

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA (*)

35.077.3 (46)

por

Aurelio Guaita

Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL EXTRANJERO.—II. LA LEY ESPAÑOLA DE 1889.—III. EL REGLAMENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES.—IV. LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.—V. AMPLITUD TEMÁTICA.—VI. UNIDAD Y FLEXIBILIDAD.—VII. MODERNIDAD.—VIII. GARANTÍAS DE LOS INTERESADOS.—IX. EJECUCIÓN DE LOS ACTOS.—X. INAPLICACIÓN DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL EXTRANJERO

En el Congreso celebrado en Varsovia en 1936 por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, administrativistas de ambos lados del Atlántico cifraron sus aspiraciones en materia de procedimiento administrativo principalmente en los siguientes puntos: en primer lugar y de modo preferente, en la necesidad de que toda resolución en que hubiera un interesado fuera precedida de la audiencia a éste, de modo semejante a como en un proceso judi-

(*) Texto de la conferencia pronunciada el 10 de septiembre de 1974 en el Instituto de Estudios de Administración Local, en el I Curso de Administración Municipal y Desarrollo Nacional, organizado en colaboración con la Unión Internacional de Gobiernos Locales (IULA). Constituido el auditorio exclusivamente por extranjeros, el lector español comprenderá fácilmente el enfoque de esta exposición.

cial ha de oírse a las partes y nadie puede ser condenado sin que previamente se le haya oído; regulación de los casos en que haya de practicarse informaciones o recabarse dictámenes; deber de motivar las resoluciones; notificación de éstas en debida forma a los interesados para que en su caso puedan recurrir con pleno conocimiento de causa; sanción jurídica de las normas procedimentales de modo que se protejan y garanticen los derechos de los interesados o, dicho de otro modo, configurar la forma y procedimiento como verdadero derecho de los particulares afectados; regulación del silencio administrativo para defender a los interesados de la inactividad de la Administración; regulación de los medios de prueba; responsabilidad de los funcionarios infractores.

La legislación anglosajona, tan sensible y razonable en otros campos, no era ciertamente modélica en esta materia. Bien entrado ya el siglo xx, la cuestión principal, la audiencia del interesado, no estaba prevista obligatoriamente con carácter general ni en Gran Bretaña ni en los Estados Unidos. Bastará recordar el famoso caso *Arlidge* (Hampstead, Londres, 1915): el Consejo de Hampstead cerró por insalubre la casa de Mr. Arlidge; recurrida tal resolución por éste, fue confirmada por el Ministerio de Sanidad; apelada luego por Arlidge, fue anulada por el Tribunal, pero apelada la sentencia de éste, ahora por el Ministerio de Sanidad, fue a su vez anulada por la Cámara de los Lores, que volvió así a la primera resolución, al cierre de la casa de Arlidge. HALDANE, Lord Canciller, «razonó» esta solución argumentando que la justicia administrativa no es lo mismo que la judicial, que un Ministro tiene siempre un cúmulo de asuntos importantes que atender y —*last, but not least*— que para resolver no había por qué oír previamente al interesado. HEWART, primer Lord magistrado, reaccionó airadamente con su obra titulada *The new despotism*, y lo mismo con posterioridad ROBSON y otros juristas británicos, según los cuales el caso Arlidge impedía que pudiera hablarse en Inglaterra de Derecho administrativo o de Justicia administrativa.

CARRILLO FLORES, mejicano, cita también, como reacción, el caso *Morgan* (USA, 1938; pero el autor norteamericano SCHWARTZ sitúa el caso en 1936): se discutía lo que podían cobrar los dueños de corrales en Kansas por la guarda de ganado: teóricamente resolvió el asunto el Secretario de Agricultura, pero de hecho había resuelto el *hearing-officer*, funcionario notoriamente inferior, o, lo que es lo mismo, el Ministro resolvió sin oír a los interesados. El Tribunal

Supremo anuló esa resolución, pues igual que el juez, quien falla o resuelve debe oír a los interesados previamente, principio éste esencial según HUGHES, Presidente del Tribunal Supremo. Un año después (dato tomado igualmente de SCHWARTZ) el Tribunal Supremo de los Estados Unidos anuló también la resolución impugnada en el caso *Ohio Bell Telephone Company* porque la decisión se había basado en hechos, pruebas y datos no revelados a los interesados. Con posterioridad, la *Federal Procedure Act* de 1946 da poderes decisorios a los *hearing-officers* en la mayoría de los casos (sin perjuicio de los ulteriores recursos), obliga a motivar las decisiones y estatuye con carácter general el principio de audiencia previa.

Entre los casos Arlidge y Morgan, y concretamente en 1925, Austria había promulgado su legislación general sobre procedimiento administrativo, elogiada ampliamente por la literatura europea centro-oriental y que, inspirada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Viena, influyó clara y reconocidamente en la legislación de dicha área: Polonia, Checoslovaquia, etc., países que, por otra parte, han promulgado nuevas leyes de procedimiento después de la segunda guerra mundial: Checoslovaquia en 1955, Polonia en 1960.

En fin, el artículo 14 de la Constitución mejicana preceptúa que han de cumplirse las formalidades fundamentales del procedimiento en cuanto afecte a la vida, propiedad, posesión y derechos de los particulares.

La referida legislación austríaca de 1925 ha sido citada muchas veces como la primera de carácter general sobre procedimiento administrativo, cosa admirable, se pensaba —con razón—, dada la multiplicidad y heterogeneidad de las materias que regula la legislación administrativa de cualquier país y época, prescindiendo de historia, cultura, idiosincrasia y régimen político. A este efecto suele recordarse también que países como Alemania, Francia o Italia, de cultura y literatura jurídicas mercedamente relevantes, no han logrado, y a veces ni intentado, promulgar una ley general de procedimiento administrativo.

