

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN, PROCEDIMIENTOS TRIANGULARES Y PROCEDIMIENTOS COMPLEJOS (*) (**)

35.077.3

por

Francisco González Navarro

Profesor Agregado de Derecho administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. UNA DIVISION DE SEGUNDO GRADO: PROCEDIMIENTO GENERAL *VERSUS* PROCEDIMIENTO ESPECIAL: 1. UNOS «CONCEPTOS JURÍDICOS ORDENADORES» QUE DEBEN SER PRECISADOS. 2. LA CLASIFICACIÓN DE PRIMER

(*) Este trabajo ha sido escrito expresamente para el Libro Homenaje al que fue mi primer maestro, Profesor doctor don Antonio MESA-MOLES SEGURA, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Granada, que se jubila este año de 1981.

(**) Abreviaturas utilizadas:

LCE = Ley de Contratos del Estado. Texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril.

LEC = Ley de Enjuiciamiento civil.

LPA = Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958, revisada por Ley de 2 de diciembre de 1963.

LRDA = Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Texto articulado aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero.

LRJ = Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Texto refundido de 26 de julio de 1957.

LRL = Ley de Régimen local. Texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.

LS = Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana. Texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

RAP = Revista de Administración Pública, Madrid.

RCE = Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre.

RHPE = Revista Hacienda Pública Española, Madrid.

RP = Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

GRADO: PROCEDIMIENTOS CON TRAMITACIÓN PREESTABLECIDA (FORMALIZADOS) Y PROCEDIMIENTOS EN QUE SE DEJA LIBERTAD AL INSTRUCTOR PARA FIJAR AQUÉLLA (NO FORMALIZADOS). 3. PROCEDIMIENTOS GENERALES, PROCEDIMIENTOS ESPECIALES, SIMPLES ESPECIALIDADES DE TRAMITACIÓN Y ESPECIALIDADES ORGÁNICAS. 4. COMPETENCIAS CONCURRENTES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LOS ESTATUTOS VASCO, CATALÁN Y GALLEGO. III. SOBRE EL PRETENDIDO CARACTER ARBITRAL DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS TRIANGULARES.— IV. LA CONEXION PROCESAL COMO CRITERIO CLASIFICADOR: PROCEDIMIENTOS INTERDEPENDIENTES Y PROCEDIMIENTOS INTEGRADOS O COMPLEJOS: 1. IDEA GENERAL. 2. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE FACILITACIÓN: A) *Una categoría doctrinal importada del Derecho procesal civil.* B) *Diferentes supuestos de procedimientos administrativos de facilitación.*—3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INTEGRADOS O COMPLEJOS.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Desparramados a lo largo de la Constitución hay diversos preceptos que de forma más o menos directa inciden sobre la vigente regulación del procedimiento administrativo (1).

El más importante de esos preceptos es quizá el artículo 149, número 1, apartado 18, que establece que:

«El Estado tiene competencia exclusiva sobre (...): 18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.»

Una primera aproximación a este precepto sugiere, por lo menos, los siguientes motivos de crítica:

(1) Además del apartado 18, del número 1, del artículo 149, pueden citarse los artículos 105 y 106, número 1. Asimismo, aunque de forma menos directa, afectan al procedimiento administrativo los artículos 9, número 3; el 13, el 54, etc.

a) Aceptación precipitada de una diversificación temática—«régimen jurídico» y «procedimiento administrativo»—cuyo origen bajo el régimen anterior respondió a razones puramente coyunturales. En efecto, la LRJ y la LPA son etapas en un proceso de reforma administrativa que, con inteligencia y habilidad innegables, fue superando los obstáculos de todo tipo que se oponían a su marcha. «Régimen jurídico» es un sintagma que perfectamente pudo servir para designar a la que luego fue LPA. Del mismo modo que bajo otra coyuntura histórica, como es el caso de la presente, podría agrupar el contenido conjunto de la LRJ y de la LPA. Organización y procedimiento son cuestiones íntimamente relacionadas, recíprocamente condicionantes la una de la otra. Puede admitirse, desde luego, que se quiera hacer una Ley de la Organización Administrativa del Estado—contenido de las dos terceras partes de la LRJ—, pero si esto es lo que se pretendía no debió hablarse en el transcrito precepto constitucional de «régimen jurídico», sintagma cuya ambigüedad es patente. Mucho menos cuando—conforme a la misma norma—se dejan fuera cuestiones tan de «régimen jurídico» como el procedimiento, la contratación o la expropiación forzosa.

b) Incorporación no meditada de la contraposición entre procedimiento administrativo general y especial. No es que se pretenda que se suprima de raíz cualquier tipo de especialidad. Lo que quiero decir es que se hace necesario situar los conceptos de procedimiento general y especial en el lugar que les corresponde. Porque, como se verá en un momento posterior, no es infrecuente que se olvide que se trata de una división de segundo grado, olvido que ha acarreado, entre otras graves consecuencias, el que hayan proliferado especialidades carentes de toda justificación. La «especialidad» ha sido con frecuencia el cedazo por donde se ha escapado la eficacia reguladora de la ley cabeza de grupo (2). La experiencia vivida a raíz de la publicación en 1958 de la LPA es harto elocuente al respecto, pero al parecer no lo bastante para evitar que la inercia de los conceptos acríticamente recibidos haya pesado en nuestro flamante texto constitucional.

(2) Al concepto de ley cabeza de grupo, y en general a la operación por grupos normativos, técnica postulada por primera vez en nuestra doctrina por el Profesor VILLAR PALASÍ, me referí ya en mi trabajo «Organismos autónomos y Ley General Presupuestaria (Una aproximación al estudio de los grupos normativos)», RHPE, 1978, número 54, especialmente págs. 145-152. Posteriormente, en forma más matizada en «Autonomías y Ley del Suelo», Estudio complementario de mi *Bibliografía sobre Derecho urbanístico*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1981, págs. 177-200.

c) Omisión discutible de toda referencia a las especialidades del procedimiento administrativo local. Sorprende, en efecto, que se hable de «especialidades (del procedimiento administrativo) derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas», y no se haya hecho alusión alguna a las que ofrece el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales, algunas de ellas muy interesantes. Es posible que esa omisión se deba a que en el capítulo continente el artículo en cuestión está dedicado precisamente a las Comunidades Autónomas. De todas maneras, la explicación no resulta demasiado convincente, pues, en definitiva, el precepto de que se trata está fijando el ámbito de la potestad normativa del Estado en materia de procedimiento administrativo, por lo que al referir expresamente las especialidades a un solo tipo de Entes públicos—las Comunidades Autónomas—podría llevar a pensar que no caben especialidades en lo local, interpretación, desde luego, rechazable por absurda.

d) Empleo atécnico de la palabra «bases».—No es la única vez, por cierto, que en el nuevo texto constitucional se designa de forma imprecisa—«bases», «legislación básica», etc.—a la ley cabeza de un determinado grupo normativo. La censura, en este caso, sin embargo, quizá deba dirigirse más bien hacia la doctrina especializada, que, salvo excepciones, no parece haberse percatado de que la operación por grupos normativos es ineludible en razón a la propia estructura reticular del Ordenamiento jurídico (3). De todas maneras, debe advertirse, para evitar desviaciones peligrosas, que estas «bases», de que habla el artículo 149, no son las que, cuando se usan en sentido técnico, habilitan al Gobierno para dictar Decretos legislativos.

A lo que se acaba de decir debe añadirse que en los Estatutos vasco, catalán y gallego se atribuye a las respectivas Comunidades la competencia exclusiva para la determinación de las especialidades de que habla el transcrito apartado 18 del número 1 del artículo 149, y, además, lo hacen manipulando el texto constitucional—incluyen en una misma frase dos apartados diversos de la Constitución—.

Por todo ello—y con vistas a la inevitable revisión de la LPA (4)—

(3) Sobre este punto cfr. mi trabajo «Autonomías y Ley del Suelo», cit. en la nota anterior, pág. 186.

(4) Un cambio constitucional supone siempre un revulsivo para el ordenamiento jurídico a que afecta. Pero en el caso presente esa nota aparece acentuada de modo muy particular por las siguientes razones: a) Porque conlleva la conversión de un

he considerado oportuno hacer algunas precisiones sobre la citada contraposición constitucional entre procedimiento común o general y procedimiento especial, pues un conocimiento inexacto de su verdadero alcance puede llevar a excesos nada recomendables de cara a la necesaria coherencia del Ordenamiento patrio.

