aparte otros que puedan venir establecidos por normas especiales, los siguientes (art. 99): a) autorizaciones previas al ejercicio de derechos subjetivos, salvo si estuviere dispuesto lo contrario o fuese

discrecional su otorgamiento; b) autorizaciones o aprobaciones que deben otorgarse por los Organos de la Administración en ejercicio de sus funciones de fiscalización y tutela sobre los Organos inferiores.

## RECURSOS

La vieja Ley de Procedimiento administrativo de 1889 sentaba en sus bases 12, 13 y 14 los principios para la regulación de los siguientes recursos: alzada, queja, incompetencia y nulidad. A estos dos últimos los calificaba de “extraordinarios”. Si contrastamos esta enumeración con la que se hace en el nuevo proyecto de Ley—donde sólo se regulan los recursos de alzada, reposición y revisión—nos daremos cuenta de que la discrepancia es notable. Y así tiene que ser, supuesta, en primer lugar, la falta de técnica que en esta materia presidió la Ley de 1889, y, en segundo lugar, las correcciones que a la propia Ley habían hecho los más modernos Reglamentos de Procedimiento administrativo.

En efecto: el recurso de reposición (desconocido en la vieja Ley) se introdujo primero en nuestra Legislación local, más tarde con carácter extraordinario en la esfera central y, finalmente, como recurso originario y trámite normal previo a la vía contencioso-administrativa después de la nueva Ley sobre esta jurisdicción (art. 52); los recursos de incompetencia o de nulidad por vicio de forma carecían también de sustantividad propia, pues tanto la incompetencia como el vicio procedimental son sencillamente posibles motivos en que fundar el recurso ordinario de alzada; por último, el recurso de queja contra defectos en la tramitación de un expediente ya había sido atacado por la doctrina que le negaba precisamente el carácter de recurso, puesto que—se decía—el recurso supone siempre un acto administrativo que impugnar y en estos casos justamente lo que falta es el acto administrativo (criterio aceptado por el Reglamento del Ministerio de la Gobernación de 1947, que no habla de recurso, sino de “escrito de queja”).

El proyecto que se examina refleja, pues, en este punto, el estado actual de la doctrina. Excluida la queja (cuya reglamentación pasa a hacerse en el capítulo dedicado a la tramitación del procedimiento administrativo, art. 79), y remitiéndose, por lo que al recurso de reposición toca, a lo ya establecido en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sólo se va a prestar una atención especial al recurso ordinario de alzada y al extraordinario de revisión contra actos administrativos firmes. En cuanto al recurso de súplica o alzada ante el Consejo de Ministros o ante la Presidencia del Gobierno, sólo se admite cuanto esté expresamente reconocido por una disposición especial.

## LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

Tres son los procedimientos especiales que regula el proyecto de Ley: el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, el procedimiento sancionador y el procedimiento en las reclamaciones previas a la vía jurisdiccional civil. Por su novedad, es el primero de ellos el que va a merecer nuestra atención.

Ninguna norma de nuestro Derecho vigente—salvo el preceptivo informe del Consejo de Estado, en ciertos casos—establece requisitos procedimentales para la emisión de reglamentos o disposiciones administrativas de carácter general. Esta situación determina, obviamente, una extraordinaria agilidad en el uso de esta potestad administrativa, pero no deja de tener sus inconvenientes: el *B. O. del E.* es testigo con frecuencia de las modificaciones a que son sometidas tantas disposiciones de carácter general de muy reciente vigencia, simplemente porque el Órgano que las dictó no tuvo en cuenta una sugerencia o un punto de vista que con una elaboración más meditada no se hubiese escapado.

La *Federal Administrative Procedure Act* norteamericana de 1946 establece ya un detallado procedimiento para la adopción de las *Regulations*, que comienza con la necesidad que se impone a la Administración de publicar su propósito reglamentista y los puntos concretos que serán afectados por la nueva disposición, al objeto de oír los puntos de vista de los interesados. Creo que algo de esto hay que hacer entre nosotros, pero quizá el proyecto de Ley va ya algo lejos en cuanto se refiere a la exigencia de formación de un expediente para el ejercicio de la potestad reglamentaria, porque el principio se establece sin excepciones, lo cual puede afectar a la urgencia con que tan frecuentemente piden solución las situaciones planteadas a la Administración.

En resumen, puede afirmarse que estamos en presencia de uno de los proyectos más importantes de nuestro Derecho administrativo y, si el legislador se decide, además, a refundirlo en su día con la Ley de Régimen Jurídico, podremos asegurar que la parte general del Derecho Administrativo estará, en lo fundamental, codificada en España.