II. LA LEY ESPAÑOLA DE 1889

Sin embargo, no puedo silenciar, en aras de la objetividad más absoluta, que España fue, con gran ventaja, la pionera en esta materia. Ya en 1881, si bien reducida a materia financiera, conocimos

una ley que regulaba el procedimiento en términos verdaderamente completos y para la época —hace casi un siglo— muy progresivos. Pero sobre todo debe citarse aquí la Ley de Procedimiento administrativo de 19 de octubre de 1889, que regulaba en términos amplios y generosos la audiencia del interesado, las notificaciones y requisitos para su validez, los recursos posibles, los plazos en que debían evacuarse los informes, la duración máxima del procedimiento, responsabilidad de los funcionarios infractores, etc., es decir, prácticamente todo cuanto casi medio siglo después reclamaba la ciencia jurídica en este campo en Varsovia, sin más salvedad que la no regulación de los medios de prueba (omisión acertada a mi juicio), y la del silencio administrativo, tema éste que se había regulado ya en 1886 para algún caso determinado y que en realidad es omisión perfectamente explicable en aquella época (en esto sí se había adelantado Francia: 1864) e incluso relativamente defendible, de una parte porque la Administración estaba —y está— obligada a resolver expresamente en un plazo determinado en la ley, y de otra, porque el silencio administrativo, como la experiencia demuestra con harta frecuencia —ahora sí existe con carácter general en España—, es un arma de doble filo, y aunque introducido legalmente con el buen propósito de proteger y defender al particular, la verdad es que en no pocas ocasiones se vuelve contra él (no conoce los motivos de esa «denegación»; no se le indican los recursos procedentes, ni ante qué órgano, o en qué plazo... ni nada; cae a menudo en trampas como las que parecen tenderse con los complicados sistemas del cómputo de plazos para recurrir, validez y eficacia de las resoluciones expresas producidas o notificadas tardíamente, es decir, cuando ya hay «resolución adoptada por silencio», etc.).

La Ley española de 1889 era y es citada como una norma progresiva y relativamente completa, de la que en general se muestra orgullosos «orgullosa» nuestra literatura científica.

De todos modos era también unánime la crítica que, especialmente a partir de fines de la primera mitad de este siglo, se hacía en España de esta Ley de 1889, unas veces por vicios de origen, congénitos; otras, por el desfase que en esta materia había de poner de manifiesto el transcurso de más de medio siglo, dadas las transformaciones de la Administración y el progreso de la ciencia jurídico-administrativa, y de ahí que se pidiera con unanimidad, *nemine discrepante*, una nueva ley que actualizara la de 1889, completara

sus omisiones, suprimiera sus defectos, pusiera al día su terminología y, en suma, una nueva ley que verdaderamente fuera «muy segunda mitad siglo XX».

Esa crítica —comprensiva y benévola, pero acuciante— estaba en verdad justificada.

Por de pronto, la Ley tenía ciertamente carácter general en cuanto comprendía todos los Ministerios —solamente ocho en 1889—, pero en realidad comprendía, en cada uno de ellos, las peticiones, sanciones y asuntos de personal, asuntos típicamente «burocráticos», menudos, sencillos, «tradicionales», regulándose en otras normas —centenares, sin hipérbole— muchos otros temas: esto es realmente inevitable, pues dada la variedad de procedimientos administrativos que han de tramitarse, es de todo punto impensable —y de ser posible, que no lo es, sería inconveniente— que todos ellos se sustancien de modo uniforme por unos mismos cauces: con todo, la Ley abarcaba un sector más reducido de lo que hubiera sido posible y deseable.

Pero la razón fundamental que abonaba y justificaba el deseo —casi clamor, diría— de una nueva ley de procedimiento, venía originada por la circunstancia de que la Ley de 1889 contenía unas bases a veces excesivamente abstractas y generales que no fueron articuladas y seguidas de *un* texto con valor de ley, sino por diversos reglamentos (en principio, uno por Ministerio) que, como es obvio, podían tener poca fijeza, y cualquier decreto posterior, explícita o implícitamente, podía modificarlos, como sucedió en más de una ocasión. Y aún hemos de celebrar que los Ministerios no aceptaran por lo común la invitación que les hacía la Ley: «cada Ministerio hará y publicará *un reglamento* de procedimiento administrativo para todas las dependencias centrales, provinciales y locales del mismo, *o uno por cada dependencia* o grupo de ellas, si por razón de la diversa índole de su función fuera más conveniente».

Y siendo varios —distintos— los reglamentos que ejecutaron y desarrollaron la Ley en cuestión, era inevitable que se produjera una variedad y pluriformismo de textos reglamentarios verdaderamente excesiva, sin necesidad ni justificación: por ejemplo, los recursos que admitían esos textos variaban de uno a otro, tanto en su nombre como en sus plazos e incluso en su número; unos reglamentos eran muy breves, mientras otros —especialmente el del Ministerio de Justicia, de 1917— eran extensísimos y «judicializados», como inspirados en la Ley de Enjuiciamiento civil de 1881; los trá-

mites previstos eran asimismo muy distintos y variaban de unos textos a otros; las lagunas que se observaban en algunos, especialmente en los más antiguos, de 1890, eran también muy numerosas.