Situado ya en esta tesitura, me ha parecido también conveniente analizar algunos otros criterios de clasificación, a fin de exponer algunas ideas mías que tal vez puedan contribuir a centrar algunas cuestiones que pienso andan algo desquiciadas.

Porque pese al enorme impulso que ha recibido la elaboración del convencional—y no muy técnicamente—llamado «procedimiento administrativo», hay que reconocer que el mismo se halla todavía, en muchos aspectos, no lejos de ese pensar primitivo que es el pensar primerizo o el primer pensar, al que es inherente la hipótesis amplia y simple en que se agrupan cosas que *teniendo que ver* entre sí *no son* de ningún modo *idénticas*, lo que ciertamente supone *confundir* cosas que deben separarse.

No quiera verse en esto que decimos motivo de censura, sino simple constatación de la exigencia diacrónica de toda faena doctrinal. Advertencia que parece también oportuno hacer dado que con frecuencia «no se repara en que la confusión tiene un sentido positivo, es una acción mental. Las cosas por sí ni están confundidas ni dejan de estarlo. El confundir una con otra es una manera de *tomarlas* intelectualmente, es decir, de pensarlas. El pensar primigenio es positiva, constitutiva y afortunadamente el «pensar confuso». Su resultado—la idea que produce—no es abstracto ni concreto propiamente, sino algo que deberíamos llamar «sincreto» o «confundente» (...). Son los «sincretos» o *confusiones* venerables sobre los cuales se han practicado todas las distinciones posteriores. Entre *todo lo que tiene que ver* entre sí escogemos y separamos aquellos fenómenos que nos parecen más decisivamente conexos y creamos nuevas identificaciones más densas, que juzgamos «más reales»,

sistema autoritario en un sistema de partidos. b) Porque plantea una nueva distribución territorial del Poder político. c) Porque, finalmente, aporta la importante novedad de configurar la Constitución como norma de directa e inmediata aplicación.

Todo ello hace inevitable la revisión y adaptación de multitud de leyes, entre ellas, sin duda, la LPA. La misma redacción del número transcrito del artículo 149 permite establecer ya esta conclusión, que se confirma con la lectura de los demás preceptos constitucionales que se refieren al procedimiento administrativo. Por lo que no puede extrañar que el Gobierno lo haya anunciado ya, siquiera haya advertido—en la línea de lo informado por el Consejo de Estado en su dictamen de 13 de diciembre de 1979—que sólo ligeros retoques será necesario hacer en tan excelente Ley.

y desdeñamos como vagas e inoperantes las otras tenues concomitancias que bastan a la «ontología primigenia».

Convencido como estoy de la certeza de estas consideraciones, que son de ORTEGA, las reflexiones que aquí he de hacer carecen de todo punto de vanidad, porque, como también añade este autor, «las identidades de apariencia rigurosa en que nuestra ciencia consiste no son, en postrera instancia, más que densificaciones progresivas del principio primigenio del pensamiento, que es la *identificación de lo que tiene que ver con algo*» (5).

II. UNA DIVISION DE SEGUNDO GRADO: PROCEDIMIENTO GENERAL *VERSUS* PROCEDIMIENTO ESPECIAL

1. UNOS «CONCEPTOS JURÍDICOS ORDENADORES» QUE DEBEN SER PRECISADOS

Un principio irrenunciable en toda reforma—legal o del tipo que fuere—planteada con seriedad es el de la coherencia, que obliga, entre otras cosas, a poner sumo cuidado en el manejo de los conceptos y, consecuentemente, de las palabras que expresan aquéllos. Porque aunque el lenguaje jurídico no sea hoy, ni quizá llegue a ser nunca, un lenguaje formalizado (como pueda serlo, por ejemplo, el lenguaje matemático), sino que es el mismo lenguaje ordinario usado por y para el Derecho, debe aceptarse que es un lenguaje tecnificado que, como tal, debe aspirar a lograr la mayor precisión que sea posible siempre que ello no perjudique su inteligibilidad ni su adaptabilidad a supuestos diversos. Subrayando precisamente la vigencia del principio de inteligibilidad del lenguaje jurídico, se ha escrito muy certeramente lo siguiente: «La imprecisión de los conceptos, cuando su misión en la norma es hacer referencia a ciertas realidades o valores, cumple una función de adaptación y de verdad. En cambio, los llamados ‘conceptos instrumentales’ o ‘conceptos jurídicos ordenadores’ (‘legitimación’, ‘personalidad jurídica’, ‘nulidad’, etc.), deben tener un significado definido, porque su función se cumple siendo precisos» (6).

(5) J. ORTEGA Y GASSET: *Ideas del Teatro*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 2.ª ed., 1966, pág. 102.

(6) Para una más adecuada comprensión de lo afirmado en el texto, remito al lector al capítulo III del libro de F. SAINZ MORENO: *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1976, especialmente 98-101. Cfr. también las págs. 45-46 y pág. 101.

Pues bien, entre los conceptos instrumentales que con más frecuencia maneja la legislación administrativa se encuentran estos de que aquí voy a ocuparme: el concepto de procedimiento general y el de procedimiento especial. Y es preocupante comprobar que —al igual que ocurrió en España en 1958 cuando se publicó la LPA— se emplea con demasiada frecuencia la expresión «procedimiento especial» sin plena conciencia del alcance que quiere dársele.

Porque «especial» se contrapone siempre a «general», y si no hay término de referencia mal podemos saber en qué consiste esa especialidad. Más bien parece que cuando se habla de procedimientos especiales, se quiere aludir a la masa indiscriminada de actuaciones administrativas, de las que, por cierto, sólo algunas tienen regulación normativa determinada, más o menos completa.

Pues bien, lo que sostengo es algo muy elemental: a) Que hablar de «especial» sólo tiene sentido con referencia a «general». b) Que cuando nos ocupamos de procedimiento administrativo, la especialidad hay que buscarla en la tramitación, no en el fin público que trata de servir, pues si se atendiera al criterio de la finalidad habría que concluir que todo procedimiento es especial respecto de los demás.

2. LA CLASIFICACIÓN DE PRIMER GRADO: PROCEDIMIENTOS CON TRAMITACIÓN PREESTABLECIDA (FORMALIZADOS) Y PROCEDIMIENTOS EN QUE SE DEJA LIBERTAD AL INSTRUCTOR PARA FIJAR AQUÉLLA (NO FORMALIZADOS)

La Ley de Procedimiento administrativo de la República Federal Alemana de 25 de mayo de 1976, bajo la rúbrica «aformalidad del procedimiento administrativo», establece que «siempre y cuando no existan disposiciones jurídicas que regulen la forma de procedimiento, éste no se vincula a formas determinadas. Se desarrollará sencilla y eficazmente» (parte segunda, sección 1.ª, párrafo 10). El precepto estaba ya en el Proyecto de 7 de diciembre de 1963 (7).

Los traductores al español de ambos textos han empleado las expresiones «no formal» o «aformal» para traducir la voz alemana

(7) La traducción al español de esta Ley ha sido hecha por Enrique LINDE PANIAGUA: «La Ley de Procedimiento administrativo de la República Federal Alemana», RAP, núm. 83, 1977, págs. 477-537. El Proyecto de 1963 había sido también vertido al español por Alejandro NIETO: «Proyecto de ley de Procedimiento administrativo en la República Federal Alemana», RAP, núm. 47, 1965, págs. 483-522.

Nichtformlichkeit, contraponiendo este tipo de procedimiento al «formal» que prevén aquéllos.

No resulta fácil, ciertamente, encontrar en nuestra lengua un equivalente adecuado para verter la idea que de forma tan breve expresa el vocablo alemán. Creo, no obstante, que si se habla de procedimientos *formalizados* y *no formalizados* esa idea queda más claramente reproducida en español.

En todo caso, la idea que interesa retener es la de que hay casos en que el fin que persigue la actuación administrativa ha de lograrse siguiendo un cauce ritual diseñado por el legislador, el cual ha indicado en qué orden y en qué momento han de realizarse todos y cada uno de los trámites que integran el procedimiento de que se trata (procedimientos formalizados), mientras que hay otros muchos casos en que el fin público a alcanzar no tiene legal ni reglamentariamente señalado el camino, sino que éste lo fija en cada caso el instructor del procedimiento atendiendo a las ideas de simplicidad, eficacia y garantía (procedimientos no formalizados).

«No hay camino caminante, se hace camino al andar», decía MACHADO. Pues esto mismo ocurre en el caso de los procedimientos no formalizados. Lo que ocurre es que esos procedimientos, sin tramitación predeterminada, acaban inevitablemente formalizándose. De hecho, siempre, por la fuerza del precedente, y ¡por qué no decirlo!, por la fuerza también de la rutina. Y de Derecho, muchas veces también, pues es inevitable que si una determinada forma de proceder ha acreditado su utilidad—porque es eficaz y porque no atenta a las garantías del particular—acabe recogiénose por escrito, bien para uso meramente interno (y adoptan entonces la forma de circulares), bien con proyección al exterior y pretensión de vinculación frente a terceros (en normas reglamentarias o legales). Un ejemplo: el procedimiento de declaración de finca ruinosas ha carecido durante muchos años de regulación, hasta que ¡en 1978!, el Reglamento de Disciplina Urbanística lo ha regulado con todo detalle en los artículos 17 a 28.

Pero debo advertir que cuando hablo de procedimientos no formalizados, no quiero decir que se prescindan en absoluto de la forma. La forma es la vestidura del Derecho y no debe ser eliminada radicalmente. Lo que hay que evitar es que la forma ahogue, que la forma entorpezca, que la forma predomine sobre el fondo, que sacrifiquemos el fin en el altar de la forma. Pero esto, claro, es válido tanto para los procedimientos formalizados, como para los procedimientos no formalizados.

Por ello, lo que quiero decir al defender como regla general la no formalización del procedimiento, es que sólo debe regularse la completa andadura procesal con vistas a la consecución de un fin en aquellos casos en que sea indispensable, pero en los demás *el principio de preclusión debe reducirse al mínimo*, y sólo se deben realizar aquellos trámites que sean necesarios; pero eso sí, todos, absolutamente todos los que sean necesarios. Y estos trámites que se reputen necesarios, se harán de acuerdo con las pautas que para el tipo correspondiente marque la ley cabeza de grupo de los procedimientos administrativos, que en nuestro Derecho es la LPA.

Y lo que afirmo es que esta Ley es—y así debe ser—a modo de un depósito de instrumental jurídico en el que el instructor pueda encontrar siempre la herramienta que necesite. De manera que utilizará todas, algunas o una sola, según las exigencias de cada caso. Y, además, el diseño que esa ley haga de cada instrumento procesal (llámese prueba, audiencia, notificaciones, etc.) sirve de referencia a las regulaciones de los procedimientos formalizados en que los intereses en juego demandan una regulación detallada sujeta al principio de preclusión procesal.

El legislador español de 1958 no ha regulado en el título IV de la LPA un procedimiento rígido, en el que cada trámite tiene su causa en el que le precede y es, a su vez, causa del que le sigue, todo ello a virtud del juego de la preclusión procesal, sino que se ha limitado a poner a disposición del instructor o de las partes unos instrumentos (prueba, informe, audiencia, etc.) de los que, según los casos, pueden o deben hacer uso con vistas a la decisión que en su día haya de dictarse. De aquí que pueda hablarse en Derecho español de un procedimiento no formalizado o flexible (el del título IV de la LPA) y de otros procedimientos formalizados o rígidos, cuya tramitación escalonada se regula con carácter preclusivo, bien en la propia LPA (en el título VI, que lleva la rúbrica de «procedimientos especiales»), bien en otras normas legales o reglamentarias.

Ya he dejado dicho más arriba que en la reciente Ley alemana de 1976, se emplea la expresión *Nichtformlichkeit* para designar esos supuestos en que, ante la ausencia de normas que impongan una forma determinada, el instructor está facultado para actuar «sencilla y eficazmente». Esta idea inspira—aunque no coincide exactamente—mi concepción de lo que debe entenderse por procedimiento no formalizado. Que el procedimiento deba desarrollarse con sencillez y eficacia no supone ausencia total de forma, sino más bien que las formas que se empleen han de ser únicamente las in-

dispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y para evitar perjuicios a las partes o terceros. La discrecionalidad del instructor en estos casos no es incompatible con la exigencia de que aquellos trámites que en cada caso juzgue oportuno emplear hayan de cumplirse precisamente de acuerdo con unos tipos legales predefinidos. Se trata, en suma, de que el instrumental que haya de emplearse esté «normalizado», con todas las ventajas inherentes a una normalización, cualquiera que sea el campo a que afecte.

Es muy posible que haya contribuido a oscurecer todo este tema el hecho de que el título IV de la LPA lleve esa rúbrica de «Procedimiento», cuya inexactitud resulta evidenciada por las consideraciones que preceden. El título en cuestión no regula un procedimiento propiamente dicho, sino trámites aislados a emplear cuando sea necesario, bien por estimarlo así el instructor (en los procedimientos no formalizados), bien por mandato de la norma (en los procedimientos formalizados, cuya regulación debe limitarse a exigir el cumplimiento de estos o aquellos trámites, remitiéndose en los demás a la ley cabeza de grupo—la LPA—que los contiene en ese título IV) (8).

Por ello revelan una poco deseable comprensión de la LPA aquellos autores que todavía hoy hablan de procedimiento general para referirse al contenido del tan repetido título IV.

(8) Las ideas que quedan expuestas en el texto aparecen ya abocetadas en un *Informe* que preparé en octubre de 1979 por encargo de Naciones Unidas sobre los Procedimientos administrativos en la República de Chile, como Consultor del Programa CHI/77/001. Posteriormente, y dentro del mismo Programa, se me encargó por la Organización Internacional preparar un *Anteproyecto de Ley de Procedimiento administrativo* que fue presentado como documento de trabajo al «Seminario sobre Procedimientos Administrativos», organizado, en colaboración con Naciones Unidas, por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, de la Presidencia de la República, y que se celebró en Santiago de Chile en mayo de 1980. En dicho *Anteproyecto* dediqué un título (el tercero) a la «Tipificación de las actuaciones que pueden darse en los diferentes procedimientos administrativos», que vendría a ser el equivalente al que en nuestra LPA constituye el título IV. El carácter de ley cabeza de grupo que en mi intención debería tener el texto proyectado, así como la relación de la misma con los diferentes procedimientos administrativos, formalizados o no formalizados, traté de reflejarlo en un precepto (el art. 45) que dice así: «1. En cada procedimiento administrativo se cumplirán los trámites que en cada caso estén exigidos por las normas legales o reglamentarias que sean aplicables, y en el orden que las mismas establezcan. 2. Cuando no existiesen normas de procedimiento específicamente aplicables, se actuará de la forma más sencilla, rápida y eficaz que sea posible. 3. En cada uno de los supuestos previstos en los dos números anteriores, los trámites que, respectivamente, sea necesario o conveniente utilizar se ajustarán a las normas que para cada tipo se contienen en el presente título. 4. En cualquier caso, cuando la resolución que haya de dictarse afecte a los derechos o intereses de los particulares deberá darse audiencia a los mismos conforme a las normas que para dicho trámite se contienen en la sección 2.ª del capítulo 3.º de este título».

3. PROCEDIMIENTOS GENERALES, PROCEDIMIENTOS ESPECIALES, SIMPLES ESPECIALIDADES DE TRAMITACIÓN Y ESPECIALIDADES ORGÁNICAS

La distinción examinada en el apartado anterior entre procedimientos formalizados y no formalizados permite afrontar desde una base segura la tradicional—y no por ello más clara—diferenciación entre procedimiento general y procedimiento especial o, dicho más exactamente, entre procedimientos generales y procedimientos especiales.

Porque lo primero que hay que decir es que en nuestro Derecho no existe ese pretendido procedimiento común o general, procedimiento tipo, al que habría que referirse para calificar a otros de especiales.

No hay un procedimiento general, sino varios; una pluralidad de procedimientos formalizados que, en ocasiones y para ciertos supuestos, pueden admitir específicas desviaciones o diferenciaciones en la realización de uno o varios trámites, desviaciones que pueden a veces ser tan importantes que alteren la íntima estructura del procedimiento formalizado utilizable normalmente para el cumplimiento de una determinada finalidad administrativa, en cuyo caso, y sólo entonces, se podrá hablar de procedimiento especial, pues de lo contrario—y es lo que ocurre casi siempre—estaremos en presencia de una simple especialidad procesal y no de un verdadero y propio procedimiento especial.