Pasado ya más de medio siglo fueron promulgados nuevos reglamentos o se adaptaron con mejor o peor fortuna textos antiguos a Ministerios de más reciente creación. En 1947 se promulgó uno nuevo para el Ministerio de la Gobernación, sin duda el más completo y mejor de los que desarrollaron la vieja Ley del 89; regulaba el silencio administrativo, tenía un aire técnico moderno y científico, era muy completo y contenía una definición de expediente en su artículo 46: «el conjunto de actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a toda resolución administrativa que no implique ejercicio de la potestad de ordenanza y no suponga, por tanto, el establecimiento de disposiciones de observancia general» (si se pedía algo graciable, la autoridad decidía de plano, sin necesidad de expediente: artículo 118). Ha de decirse aquí que tanto en ese texto como en muchos otros, en España suele denominarse expediente al procedimiento, pero en realidad, aquél, el expediente, no es el procedimiento, sino su reducción «a papel», a documentos (como los autos en el proceso): se sustancia, tramita, instruye y resuelve un procedimiento que va plasmado en documentos, y, por ejemplo, lo que caduca es el procedimiento, mientras que lo que se archiva es el expediente. Todavía en 1954 aparecieron dos nuevos reglamentos de procedimiento: el del Ministerio de Industria, que definía en su artículo 32 el expediente como el «conjunto de documentos y actuaciones que sirven de base para una resolución administrativa» y que tuvo sin duda en cuenta el ya citado del Ministerio de la Gobernación; y el del Ministerio de Trabajo, menos perfecto que los anteriores y algo por así decir «heterodoxo», al prever, por ejemplo, silencio administrativo afirmativo o positivo frente a las peticiones de los particulares.

III. EL REGLAMENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Entre el Reglamento del Ministerio de la Gobernación (1947) y los dos últimamente aludidos (1954), se publicó el extenso e importante Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952.

Entre muchos otros temas que aborda y regula este Reglamento —no pocas veces con excesivo detalle quizá— figura el procedimiento administrativo (general), al que dedica el capítulo I del título IV (artículos 257-322). Puesto que este Reglamento, como es lógico, fue elaborado en el Ministerio de la Gobernación, se muestra influido por el dictado anteriormente para dicho Departamento. Ahora bien, el Reglamento del que ahora nos ocupamos no es un eco tardío de la Ley de procedimiento de 1889 (que abarcaba exclusivamente los Ministerios, la Administración del Estado), sino un texto —el primero, por cierto— que desarrolla (una parte de) la Ley de Régimen local de 1950.

Y está justificado traer aquí a colación este Reglamento para las Corporaciones locales por varias razones: por la fecha de su promulgación, «a mitad de camino» entre el importante Reglamento del Ministerio de la Gobernación y la Ley de Procedimiento administrativo; por ser para las Corporaciones locales, es decir, para Administraciones distintas de la estatal; por su mismo talante y calidad, pues en cierto sentido puede considerarse una versión abreviada y mejorada del Reglamento del Ministerio de la Gobernación, y, por último, porque es evidente su influencia en la posterior Ley de Procedimiento, hasta el extremo de que ésta repite en ocasiones literalmente preceptos del indicado Reglamento.

Define éste el expediente (artículo 278.1) como «el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla».

He aquí unos pocos preceptos más de este Reglamento, cuya cita juzgo de interés para el objeto de esta exposición:

Los relativos a la «economía y eficacia» con que debe desarrollarse la tramitación administrativa, evitar la duplicidad de actuaciones, trámites inútiles, demora en la tramitación de los procedimientos, etc. (artículos 257, 260 y 280); la concesión de un plazo de diez días para completar reintegros deficientes en los documentos presentados por los particulares (artículo 269), que pueden solicitar recibos de la documentación aportada y certificaciones de los acuerdos de las Corporaciones (artículos 273 y 318); plazo máximo de ocho días para emitir informes, de treinta para resolver el procedimiento, de diez para ejecutar los acuerdos adoptados, y de seis meses de paralización imputable al interesado para que se produzca la caducidad (artículos 289, 291 y 292); importante es el artículo 293,

a tenor del cual «los actos o acuerdos no podrán ser anulados por defectos de trámite, salvo que sean esenciales o produzcan indefensión»; en fin, son también claro antecedente de lo que seis años después había de disponer la Ley de Procedimiento los preceptos atinentes a los interesados (295-296), y a las notificaciones (artículos 311-313; ya antes, el artículo 401 de la Ley de Régimen local; el artículo 313, modificado por Decreto de 6 de junio de 1968, que se remite al artículo 80 de la Ley de Procedimiento administrativo).

IV. LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Parece oportuno que nos ocupemos ya de nuestra Ley de Procedimiento administrativo, «una ley española que sirve de modelo en Hispanoamérica», en expresión del argentino SALVADOR DANA MONTAÑO.

La Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, que había sido creada por Decreto-ley de 20 de diciembre de 1956 con la misión, entre otras, de promover la reforma administrativa, preparó un anteproyecto de ley de procedimiento administrativo que, sin desconocer, antes respetándolo, cuanto había de aprovechable en nuestra tradición legislativa sobre la materia —Ley de 1889, los reglamentos más recientes, especialmente el del Ministerio de la Gobernación de 1947, el de las Corporaciones locales de 1952, etcétera—, después de numerosos estudios de profesores de Derecho administrativo y otros expertos, de un examen atento de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo y de algunos proyectos extranjeros (especialmente debe recordarse uno italiano publicado en 1953 que no llegó allí a convertirse en ley) plasmó en la vigente Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958.

Esta Ley había sido en cierto modo preanunciada por la de Régimen jurídico de la Administración del Estado, al establecer (texto refundido de 26 de julio de 1957, artículo 31) que «las resoluciones y acuerdos que dicte la Administración... lo serán con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo», principio básico y vinculante al reproducirlo literalmente el artículo 42.I de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. Y aún conviene agregar que ya con anterioridad y por otra ley asimismo fundamental (artículo 17 del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945) se había establecido: «Los españoles tienen derecho a la

seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán ser arbitrariamente interpretadas ni alteradas», declaración que conecta sin duda con el tema que nos ocupa.

Aunque con buen criterio y muy conscientemente la Ley ha huido de doctrinarismos y de un tono profesoral que hubiera sido tan inane como inconveniente, da un concepto de procedimiento, no en su articulado, sino en la exposición de motivos o preámbulo (V, 1): «es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin». Por de pronto se observa que la Ley habla de procedimiento, no de expediente, a diferencia de lo que hacían los reglamentos de los Ministerios de la Gobernación y de Industria y de los que hace el de las Corporaciones locales, cambio que juzgo elogiable por las razones antes expuestas, pero es todavía más de notar que no vincula el procedimiento a una «resolución», sino a la «actuación administrativa para la realización de un fin», concepto amplio que juzgo exacto y que comprende no sólo las resoluciones o actos singulares, sino también, por ejemplo, las normas reglamentarias, tema que, en efecto, aborda la Ley de Procedimiento administrativo, por primera vez entre nosotros, en materia de procedimiento de la Administración del Estado (pues el procedimiento para la elaboración de reglamentos de las Corporaciones locales ha sido tradicionalmente regulado en la legislación municipal), actitud en la que influyó, desde luego, el ejemplo de la antes citada Ley norteamericana de 1946.

No sería posible ni oportuno, ni está en mi ánimo, hacer un examen pormenorizado de todo cuanto de destacable contiene a mi modo de ver la Ley de Procedimiento administrativo. Por ello he de limitarme a espigar en su articulado los puntos que juzgo más salientes, a tratar de detectar sus líneas maestras, a resaltar sus características más acusadas, y que son a mi juicio las siguientes: 1) su amplitud temática; 2) unidad; 3) modernidad, y 4) garantías de los particulares frente a la Administración.

V. AMPLITUD TEMÁTICA

Precedida de una exposición de motivos nada breve y plena de interés, la Ley de Procedimiento administrativo puede calificarse de extensa (centenar y medio de artículos), pero siendo, como es,

su texto más completo que las normas que vino a derogar y sustituir (fundamentalmente la Ley del 89 y sus reglamentos) es harto más breve que aquéllas, que rebasaban con mucho el millar de preceptos.

Pero lo importante a destacar ahora en este punto no es su extensión, sino su contenido, lo que he llamado su amplitud temática.

En efecto: como sucede con muchas otras leyes —el Código Civil, la Ley Hipotecaria, etc.—, si de una parte la Ley de Procedimiento administrativo no contiene todas las normas españolas vigentes en materia de procedimiento, de otra excede de su título y comprende no pocas materias que, evidentemente, no puede decirse que sean procedimiento; es decir: ni está todo lo que es, ni es todo lo que está.

Lo primero —no contiene todo lo vigente en la materia— es inevitable, según ya dije y veremos de nuevo más adelante; lo segundo —contiene preceptos no procedimentales— es conveniente. En cuanto esto último, de una parte existen materias que aunque propiamente no sean procedimiento, guardan tan estrecha relación con él, que bien puede defenderse la conveniencia de que se abordaran en la misma Ley de Procedimiento administrativo, por ejemplo todo cuanto se refiere a la teoría general de los actos administrativos; y de otra parte, podía y debía aprovecharse la ocasión que deparaba esta Ley para intentar, y se logró en buena parte, promulgar algo así como un «código administrativo», es decir, una ley administrativa de validez y aplicación general en casi todas las actividades de la Administración, como en efecto ha sucedido, pues muchas leyes y reglamentos posteriores han podido limitarse a remitirse a ésta de Procedimiento u, otras veces, a reproducirla —no pocas sin necesidad, también es cierto— o a inspirarse en ella, si bien introduciendo en ocasiones algunas variantes o modificaciones no siempre justificadas, pero en cualquier caso la Ley de Procedimiento ha venido a ser y es la más amplia y de aplicación más general en todo el Ordenamiento administrativo español, y de ahí la calificación no muy hiperbólica de «código» que antes le he asignado.

Además del procedimiento administrativo propiamente dicho —el general y algunos especiales—, la Ley aborda también, ordinariamente con bastante acierto, estos otros temas: órganos administrativos (principios generales, creación, competencia, conflictos de atribuciones, órganos colegiados), los interesados (capacidad, legi-

timación, etc.), normas generales de la actuación administrativa (documentación, normalización, horario, etc.), teoría general de los actos administrativos (elementos, motivación, eficacia, validez, revisión, nulidad y anulabilidad), términos y plazos, información, recepción y registro de documentos y recursos administrativos, aunque también puede razonablemente defenderse que algunos de esos temas (por ejemplo los interesados, términos y plazos, registro de documentos, recursos), si bien la Ley los sitúa fuera del título que dedica, con este nombre, al procedimiento (el IV, artículos 67-108), realmente forman parte de él, pero en cualquier caso es innegable que la Ley trata de otras cuestiones además del procedimiento.

VI. UNIDAD Y FLEXIBILIDAD

La segunda característica de la Ley es la unidad, que se conjuga armónicamente con la flexibilidad y variedad, esto es, con la no uniformidad. La uniformidad hubiera sido tan imposible como inconveniente, irrazonable.

«La Administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de esta Ley»: así comienza su artículo 1. Lo cual quiere decir, está bien claro, que, en principio, la Ley es de aplicación general a todo el ámbito de la Administración estatal, trátese de órganos centrales (los que extienden su competencia a todo el territorio nacional: artículo 5.2) o de órganos territorialmente limitados, trátese de la Administración civil o de la militar (un Decreto de 2 de junio de 1966 «adapta» la Ley de Procedimiento administrativo a los Departamentos militares —Ejército, Marina y Aire—, según había previsto aquélla en su disposición final segunda, pero la verdad es que era absolutamente innecesaria tal adaptación, como revela la lectura del propio Decreto). En segundo lugar, la Ley es también aplicable, siquiera sea con carácter supletorio, al procedimiento administrativo de las Corporaciones locales y de los Organismos autónomos (estatales), que, por otra parte, debe adaptarse a los principios de la propia Ley de Procedimiento administrativo con las especialidades que requiera el mejor funcionamiento de unas y otros (disposición final cuarta).