O sea, que ni como categoría legal ni como construcción doctrinal es posible hablar de ese pretendido procedimiento común o general, modelo arquetípico único, a modo de astro rey procesal a cuyo alrededor girarían los procedimientos especiales. Esta visión, que pudiéramos llamar tolemeica del procedimiento administrativo, debe corregirse sustancialmente adoptando una perspectiva que, en oposición a aquélla, habríamos de llamar copernicana.

Porque no parece haberse advertido por muchos—y ello es verdaderamente sorprendente—que los redactores de la LPA, no obstante estar manipulando una sustancia procesal (9), se apartaron del modelo de la LEC en éste como en otros puntos (10).

(9) Que fueran o no conscientes de ello es otra cuestión, pero desde luego el procedimiento administrativo tiene naturaleza procesal. Sobre este punto, cfr. el capítulo I de mi *Procedimiento administrativo* (Apuntes), Alcalá de Henares, 1969.

(10) Por ejemplo, al regular la perención (caducidad) del procedimiento administrativo. Cfr. mi trabajo «La llamada caducidad del procedimiento administrativo», RAP, núm. 45, 1964, págs. 191-230.

Al respecto debe recordarse que mientras en la LEC se regula, efectivamente, un procedimiento común o general—el llamado juicio ordinario de mayor cuantía—y una serie de procedimientos especiales, la técnica normativa empleada por los redactores de la LPA ha sido muy distinta, según se expresaba con toda claridad en el propio Preámbulo:

«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» (apartado V, párrafo 2.º).

Es cierto que otras afirmaciones del mismo Preámbulo introducen un factor de confusión (11). Pero la idea directriz es la que queda transcrita, y es ella el verdadero hilo de Ariadna para encontrar la salida en este laberinto en que hasta ahora la doctrina parece encontrarse perdida.

Pero es que, además, no sólo es que legalmente resulte insostenible la existencia de ese procedimiento común único y modélico, sino que tampoco doctrinalmente es posible imaginarlo.

Porque la realidad con la que tiene que contar el estudioso de estos temas es la de una inabarcable, inagotable e incluso impredecible variedad de fines de la actividad administrativa que exigen una pluralidad de cauces procesales, los cuales sólo en algunos casos—muy pocos, en comparación con la masa ingente de posibilidades—se encuentran predeterminados en una norma legal o reglamentaria (procedimientos formalizados).

Es sencillamente imposible, por tanto, concebir un único procedimiento general—que abarque la mayor parte de los casos—, al que servirían de cohorte una serie más o menos larga de procedimientos especiales. Por el contrario, se hace necesario parcelar los campos, considerar aisladamente los distintos fines a realizar. Y así surgen, por sectores, los distintos procedimientos formalizados. Y,

(11) Confusión a la que contribuyó también, y no poco, la complicada fórmula del artículo 1 en relación con las Disposiciones finales, y que culmina en el Decreto de 10 de octubre de 1958, que enumera los procedimientos «especiales» que quedan en vigor después de la publicación de la LPA.

en su caso, las correspondientes especialidades, bien de carácter total (procedimiento especial, supuesto más bien excepcional) o reducidas a uno o más trámites aislados diferentes, respetando en lo demás el procedimiento formalizado previsto con carácter general.

Mérito innegable del legislador español de 1958 es el de haber conseguido acertar con la solución de un problema que a primera vista parecía insoluble. Y la solución es esa a la que más arriba se ha aludido: concebir la correspondiente ley cabeza de grupo a modo de un arsenal de las posibles herramientas procesales necesarias para la obtención de los fines asignados a la Administración en un momento dado, cualesquiera que éstos puedan ser.

Que el correspondiente cauce procesal se halle o no formalizado, o que estándolo se hayan previsto ritualidades especiales para determinados supuestos, es cuestión en cierto modo secundaria, en la que el legislador de 1958 no entra ni tenía por qué entrar. Como ley cabeza de grupo normativo, la LPA se limita a fijar las reglas esenciales que sirven para orientar, preservar y economizar aquél (12).

Debe decirse, por último, que a veces se habla de «especialidades orgánicas», concepto éste no exento de cierta ambigüedad.

Con el mismo se puede hacer referencia a aquellos órganos que en supuestos específicos, que difieren del previsto con carácter general, deben de intervenir en lugar de los que actúan en un determinado procedimiento formalizado común. Es el caso, por ejemplo, de la Comisión compuesta por tres Académicos que intervienen—en vez del Jurado Provincial de Expropiación—en la expropiación de bienes de valor artístico, histórico o arqueológico.

Otras veces da solución a un problema que no podría resolverse con la regla general. Caso del inciso segundo del número 1 del artículo 122: Superior jerárquico de los Tribunales de oposiciones.

En ocasiones expresa una singularidad de un determinado ramo de la Administración, como ocurre con los llamados Tribunales económico-administrativos, órganos con específica función «jurisdiccional»—que no «judicial»—distinta de la línea de gestión activa.

Y, por último, se habla de «especialidades orgánicas» para referirse a los órganos de las Administraciones distintas de la estatal que intervienen en procedimientos regulados en la ley cabeza de grupo, ley estatal. Por ejemplo, el Alcalde resolviendo recursos de alzada contra actos de la Administración municipal.

(12) Cfr. mi trabajo «Autonomías y Ley del Suelo», cit. en nota 2, págs. 186-194.

Como se ve, no siempre puede afirmarse la existencia de una verdadera y propia especialidad. Más bien se trata casi siempre de dar solución a la aplicación en una organización distinta de la estatal del grupo normativo horizontal encabezado por la LPA.

4. COMPETENCIAS CONCURRENTES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el apartado anterior creo haber probado que en nuestro Derecho no existe un procedimiento administrativo común o general, sino una pluralidad de procedimientos formalizados que sirven de cauce al cumplimiento de fines administrativos diversos (expropiar, sancionar, etc.). Eventualmente, esos procedimientos formalizados pueden funcionar como generales o comunes en el correspondiente sector cuando, por las razones que fuere, se estima conveniente o necesario para determinados supuestos, o bien alterar totalmente la tramitación, o bien, como ocurre más frecuentemente, suprimir o alterar sólo uno o varios trámites. Cuando estas alteraciones o supresiones no son sustanciales ni siquiera debería hablarse de procedimiento especial, sino de mera especialidad procesal.

Resulta evidente, por tanto, que ese pretendido procedimiento administrativo común o general, a que se refiere el artículo 149, 1, 18, de la Constitución es una pura utopía, una pura entelequia, a menos que entendamos que se ha querido aludir al depósito de instrumental procesal contenido en el título IV de la LPA, bajo la impropia rúbrica de «Procedimiento».

Establecido este punto de partida—y no veo posible admitir como correcta ninguna otra interpretación—hay que añadir inmediatamente que el inciso con que se inicia el apartado 18 del número 1 del artículo 149 de la Constitución (desde donde dice «las bases...» hasta: «tratamiento común ante ellas») está refiriéndose también al procedimiento administrativo. Y esto no sólo porque, como decíamos al comienzo, el sintagma «régimen jurídico» abarca, sin duda alguna, al procedimiento administrativo, sino porque la misma redacción del inciso en cuestión avala esta conclusión. Nótese, en efecto, que el texto de referencia dice así:

«Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas».

Es decir, que ese «régimen jurídico» tiene una finalidad garantizadora de la igualdad de trato de los administrados cuando éstos actúen ante las Administraciones públicas. Se está hablando, pues, de garantías jurídicas, se está hablando de actuación ante las Administraciones públicas, se está hablando de administrados. Y todo eso está en la LPA—también en la LRJ—, todo eso es procedimiento administrativo en el sentido comprensivo y amplio que tiene dicha expresión en aquella Ley, la cual—según decía su preámbulo—«constituye un verdadero Código administrativo que regula no sólo el procedimiento en sentido estricto, sino también los principios generales de organización y actuación, el régimen de los actos administrativos y la situación de los interesados en el expediente».