Por lo que se refiere al silencio administrativo positivo o negativo y a los recursos, la Ley es de aplicación a toda la Administración del Estado, aunque algunas leyes posteriores (por ejemplo la

de Orden Público de 1959) han introducido pequeñas variantes por lo común más perturbadoras que necesarias. En cambio, los preceptos relativos a órganos colegiados, procedimiento sancionador, reclamaciones previas a las vías judiciales civil o laboral, y procedimiento general, sólo son aplicables en defecto de las normas especiales declaradas expresamente subsistentes (artículo 1.2 y disposición final tercera de la Ley de Procedimiento administrativo, y Decreto de 10 de octubre de 1958); sin embargo, debe hacerse notar en este punto que a pesar de la expresión legal, poco afortunada en mi opinión, la Ley de Procedimiento administrativo es casi siempre también aplicable a esos procedimientos especiales, que son en realidad reglamentos de la propia Ley; por lo común, no son preceptos que contradigan a la Ley de Procedimiento administrativo, sino que la concretan y completan, lo que es tan necesario como posible: necesario, porque ya se ha dicho reiteradamente que la Ley no podía pretender ni pretende regular de modo uniforme, y hasta el detalle mínimo, todos los procedimientos existentes, por lo que se requiere de otras normas *ad casum*, adaptadas a las distintas materias (contratos, expropiación, etc.) que verdaderamente son, respecto de la Ley de Procedimiento administrativo, reglamentos, aunque a veces —como en los dos casos citados y en otros— tengan el rango formal de ley; y además de necesario, decía, esto era y es posible porque la Ley de Procedimiento administrativo está pensada y escrita en términos abstractos, amplios, generales, flexibles: dentro del marco de la Ley y respetando sus trazos fundamentales cabe una incontable variedad de procedimientos, de modo que bien puede decirse —a salvo algunas excepciones— que también en estos procedimientos «especiales» (en este contexto, «especiales» quiere decir *extravagantes*, regulados fuera de la Ley de Procedimiento administrativo y respetados por ésta porque «caben» en ella) se aplica la Ley de Procedimiento administrativo aunque no los regule en su totalidad y detalle.

Por su parte, la Ley de Procedimiento administrativo regula siete tipos distintos de procedimientos: 1) el que podemos llamar general, de gestión y primeras peticiones, el más por completo regulado en la Ley, el más dilatado, el más posiblemente polimórfico, y de ahí que la Ley diga respecto de él que sólo se aplicará en defecto de las normas especiales declaradas subsistentes, según ya hemos visto; 2) procedimiento de ejecución; 3) recursos administrativos; 4) revisión de oficio de resoluciones administrativas; 5) procedi-

miento sancionador; 6) elaboración de disposiciones generales, y 7) reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales frente a la Administración pública.

Además, y con notorio acierto, la Ley no concibe las llamadas «fases» del procedimiento como etapas necesarias en cada uno de ellos, sino como posibilidades de desarrollo y aplicación según los casos. Dice literalmente la Ley (exposición de motivos, V, 1): «No toda la actividad que se desarrolla en el procedimiento se encuentra en un mismo plano. La actuación administrativa se descompone en actos de naturaleza distinta según la función que los mismos vienen a cumplir en el procedimiento. La Ley ha huido por ello de la ordenación rígida y formalista de un procedimiento unitario en el que se den todas aquellas actuaciones integradas como fases del mismo, y, en consecuencia, no regula la iniciación, ordenación, instrucción y terminación como fases o momentos preceptivos de un procedimiento, sino como tipos de actuaciones que podrán darse o no en cada caso, según la naturaleza y exigencias propias del procedimiento de que se trate. De este modo, la preclusión, piedra angular de los formalistas procedimientos judiciales, queda reducida al mínimo, dotándose al procedimiento administrativo de la agilidad y eficacia que demanda la Administración moderna».

En el procedimiento general (título IV, artículos 67-108) la Ley de Procedimiento administrativo distingue o regula cinco fases o etapas, pero ya queda dicho, en palabras de la propia Ley, el sentido y naturaleza de esas fases, que son las siguientes: 1) iniciación (de oficio o a instancia de parte interesada; derechos de petición); 2) ordenación (tramitación, impulsión de oficio, reclamaciones en queja, comunicaciones y notificaciones); 3) instrucción (informes y dictámenes, pruebas, audiencia del interesado); 4) terminación (resolución, silencio administrativo, desistimiento, renuncia y caducidad), y 5) ejecución.

Para asegurar hasta donde sea posible —por desgracia, no lo ha sido siempre de hecho— la unidad en materia de procedimiento, la Ley (disposición final segunda) faculta a la Presidencia del Gobierno, *sólo a ella*, «para dictar cuantas disposiciones complementarias fueran precisas», pues fue esta falta de previsión lo que originó, con el transcurso del tiempo, la quiebra fundamental de la Ley de 1889. Ya con anterioridad, en 1957, la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (artículo 13,7) atribuía a la Presidencia del Gobierno la facultad de «proponer, conocer y elaborar

cuantas disposiciones se dicten sobre estructura orgánica, métodos de trabajo, procedimiento y personal de la Administración pública, así como velar por el cumplimiento de las vigentes», por lo que ningún otro Departamento puede dictar normas sobre procedimiento sin la previa aprobación de la Presidencia del Gobierno, como preceptúa la propia Ley de Procedimiento administrativo en su artículo 130.2.

La Ley no ha sido seguida de un reglamento general, omnicompreensivo y completo, pero sí se han dictado, para desarrollarla y completarla, diversas normas —tanto por Decreto como por Orden ministerial— que convendría, para facilitar su conocimiento y aplicación, reunir en un único texto reglamentario. De entre la quincena de esas normas complementarias deben citarse, como de indudable mayor significado e importancia, el Decreto de 10 de octubre de 1958 por el que se señalan los procedimientos especiales que, por razón de su materia, continúan vigentes después de la promulgación de la Ley de Procedimiento administrativo; una Orden del 22 de los mismos mes y año por la que se dictan disposiciones complementarias de la Ley; y la Orden de 12 de diciembre de 1960, por la que se establece el trámite para decidir sobre la nulidad de pleno derecho de disposiciones administrativas.