Así pues, el artículo 149 de la Constitución atribuye al Estado la competencia para dictar *la ley cabeza del grupo normativo* regulador de la actuación de las distintas Administraciones públicas, ley que orienta, preserva y economiza el citado grupo normativo, y que es *de directa e inmediata aplicación a todas las Administraciones públicas*. Sólo de este modo se podrá *garantizar un tratamiento común* a los administrados, según quiere la Constitución, la cual, como es sabido, no es una mera norma programática, sino norma directamente aplicable con fuerza derogatoria inmediata del Derecho anterior (cfr. disposición derogatoria núm. 3) (13).

Entiendo, por tanto, que desde el momento de entrada en vigor de la nueva Constitución española, la LPA es norma de aplicación directa a todas las Administraciones públicas, lo cual supone:

a) En primer lugar, que las declaraciones de supletoriedad que se contienen en el artículo 1.º de la LPA (Administraciones locales, Organismos autónomos) deben entenderse hoy reemplazadas por la regla de la aplicación directa que resulta de relacionar el apartado 18, número 1, del artículo 149 de la Constitución con el número 3 de su disposición derogatoria. Ello sin perjuicio de que aquellos preceptos cuya redacción revela que sus autores querían referirse únicamente a la Administración del Estado no se apliquen, o se apliquen sólo por analogía.

b) En segundo lugar, que en cuanto a las Comunidades Autónomas, la incidencia de la LPA respecto de las mismas no se produce por la vía de la supletoriedad del Derecho estatal que prevé

(13) Sobre el tema de la aplicación directa de la Constitución de 1978, cfr. las interesantísimas reflexiones de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Curso de Derecho administrativo*, t. I, 3.ª ed., Madrid, 1980, págs. 80-119.

con carácter general el número 3 del artículo 149 de la Constitución, sino por la de la aplicación directa resultante de poner en relación el repetido apartado 18, número 1, del mismo artículo 149, con la también citada disposición derogatoria, número 3.

Que la realidad marcha por este camino lo prueba el que en todos los Decretos de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas vienen repitiéndose, a modo de cláusula de estilo, dos artículos muy significativos y que transcribo a continuación en la versión que resulta del Real Decreto 1386/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de comercio:

«Artículo 11. 1. Sin perjuicio de la aplicación de la legislación reguladora de las materias objeto de transferencia por el presente Real Decreto, el régimen jurídico de los actos de la Generalidad de Cataluña se acomodará a lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en la de Procedimiento administrativo; igualmente será de aplicación la legislación sobre contratos del Estado para aquellos que celebre la Generalidad en el ejercicio de las funciones transferidas.

2. Contra las resoluciones y actos de la Generalidad de Cataluña cabrá el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo, salvo que, por otra disposición legal, se exigiera la interposición de recurso de alzada que se sustanciará ante la propia Generalidad. El régimen jurídico de estos recursos será el establecido en las Leyes de Procedimiento administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3. La responsabilidad de la Generalidad procederá y se exigirá en los mismos términos y casos que establece la legislación reguladora del régimen jurídico de la Administración del Estado y la de expropiación forzosa.

.....

Artículo 12. 1. Cuando para el ejercicio de alguna de las competencias transferidas a la Generalidad por el presente Real Decreto sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, se mantendrá esta exigencia. La petición del mismo será acordada por la Generalidad, solicitándola a través del Ministerio de Comercio y Turismo, que requerirá al Consejo de Estado para su emisión.

Igual procedimiento se seguirá cuando la Generalidad acuerde oír voluntariamente al Consejo de Estado en algún expediente.

2. Si no se establece otra cosa en el presente Real Decreto, los demás informes que la legislación vigente exija de otros órganos distintos del Consejo de Estado, se mantendrán con el propio carácter que tengan establecido, pero su emisión corresponderá a los órganos equivalentes que existan o se creen dentro de la Generalidad».

O sea, que incluso antes de la entrada en vigor de la Constitución—la cual tuvo lugar el 29 de diciembre de 1978—, se venía admitiendo pacíficamente la aplicación directa de la LPA—y de otros grupos normativos horizontales—a las Comunidades Autónomas.

5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LOS ESTATUTOS VASCO, CATALÁN Y GALLEGO

La interpretación del apartado 18 del número 1 del artículo 149 de la Constitución, de por sí nada fácil, ha venido a complicarse sobremanera a virtud del desarrollo que se viene dando al mismo en los Estatutos de autonomía hasta ahora aprobados, los cuales siguen en este punto—como en otros muchos—un mecanismo mimético del que fue aprobado en primer lugar—el vasco—, embebiendo sus autores en lo que se ha convertido en una competición por acumular el mayor número de funciones, sin demasiada preocupación además por adecuarse a la Constitución, y que no ha sido frenada por el Gobierno ni por el Parlamento (14).

(14) Así Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Reforma política y Estado de Derecho», en *Tiempo de Historia*, núm. 72, ha dicho rotundamente que España no es hoy un Estado de Derecho: «¿Es nuestra España de hoy efectivamente un Estado de Derecho? La respuesta negativa ofrece pocas dudas, tanto si el análisis previo se orienta desde la perspectiva de los gobernados, como si se intenta desde la opuesta de los gobernantes, esto es, de la clase política en general, pues todos los que integran ésta, y no sólo los que detentan el poder ejecutivo, contribuyen a gobernarnos» (página 40). Y añade un poco después: «La primera prueba de esta actitud negativa de nuestros líderes políticos la proporcionó la aparición pública de los Estatutos de Sau y de Guernica. Quien los leyera entonces con ánimo analítico y desapasionado observaría de inmediato que dichos proyectos chocaban, no en uno, sino en muchos puntos y de modo flagrante con el texto constitucional recién aprobado, en cuyo marco tenían que ser elaborados. A nadie, desde luego, podía extrañar que ello fuera así, dada la carga testimonial que sobre ellos proyectaba inevitablemente el ambiente circundante y sus precedentes, próximos y remotos. Tampoco había lugar a escandalizarse por ello, porque es lógico e incluso positivo que el nivel de autonomía de las Comunidades respectivas intentara llevarse por los interesados lo más lejos posible. Ante esa legítima actitud había, sin embargo, otra igualmente legítima, que en un contexto democrático constituye, además, la única salida posible: confrontar serenamente los proyectos con la Constitución depurando el texto de aquéllos para llegar a la máxima autonomía compatible con el texto fundamental, que, amén de ser la primera de las leyes, es la barca en la que todos podemos salvarnos y en la que todos podemos hundirnos. Los hechos circularon por muy distinto camino, sin embargo, por un camino nada democrático. Los propios autores de ambos proyectos se encargaron de marcar el rumbo en el momento mismo de la presentación pública de aquéllos anunciando a bombo y platillo con inequívoco aire amenazante que si se cambiaba una sola coma del texto por ellos redactado convocarían una campaña de movilizaciones populares y de desobediencia civil. La cuestión se planteó, pues, desde el primer momento en el terreno de la fuerza y los grupos políticos mayoritarios no se atrevieron a reconducirla al terreno del Derecho del que nunca debió salir (...). Los Estatutos de Cataluña y del País Vasco salieron de las Cortes tal como habían

El Estatuto vasco establece lo siguiente (art. 10):

«La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... 6. Normas procesales y de procedimiento administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco».

Los textos correspondientes de los Estatutos catalán y gallego son prácticamente idénticos al que se acaba de transcribir (15).

Pues bien, en dichos textos se advierte que sus redactores han procedido a refundir en un solo apartado lo que en la Constitución aparece regulado en apartados diferentes.

Así, el apartado 6 del número 1 dice que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la

entrado, sin más modificaciones de bulto que la adición de un, tan cínico como necio, «sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución» con el que se pretendía encubrir o disimular de forma vergonzante lo que eran y siguen siendo discordancias y contradicciones flagrantes. Del camino que entonces empezó a recorrerse con la complicidad de todas las fuerzas políticas no hemos salido todavía. El Derecho sigue siendo despreciado por nuestros gobernantes como valor de convivencia y medida de todo conflicto. La clase política de nuestra democracia sigue aspirando, como la de la dictadura de ayer y como la de las demás democracias y dictaduras que este país ha padecido, a actuar *legibus solutus*, igual que el antiguo príncipe y el moderno tirano» (págs. 42-43).