Puede también recordarse que por Ley de 2 de diciembre de 1963 se modificaron doce artículos de la Ley de Procedimiento administrativo, modificación en mi opinión innecesaria, pero en todo caso nada fundamental, sino secundaria, corrigiendo lo que se estimó como pequeñas omisiones o defectos; es decir, que tanto en su espíritu, como en sus características y trazos fundamentales, sigue en plena vigencia la Ley promulgada el 17 de julio de 1958.

VII. MODERNIDAD

Como tercera nota característica, creo que puede decirse que la de Procedimiento administrativo de 1958 es una ley moderna. Por supuesto, ese calificativo no alude en modo alguno al año de promulgación —hay leyes posteriores que han nacido ya anticuadas—. Al llamarla moderna, mi pensamiento aspira a sintetizar y condenar en un solo adjetivo el «aire» nuevo de esta norma, su preocupación por la eficacia, su antiformalismo, su tecnicismo y trasfondo científico, su aspiración a potenciar el empleo de técnicas

modernas (normalización, racionalización, automatización, mecanización), su aspiración verdaderamente casi obsesiva por la rapidez y agilidad, el incremento de la productividad, buscar la colaboración de los particulares, desconcentración, prudencia antes de la creación de nuevos órganos, estudio del coste de los servicios, «comprensión» con los órganos inferiores y con los interesados particulares (comparecencia en oficinas públicas, subsanación de defectos, quejas, sugerencias, horarios, petición de datos y estadísticas, amplitud prácticamente ilimitada de los medios de prueba, etc.); en fin, todo un conjunto de circunstancias que podrían también englobarse en lo que especialmente hace unos pocos años se llamaba «reforma administrativa».

Es imposible, e innecesario para nuestro objeto, tratar ahora, y más si hubiera de ser ello con detalle, de todos los puntos a los que acabo de aludir, pero quizá sea oportuno referirse brevemente a algunos de ellos.

a) Veamos, por ejemplo, el tema de la rapidez, agilidad, aprovechamiento del tiempo. El artículo 29, primero del título III, consagrado a la «actuación administrativa», dice así: «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia. Las autoridades superiores de cada Centro o dependencia velarán, respecto de sus subordinados, por el cumplimiento de este precepto, que servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento. Este mismo criterio presidirá las tareas de normalización y racionalización...» Estas directrices, dice la Ley en su exposición de motivos (IV, 1) con un optimismo que la realidad posterior casi nunca ha justificado, «no se conciben como simples enunciados programáticos, sino como verdaderas normas jurídicas, al habilitar a la Administración de una vez para siempre para adoptar cuantas medidas repercuten en la economía, celeridad y eficacia de los servicios: a estos fines responden los preceptos relativos a la normalización de documentos: racionalización, mecanización y automación de los trabajos en las oficinas públicas; creación de Oficinas de Información y de Reclamaciones y fijación de horarios adecuados para el mejor servicio de los administrados, etc.».

Concordemente con esas directrices generales, la Ley preceptúa que el horario de las oficinas públicas ha de ser «lo suficientemente

amplio para que no se causen pérdidas de tiempo a los interesados», y «en caso de afectar el servicio a gran número de administrados, se habilitará un horario compatible con el laboral» (artículo 37); cuando una serie numerosa de procedimientos homogéneos lo aconseje, se establecerán expedientes sumarios de gestión mediante formularios, impresos u otros métodos que permitan el rápido despacho de los asuntos (artículo 38); más importante es —«propósito esencial» de la Ley, según ella misma— el principio de unidad de expediente que preceptúa el artículo 39: «Cuando se trata de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un sólo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales o varios Centros directivos de un Ministerio, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única» por el órgano que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate, determinándose por la Presidencia del Gobierno en caso de duda; el principio de conservación del acto plasmado en los artículos 50 y 52, el de convalidación de actos anulables (artículo 53) y el de conversión de actos nulos (artículo 51); la «fatalidad» imparable de términos y plazos, que obligan por igual y sin necesidad de apremio a autoridades, funcionarios e interesados (artículo 56), aunque se autoriza en determinadas circunstancias la prórroga de plazos, hasta por su mitad, si con ello no se perjudican derechos de tercero (artículo 57); la limitación hasta seis meses (un año en la Ley de 1889, pero a menudo infringida entonces y ahora) de la duración máxima de los procedimientos (artículo 61); se otorga un breve plazo a los interesados para que, en su caso, subsanen defectos, completen documentación, etc., pasado el cual se archivan las actuaciones (artículos 54, 71 y 75); la acumulación de procedimientos que guarden entre sí íntima conexión (artículo 73); deben acordarse en un solo acto todos los trámites que admitan una impulsión simultánea, y deben evitarse las diligencias innecesarias que entorpecen y demoran la tramitación de los procedimientos (artículo 75); se prevén responsabilidades —casi nunca efectivas, por supuesto— a los funcionarios causantes de retrasos —efectivos a menudo, desde luego— y reclamaciones o quejas por esos mismos retrasos (artículos 76 y 77); la comunicación entre los órganos administrativos debe ser siempre directa, sin traslados o reproducción a través de órganos intermedios, y también se comunicarán las resoluciones directamente a los interesados, y en el plazo máximo de diez días (artículos 78

y 79); en fin, para no citar más preceptos sobre esta cuestión —horror de la Ley a las demoras— puede recordarse la consagración verdaderamente amplia del silencio administrativo, tanto negativo (artículo 94) como positivo (en términos mucho más estrictos, como es lógico: artículo 95).

b) El triple criterio de economía, celeridad y eficacia antes aludido, está presente asimismo en el tema de la modernización y agilidad técnico-burocrática, disponiendo al efecto la Ley (artículos 29 a 31) que «los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización, para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formato. Se racionalizarán los trabajos burocráticos y se efectuarán por medio de máquinas adecuadas, con vistas a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo haga económico el empleo de estos procedimientos». La normalización y racionalización serán establecidas para cada Departamento por el Ministro y, cuando se trate de normas comunes a varios Ministerios, por la Presidencia del Gobierno.

c) En la misma línea se inserta también la preocupación de la Ley —aquí casi siempre fallida— de que no se cree ningún nuevo órgano sin el previo estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, estudio que debe acompañar al proyecto correspondiente; por lo mismo no puede crearse un órgano que suponga duplicación de otro ya existente si al propio tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éste (artículo 3.º).

d) Igualmente, y para que no se moleste y fatigue innecesariamente y perturbadoramente a servicios inferiores y particulares, la Ley prescribe que éstos (artículo 27) sólo están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones, datos, etc., en la forma y casos previstos por una ley o por disposiciones dictadas en virtud de ella; lo mismo la comparecencia de los interesados en las oficinas públicas, sólo obligatoria cuando así esté previsto en una disposición legal o reglamentaria y haciendo constar concretamente en la citación el objeto de la comparecencia (artículo 28). La petición de datos y estadísticas a órganos iguales o inferiores ha de reducirse al mínimo; deben revisarse periódicamente los cuestionarios e impre-

sos para simplificarlos lo más posible, y cuando un organismo sea objeto de reiteradas o excesivas peticiones de datos o estadísticas, debe ponerlo en conocimiento de la Presidencia del Gobierno (¿se atrevería?) para que por ésta se provea lo pertinente (artículo 32: huelga decir que tampoco en este punto ha sido completo el éxito de la aspiración legal).

e) Para concluir con esta materia, recuérdese lo ya dicho sobre la creación de las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones (artículos 33 y 34) o las reuniones que periódicamente deben celebrar los jefes de los servicios —desde los Ministros— con sus subordinados más inmediatos, para programar y coordinar la actuación administrativa (artículo 36). Pero posiblemente ocurre en esto como en otros puntos ya tratados o con la desconcentración (artículos 5 y 6): que han encarnado en nuestra práctica administrativa con un coeficiente no muy elevado; quiero decir: ínfimo. Pero esto no sucede por culpa de la Ley, aunque quizá le sea imputable el pecado de ingenuidad.

VIII. GARANTIAS DE LOS INTERESADOS

La cuarta característica de la Ley es el conjunto de garantías que ofrece a los interesados en un procedimiento, y es sin duda, en líneas generales, la parte que más recuerda a la Ley de 1889, que en este punto era, para la época, relativamente completa, aunque, por supuesto, la Ley actual la ha mejorado notablemente. También aquí pueden detectarse en ella defectos, pero es sin duda muy defendible y así piensan por lo común los autores españoles.

a) Es garantía que la ausencia de datos o documentos no produzca de plano el rechazo o archivo de las actuaciones y que los particulares puedan completar datos o subsanar defectos en diez días previa advertencia de la Administración (artículos 54, 71 y 75); lo es que los escritos e instancias estén desprovistos de requisitos y formalidades innecesarias, reduciéndose a los estrictamente indispensables (artículos 69 y 114); o que se admita como prueba «cualquier medio» por el que se pueda acreditar los hechos dudosos y controvertibles que sean relevantes para la decisión del procedimiento (artículo 88); o, y es de importancia, que los interesados tienen

derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de un procedimiento, recabando la información de las oficinas correspondientes (artículo 62), así como solicitar que se les expida copia certificada de extremos concretos contenidos en el expediente (artículo 63) o solicitar y obtener el desglose y devolución de documentos o su copia (artículo 64).

Mayor interés revisten sin duda otras garantías, entre las que cabe referirse a la audiencia de los interesados, la motivación de las resoluciones, su notificación en debida forma, y los recursos. Veámoslas brevemente:

b) Instruido un procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados para que aleguen y presente los documentos y justificaciones que estimen pertinentes, si bien se puede prescindir de este *trámite de audiencia* cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que los aducidos por el interesado (artículos 91 y 117); según jurisprudencia constante, la omisión de este trámite, cuando es preceptivo, vicia de anulación la resolución de que se trate, y es, en último término, la versión administrativa del principio penal de que nadie puede ser condenado sin previa audiencia y defensa del interesado, consagrado en el artículo 19 del Fuero de los Españoles.

c) *Las resoluciones han de ser motivadas* en todos los casos en que, efectivamente, es de justicia que haya de procederse así. Concretamente, han de motivarse, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho (artículo 43): los actos que limiten derechos subjetivos; los que resuelvan recursos; los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos, contribuyendo así a que la discrecionalidad, el libre arbitrio, no degeneren en arbitrariedad, en ejercicio despótico e irresponsable del poder; los actos que deban motivarse en virtud de otras disposiciones legales, y los acuerdos de suspensión de actos que hubieran sido objeto de recurso. Lamentablemente se eximía —por desdichada influencia de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 1956— del deber de motivar los actos dictados en ejercicio de la función de policía sobre prensa, radio, cinematografía y teatro, pero leyes posteriores, en 1966 y 1967, obligan también a motivar los actos en materia de prensa, cinematografía y teatro,

si bien —«si mal», diría mejor— quedan todavía exentos de motivación y de fiscalización judicial los actos relativos a la policía en materia de radiodifusión y televisión.

d) Como hacía ya la vieja Ley de 1889, se regula de modo razonable el tema de la *notificación* de las resoluciones administrativas (artículo 79). «Toda notificación se practicará en el plazo máximo de diez días, a partir de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que hubieren de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen pertinente. Sin embargo, las notificaciones defectuosas surtirán efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente. Así mismo surtirán efecto por el transcurso de seis meses las notificaciones practicadas personalmente al interesado que, conteniendo el texto íntegro del acto, hubieran omitido otros requisitos, salvo que se hubiera hecho protesta formal, dentro de este plazo, en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia».

e) Los interesados tienen derecho perfecto a la tramitación regular y correcta del procedimiento —otra importante garantía—, verdadero derecho subjetivo a la *observancia de la forma* prescrita por la Ley, y salvo que la inobservancia no genere indefensión o sea irrelevante, provoca la anulabilidad del acto o, en casos más graves, su nulidad (artículos 47-49).

f) Por último, en el tema de los *recursos* —materia de aplicación «universal»—, la Ley de Procedimiento administrativo ha simplificado, unificado y mejorado el sistema anterior, reduciendo el sistema a tres recursos ante la Administración, lo que es posible —interponer tres recursos—, pero extremadamente raro e improbable, y aún puede suceder que se acceda directamente al recurso contencioso sin ninguno previo ante la Administración.