Y José María GIL-ROBLES, en un librito póstumo que lleva el expresivo título de *La aventura de las Autonomías*, Ed. Rialp, Madrid, 1980, ha recopilado—junto a otras publicaciones—un artículo aparecido en el diario *ABC*, el 7 de diciembre de 1979, donde se contienen las siguientes palabras de censura al increíble comportamiento de nuestros legisladores con motivo de la aprobación del Estatuto vasco: «Del lamentable y deslucido papel del Parlamento, poco hay que hablar; su comportamiento salta a la vista. Todos los puntos delicados del Estatuto se han negociado y decidido fuera de su ámbito, en prolijas sesiones de cabildeo. Manos ajenas han preparado lo que dócilmente ha votado, cuando se le ordenó. En la pasada coyuntura no se atrevió siquiera a pedir una explicación de lo ocurrido. Esperó con ejemplar mansedumbre—salvo contadísimas excepciones—a que le notificaran que todo se había arreglado en el Olimpo. Entonces, se desplegaron en la tribuna de oradores, por turno riguroso, las cuartillas preparadas, desde la víspera, un poquito arrugadas por la espera; se leyeron, como si de discursos parlamentarios se tratara; se votó, según estaba ordenado, y no faltaron los aplausos que dedicaban, al parecer, los propios diputados a su bien probada ineficacia representativa. ¡La autoovación resultó, políticamente, conmovedora!» (págs. 165-166).

(15) *Estatuto catalán*: «La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 3. Normas procesales y de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalidad» (art. 9).

Estatuto gallego: «En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: (...) 5. Las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho gallego o de la organización propia de los poderes públicos gallegos» (art. 27).

«...legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades *del Derecho sustantivo* de las Comunidades Autónomas».

Como se ve, las especialidades de que se habla derivan en este caso del que—con terminología discutible—se califica de «Derecho sustantivo» de la Comunidad de que se trate.

La redacción del apartado 18, en la parte que ahora nos interesa, difiere precisamente en este punto del texto que se acaba de citar, pues se dice, en efecto, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre:

«... el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas *de la organización propia* de las Comunidades Autónomas».

Es evidente que en este caso el texto es restrictivo: sólo son admisibles «especialidades derivadas de la organización», no «del Derecho sustantivo».

Pero los textos estatutarios a que vengo refiriéndome, al refundir en un solo apartado los dos citados, permiten llegar a una interpretación mucho más amplia que, en principio, suscita dudas sobre su posible constitucionalidad.

Porque de acuerdo con la Constitución, las leyes regionales pueden introducir en el procedimiento especialidades, sin duda importantes, necesarias y hasta lógicas, pero que tienen un ámbito bastante limitado: se trata de aquellas reglas concretas y específicas que precisarán, por ejemplo, los órganos comunitarios que, en sustitución de los del Estado, intervendrán en el procedimiento y nada más.

Los Estatutos aprobados van—consciente o inconscientemente—mucho más lejos. Nótese que en el caso del gallego no se habla de «normas procesales y *de* procedimiento administrativo» (como en el catalán), ni de «normas procesales y *de* procedimiento administrativo y económico-administrativo» (como en el vasco), sino de «normas procesales y *procedimientos administrativos*», lo que combinado con esa referencia al Derecho sustantivo de la correspondiente Comunidad permitiría—lo que sería disparatado—olvidarse de la ley estatal cabeza del grupo normativo.

Para resolver el problema planteado por esa refundición de dos textos que en el ánimo de nuestros constituyentes parecen estar

pensados para cuestiones distintas (16), creo oportuno empezar recordando lo siguiente (17):

a) Es posible inducir de la Constitución el principio «materia asumida con carácter exclusivo, materia reservada», por lo que cuando una Comunidad asume con carácter exclusivo una determinada competencia, las correspondientes normas regionales prevalecerán sobre las del Estado.

b) Sin embargo, el principio citado juega mucho más limitadamente de lo que a primera vista pudiera parecer, pues la mayoría de las competencias tienen—cuando se conectan unos preceptos constitucionales con otros—el carácter de compartidas o concurrentes y no el de exclusivas.

c) Cuando—como ocurre con frecuencia—se produce la paradójica situación de que, no obstante aparecer calificada una materia como de exclusiva competencia regional en un Estatuto de autonomía, tiene el carácter de concurrente, conforme a la Constitución, las leyes regionales que la regulen sólo podrán desarrollar las correspondientes leyes del Estado, pero nunca podrán modificar ni derogar éstas.

Ahora bien, las anteriores afirmaciones parece que deben ser matizadas en el caso del procedimiento administrativo.

Porque—al tratarse de una competencia compartida—las normas regionales no podrían prevalecer sobre el Derecho estatal. Y, sin embargo, en este caso parece que debe consignarse una excepción dado que los Estatutos hasta ahora aprobados atribuyen a las Comunidades respectivas la fijación de las oportunas especialidades, lo que no puede reputarse inconstitucional dado que la Constitución guarda silencio en este punto. Por tanto, tendríamos en este caso una competencia compartida con prevalencia—siquiera sea limitada—del Derecho regional.

Y es que el problema que plantean las especialidades normativas es el de *a quién corresponde establecerlas*. A mi modo de ver, las soluciones posibles son las siguientes:

a) Determinar en la Constitución los temas reservados a la ley cabeza de grupo, que es lo que hace el apartado 8.º del número 1 del artículo 149, en el caso del Derecho civil.

(16) Parece, en efecto, que en ese tratamiento separado de la «legislación procesal» y el «procedimiento administrativo» ha pesado la concepción—acríticamente aceptada—de identificar lo «procesal» con lo «judicial».

(17) Cfr. mi trabajo «Autonomía y Ley del Suelo», cit. en nota 2, págs. 220-223 y 244-248.

b) Encomendar al propio Estado la fijación de esas especialidades, que es lo que—implícitamente—se hace en el caso del procedimiento administrativo local.

c) Atribuir, sin más, esa función a las Comunidades Autónomas, lo que conlleva el riesgo—nada teórico, por lo que se está viendo—de que más pronto o más tarde se produzca un vaciamiento de la ley cabeza de grupo por las normas regionales.

d) Dejar que sean, en efecto, las Comunidades Autónomas las que establezcan las especialidades necesarias, pero determinando constitucionalmente cuáles pueden ser éstas, solución en cierto modo inversa de la primera.

El legislador constitucional ha optado por esta última solución para las especialidades regionales en materia de procedimiento administrativo: *son las Comunidades Autónomas las que pueden fijar esas especialidades, pero sólo en cuanto se trate de «especialidades derivadas de la organización propia de aquéllas», circunloquio que podría haberse evitado hablando simplemente de «especialidades orgánicas», en el bien entendido de que la especialidad de que se habla hace referencia a los órganos regionales que están llamados a desempeñar las funciones procesales que en la ley básica estatal se encomiendan a órganos del Estado.*

La previsión constitucional resulta así perfectamente lógica y absolutamente indispensable en la medida en que la LPA contiene, efectivamente, una serie de preceptos en que se mencionan específicamente órganos del Estado—Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno, Ministerios, Secretarías Generales Técnicas, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Gobiernos Civiles, Oficinas de Correos, etc.—.

Y así, por ejemplo, es previsible—y deseable—que la relación de órganos que menciona el artículo 66 para la llamada presentación indirecta de escritos y documentos administrativos, se complete con la correspondiente norma regional que precisen los órganos de la Comunidad Autónoma ante los que puede efectuarse una presentación de este tipo (la cual conlleva, como se sabe, el efecto interruptivo del plazo que resulta del núm. 5 del artículo citado).

Es muy posible que la interpretación que aquí se hace suscite alarma en ciertos ambientes, dado el escaso margen de maniobra que a primera vista permite a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas.

Pero prescindiendo de que la Constitución tiene que estar por encima de las manipulaciones políticas, es lo cierto que lo que aquí

se dice no tiene por qué traducirse en una rémora o entorpecimiento de los mecanismos procesales de la Comunidad Autónoma, ni supone otra limitación o menoscabo a la autonomía que la que deriva de la necesaria sujeción a la ley cabeza de grupo en todo lo que no sea materia puramente orgánica.

Debe, en efecto, insistirse una vez más en que la LPA, Ley cabeza del grupo normativo correspondiente, está concebida como un depósito de instrumental procesal, al que, en defecto de remisión normativa expresa, podrá acudir el instructor del procedimiento según las necesidades de cada momento, por lo que deben rechazarse las prevenciones frente a ella. En ningún caso va a suponer su aplicación por las Comunidades Autónomas un encorsetamiento de la actuación de éstas.