Si la resolución original no pone fin a la vía administrativa (confróntese especialmente el artículo 36 de la Ley de Régimen jurídico) es recurrible en alzada, en quince días (plazo excesivamente angosto, aunque tradicional en el Derecho español) ante el superior jerár-

quico del órgano que la dictó, y la resolución del recurso agota la vía administrativa, salvo algunos casos especiales en que una ley prevea recurso ante el Consejo de Ministros, sus Comisiones Delegadas o la Presidencia del Gobierno. Este recurso jerárquico de alzada es el típico en nuestro Derecho, el recurso ordinario, el recurso propiamente administrativo.

Puede interponerse también —pero facultativamente si antes ha habido que interponer el de alzada— un recurso de reposición previo al contencioso, que resuelve el mismo órgano que dictó la resolución impugnada, la que puso fin a la vía administrativa. La Ley de Procedimiento administrativo (exposición de motivos, VI, 2) no admite más recurso de reposición que éste previo al contencioso, recurso preceptivo salvo en la dicha y algunas otras excepciones. Tanto el recurso de alzada como el de reposición (como el acto original, según ya dije) pueden «resolverse» por silencio administrativo.

Por último, excepcionalmente y con carácter extraordinario, puede interponerse el recurso administrativo de revisión contra actos firmes (irrecorribles por los modos ordinarios) en algunas circunstancias extremadamente especiales (error de hecho, prevaricación, documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial, etc.). Sólo los Ministros pueden resolver los recursos administrativos de revisión.

IX. EJECUCION DE LOS ACTOS

En cuanto a la eficacia y ejecución —procedimiento de ejecución— que la Ley trata en sus artículos 44-46 y 100-108, se determina que los actos administrativos producen en principio efectos desde la fecha en que se dicten (en ocasiones pueden tener eficacia retroactiva; otras, a la inversa, se retrasa su eficacia) y son inmediatamente ejecutivos, incluso aunque se recurra contra ellos, si bien puede suspenderse su eficacia en ciertos casos y condiciones. La Ley enumera distintas modalidades de ejecución, incluso forzosa (apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva y compulsión sobre las personas), pero el principio cardinal es que la Administración no puede iniciar ninguna actuación material que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico, y la

autoridad que ordene un acto de ejecución material está obligada a comunicar por escrito, a requerimiento del interesado, la resolución que autorice la actuación administrativa, posible en principio salvo que por ley se exija la intervención de los Tribunales, pero en ningún caso son admisibles interdictos contra las actuaciones administrativas realizadas por el órgano competente y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido. En fin, debe añadirse que si bien los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o de soportar pueden ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas, se requiere para ello una ley que expresamente lo autorice y siempre dentro del respeto debido a la dignidad de la persona y a los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles.

X. INAPLICACION DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El balance general de la aplicación de la Ley de Procedimiento administrativo es sin duda positivo, y aunque es evidente que podría mejorarse el texto legal, es también sentir común que se trata de una importante disposición bastante defendible y razonable, sin duda de las mejores de las que integran el Derecho administrativo español.

Pero la Ley, al menos hasta ahora, no ha conseguido ser aplicada en su integridad, ni quizá cabía esperar otra cosa. He aquí algunos ejemplos en los que la Administración no suele «acordarse» de las prescripciones de la Ley: *a)* toda creación de un órgano debe ir precedida de un estudio acerca de su utilidad y rendimiento y coste de su funcionamiento y, en todo caso, sin duplicar órganos preexistentes (artículo 3.º); *b)* los criterios de economía, celeridad y eficacia (artículo 29); *c)* el principio de unidad de expediente, no llevado a la práctica todavía en todos los casos en que procede (artículo 39); *d)* el plazo de seis meses de duración máxima de los procedimientos (artículo 61); *e)* la comunicación y notificación directa a órganos inferiores y a los interesados (artículo 78); *f)* que toda nueva norma (*se refiera o no al procedimiento*) contenga la tabla de derogaciones y vigencias sobre la materia correspondiente, a pesar de lo cual sigue siendo frecuente, lo habitual, que las disposiciones concluyan con un precepto del siguiente o parecido tenor: «quedan derogadas

las disposiciones que se opongán a la presente» (artículo 129); *g*) ser siempre y de hecho la Presidencia del Gobierno la única «fuente» de normas de procedimiento (disposición final segunda); *h*) su propia revisión trienal imperada por la Ley, aunque me parece que sin razón, por lo que creo es de celebrar y no de lamentar el poco uso que se ha hecho de este precepto (hubo una revisión, muy limitada y parcial, innecesaria, en 1963); para mí las leyes deben revisarse siempre, pero sólo cuando haga falta, digan lo que digan: a los tres años o a los veinte..., pero sin plazo fijo (disposición final quinta); *i*) la determinación trienal de los puestos de trabajo (burocráticos o técnicos, etc.), cuestión nada fácil pero más que importante (disposición final séptima) y que ha de considerarse hoy transferida a la Ley de Funcionarios de 7 de febrero de 1964.