Pero es que, *además*, entiendo que *las Comunidades Autónomas tienen potestad normativa para regular, en el ámbito de su territorio y conforme a los principios y reglas de la LPA, cualquier procedimiento administrativo relativo a materias asumidas con carácter exclusivo*, en el caso de que ello se considerara necesario, lo que podrían hacer mediante ley regional (norma inimpugnable, por tanto) o mediante simple reglamento. Y esto porque en tal caso *no se trataría de introducir especialidades*—cosa que sólo podrían hacer cuando lo fueren orgánicas—, *sino de convertir en formalizados procedimientos que hasta ese momento no tuvieran tal carácter*.

Y en los restantes casos, es decir, *cuando se trate de materias asumidas con distinto carácter, nada se opone a que puedan dictar por vía reglamentaria las oportunas normas de procedimiento en tanto que el Estado no las haya establecido ya o las establezca en el futuro*. Es más, esta conclusión aparece confirmada en los tres Estatutos hasta ahora aprobados: vasco (art. 11, núm. 1, letra *b*), catalán (art. 10, núm. 1, ap. 2) y gallego (art. 28, núm. 2), por la solución que en los mismos se adopta en relación con la expropiación forzosa, contratos, concesiones administrativas, responsabilidad extrajudicial, para los que se establece (citamos por el Estatuto vasco, aunque la redacción es análoga en los otros dos) que «*es competencia de la Comunidad Autónoma (...) el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en (...): b) Expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas en el ámbito de sus competencias y sistema de responsabilidad de la Administración del País Vasco*».

La Ley estatal cabeza de grupo—la LPA—cede, en cambio, ante la legislación regional cuando se trata de precisar los órganos de

la Comunidad Autónoma que, en sustitución de los del Estado, han de intervenir en un determinado procedimiento administrativo cuya tramitación corresponda a aquélla por razón de la materia o del territorio. Y, por tanto, en este punto concreto—que no es procedimiento administrativo *stricto sensu*, aunque «tenga que ver» naturalmente con él, porque lo orgánico y lo procesal son temas necesariamente relacionados—el Derecho de la Comunidad Autónoma prevalecerá sobre el del Estado... *siempre*, esto es, con independencia del carácter exclusivo o concurrente que tenga la competencia que en esos procedimientos ejercite la Comunidad Autónoma.

Siendo esto así, resultaba innecesaria la refundición en un único párrafo estatutario de lo que en la Constitución aparece en dos párrafos distintos pensados para regular cuestiones diversas. Es seguramente el desconocimiento del verdadero carácter del título IV de la LPA lo que ha llevado a los redactores de los Estatutos hasta ahora aprobados a adoptar esa fórmula, que en primera lectura puede hacer dudar de la constitucionalidad de la misma.

La interpretación que aquí sostengo tiene la ventaja de no encontrar obstáculo expreso en la Constitución, no atentar en absoluto a la intangibilidad de la Ley cabeza de grupo—que, insisto, no regula en su título IV un procedimiento formalizado común—y, sin menoscabo de la autonomía regional, permitir salvar la posible tacha de inconstitucionalidad de los preceptos estatutarios que han desarrollado el apartado 18 del número 1 del artículo 149, en lo que hace referencia al llamado—mal llamado—procedimiento administrativo común (18).

III. SOBRE EL PRETENDIDO CARACTER ARBITRAL DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS TRIANGULARES

Hace ya tiempo que llamé la atención sobre la necesidad de tomar en consideración, a efectos de la elaboración de una teoría general del procedimiento administrativo, la peculiar posición de la Administración pública cuando interviene resolviendo un conflicto entre particulares.

(18) Se agotan así también las posibilidades interpretativas antes de tachar una norma de inconstitucional, conforme a la idea de que el principio de la interpretación de todo el Ordenamiento conforme a la Constitución (art. 9, núm. 1 y Disposición derogatoria núm. 3) lleva adherida la «presunción de constitucionalidad» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, I, Ed. Civitas, 3.ª ed., Madrid, 1980, pág. 113).

Ocurre, en efecto, que en ocasiones el procedimiento administrativo, que normalmente presenta una fisonomía lineal—la Administración es al mismo tiempo juez y parte—, adopta un aspecto triangular—la Administración aparece decidiendo en un conflicto entre particulares, de manera que carece en absoluto de la condición de parte, pues es totalmente ajena a la relación jurídica discutida—(19).

De estos que ya entonces llamé procedimientos triangulares pueden señalarse, entre otros, los siguientes:

- a) El procedimiento de declaración de ruina (art. 183 LS).
- b) El procedimiento de auxilio, salvamento y remolque en la mar (Ley de 24 de diciembre de 1962 y Reglamento de 20 de abril de 1967) (20).
- c) El de solicitud de permiso de investigación minera cuando se personan otros interesados (arts. 51 y 52 de la Ley de Minas de 21 de julio de 1973 y arts. 66, 70 y 71 del Reglamento de 25 de agosto de 1978).
- d) El de petición de inserción obligatoria de escrito de réplica (artículo 61 de la Ley de Prensa e Imprenta y art. 17 del Decreto de 31 de marzo de 1966).
- e) El de concurrencia de aspirantes a la sucesión de un título nobiliario (art. 6, 2, del Decreto de 27 de mayo de 1912).
- f) El de oposición a la rehabilitación de títulos nobiliarios (artículo 7 de la Orden de 21 de octubre de 1922).
- g) El de oposición al registro de marcas y patentes industriales (Estatuto sobre la Propiedad Industrial de 30 de abril de 1930).
- h) El de apertura de farmacias cuando se personan farmacéuticos establecidos en lugares próximos (art. 2, 2, del Decreto de 31 de mayo de 1957).

Desde el punto de vista de la elaboración de una teoría general del procedimiento administrativo, la existencia de los procedimientos triangulares supone lo siguiente:

- a) Rechazo de las posiciones doctrinales que niegan la existencia de verdaderos procesos fuera del ámbito estricto de la organización judicial. Si la triangularidad—un órgano decisor imparcial

(19) Cfr. mi trabajo «La prueba en el procedimiento administrativo», en la obra colectiva *Procedimientos administrativos especiales*, vol. II, 1, Ed. ENAP, Madrid, 1969, págs. 27-29.

(20) Miguel GUERRA PALACIOS: «El procedimiento administrativo militar especial de los auxilios, salvamentos y remolques marítimos», trabajo presentado para la obtención del Diploma en Derecho administrativo militar. Cádiz, 1980 (inédito).

y dos partes contendientes—es la nota diferenciadora del proceso, según la doctrina tradicional, estos procedimientos administrativos —por lo menos éstos—son verdaderos y propios procesos (21).

b) Necesidad de tener presente la peculiar configuración de estos procedimientos a la hora de afrontar la solución de las diversas cuestiones que suscita la construcción de una teoría general del procedimiento administrativo. Es evidente, por ejemplo, que el problema de la carga de la prueba no puede solucionarse de la misma manera cuando la Administración es juez y parte—procedimientos lineales—que cuando su posición es imparcial—procedimientos triangulares—(22).

Cierto sector doctrinal ha aludido al «matiz arbitral» de estos procedimientos que llamo triangulares, y ha subrayado que en ellos la Administración se presenta «no sólo como gestora del interés público, sino también, de alguna manera, como árbitro entre los intereses contradictorios de los particulares», concluyendo que en estos casos «el procedimiento administrativo tiende a asemejarse más al proceso, y la Administración, al Juez o Tribunal» (23).

Salir al paso de estas afirmaciones parece necesario porque afectan a la esencia misma del procedimiento administrativo, cuya sustancia procesal se pretende esquivar dejándose arrastrar acríticamente por una corriente doctrinal que sostiene la identificación entre «procesal» y «judicial».

No es éste el momento de abordar el tema de la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo (24), pero sí debe decirse ahora que las afirmaciones transcritas son, por lo menos, ambiguas, pues partiendo de esas afirmaciones es fácil desembocar en una equiparación entre la actuación administrativa de este tipo y la actuación arbitral, lo que no puede admitirse.

Basta, en efecto, con tener a la vista la Ley de 22 de diciembre

(21) GARRIDO FALLA, aunque parece mostrarse contrario a admitir la esencia procesal del procedimiento administrativo, lleva razón cuando, comentando la posición de J. GUASP, escribe lo siguiente: «Si la esencia del proceso consiste, para GUASP, en una función de *satisfacción de pretensiones*, no habrá ninguna razón para negar carácter procesal a la actividad desplegada por la Administración pública cuando resuelve, por ejemplo, un recurso gubernativo mediante el que A impugna la adjudicación de una plaza de funcionario público a B, a través de concurso, por entender que es titular, frente a él, de un derecho preferente» (F. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. 5, 1.ª ed., Madrid, 1958, págs. 21-22, por nota).

(22) Así lo hice notar ya en mi trabajo cit. en nota 19.

(23) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, t. I, Ed. Civitas, Madrid, 1980.

(24) En el capítulo I del tomo I de mi *Procedimiento administrativo*, Ed. ENAP, Alcalá de Henares, 1967 (ed. a ciclostyl), hice ya un boceto de mis ideas sobre este tema, ideas que, en lo sustancial, no han cambiado desde entonces.

de 1953 para tomar conciencia de los rasgos definidores del arbitraje (25), y compararlos con los que ofrece el procedimiento triangular, para advertir radicales diferencias entre uno y otro:

a) En el arbitraje, las partes, explícita o implícitamente, se obligan a estar y pasar por la decisión del árbitro (26), lo que impide a los Jueces y Tribunales conocer de la controversia sometida al fallo arbitral si se invoca la correspondiente excepción (27), lo que, por supuesto, no ocurre en los procedimientos triangulares en que la intervención de la Administración está predeterminada en la norma y es controlable judicialmente como las restantes manifestaciones de la actividad administrativa.

b) En el arbitraje, la sumisión de ambas partes a la decisión del árbitro es voluntaria, mientras que aquí es necesaria o forzosa para una de ellas desde el momento en que la otra formula la oportuna petición ante la Administración.

Pero aunque no se pretendiera afirmar una equiparación total, sino una mera analogía, habría que hacer la salvedad de los arbitrajes de equidad (28), pues la Administración debe resolver conforme a Derecho.

Ni siquiera creo que pueda calificarse de propiamente arbitral—aunque quizá este supuesto sea dudoso—la actuación de los llamados Tribunales Arbitrales Laborales, que son en realidad órganos administrativos de una Administración pública: el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación (29).

Y es que hay que admitir—porque es así—que la Administración realiza funciones propiamente jurisdiccionales, lo cual es hasta conveniente en muchos casos, pues lo importante es que siempre la

(25) Como es sabido, la Ley de 1953 regula sólo los arbitrajes de Derecho privado, lo cual no empece para, desde sus planteamientos, obtener una doctrina de validez general sobre la institución.

(26) La Ley de 1953 es reiterativa en este punto: «... una o más personas dan solución a un conflicto planteado por otras que *se comprometen previamente a aceptar su decisión*» (art. 2); «... hubieren pactado la intervención dirimente de un tercero y *hubieren aceptado expresa o tácitamente su decisión*» (art. 3); «... dos o más personas estipulan que una cierta controversia específicamente determinada, existente entre ellos, sea resuelta por tercero o terceros, a los que voluntariamente designan y *a cuya decisión expresamente se someten*» (art. 12); «... obliga a las partes *a estar y pasar por lo estipulado*» (art. 18).

(27) «El otorgamiento del compromiso impedirá a los Jueces y Tribunales conocer de la controversia sometida al fallo arbitral, siempre que la parte a quien interese invoque el compromiso mediante la correspondiente excepción...» (art. 19).

(28) «El procedimiento, en caso de equidad, no tendrá que someterse a formas legales ni que ajustarse a Derecho en cuanto al fondo» (art. 29).

(29) Cfr. Real Decreto-ley 5/1979, de 26 de enero, sobre creación del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación.

actuación de la Administración sea controlable por la Organización judicial.

Razones diversas—celeridad, especialización, etc.—aconsejan que sea primero la Administración la que ejercite estas funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de su posterior revisión por órganos judiciales.

«Jurisdiccional» y «judicial» no son expresiones sinónimas, como no lo son tampoco—lo diremos una vez más—«procesal» y «judicial».

Calificar de arbitral la actuación administrativa en los procedimientos triangulares es un puro eufemismo.

Actuación jurisdiccional, pero administrativa, esto es, realizada por órganos administrativos, es la que llevan a cabo los llamados Tribunales Arbitrales de Censos (30) y el Tribunal Arbitral de Seguros (31), verdaderos órganos administrativos, pese a su denominación, y cuya actuación, por otra parte, nada tiene tampoco de arbitral, sino que es propiamente jurisdiccional.

El tema que nos ocupa es enormemente importante y revela nuevos perfiles a medida que penetramos en él. Porque es lo que, paradójicamente, ocurre con las cuestiones teóricas: que son, por esencia, eminentemente prácticas.

Y si no se medita adecuadamente sobre los problemas pueden obtenerse consecuencias no deseables y—podríamos decir—*contra natura*.

En este tema concreto de que nos ocupamos es preciso andar con la mayor cautela. Porque llamar Tribunal a un órgano administrativo que realiza funciones jurisdiccionales puede llevar a la indeseable—e inadmisible—consecuencia de considerar sus decisio-

(30) Conforme a la Ley de 31 de diciembre de 1945, que somete a su aplicación todos los censos enfitéuticos que gravan fincas situadas en Cataluña (art. 1.º), el Tribunal Arbitral de Censos, en cada una de las Provincias catalanas (art. 46) está constituido por: un Magistrado de la respectiva Audiencia, designado por la Sala de Gobierno de la Audiencia Territorial de Barcelona, que actuará como Presidente; y como Vocales, un Registrador de la Propiedad y un Notario, con más de diez años de antigüedad, nombrados por la Dirección General de los Registros y el Notariado, oídos los respectivos Colegios (art. 47).

(31) Según la Orden de 10 de agosto de 1953, el Tribunal Arbitral del Seguro Obligatorio de Viajeros, de Seguros y de Seguros del Campo, estará constituido por dos Magistrados del Tribunal Supremo, uno de los cuales actuará de Presidente, y por un Técnico de la Dirección General de Seguros, que ostentará la condición de Letrado. El Secretario del Tribunal, también Letrado, carecerá de voz y voto y será de libre designación del Ministerio de Hacienda (art. 1), debiendo tenerse muy en cuenta que el nombramiento de todos los miembros del Tribunal, incluido el Presidente, corresponde al Ministro de Hacienda, quien solicitará del de Justicia la oportuna propuesta en relación con los Magistrados que han de formar parte del Tribunal (art. 2).

nes irrecurribles. Y, en sentido contrario, la percepción del carácter jurisdiccional de la función puede llevar también a la precitada conclusión de que hay que sustraerlo totalmente a la intervención administrativa.

Insisto por ello en lo siguiente:

a) Que la Administración realice funciones jurisdiccionales no es en sí mismo alarmante ni tampoco inconstitucional.

b) Tampoco lo es el que existan órganos especializados en el ejercicio de este tipo de funciones. Es más, muchas veces será inevitable, y otras muchas muy conveniente (32).

c) Lo importante es tener idea clara de si estamos en presencia de un órgano de la Administración o de la Justicia, y prever en el primer caso el ulterior control por ésta de la actividad de aquélla.

d) Debe rechazarse el uso del eufemismo, pues enmascara la verdadera naturaleza de las cosas y oscurece el correcto planteamiento de las cuestiones.

IV. LA CONEXION PROCESAL COMO CRITERIO CLASIFICADOR: PROCEDIMIENTOS INTERDEPENDIENTES Y PROCEDIMIENTOS INTEGRADOS O COMPLEJOS

1. IDEA GENERAL

Por lo que me consta, está por hacer el estudio de las conexiones entre procedimientos administrativos, pese a lo evidente de su existencia y a la frecuencia, por no decir inevitabilidad, de su producción.

(32) Es concretamente el caso del Tribunal Marítimo Central y los Juzgados Marítimos Permanentes que conocen de las cuestiones surgidas con motivo de las que genéricamente pueden denominarse «asistencias marítimas», cuya competencia pretende trasladarse ahora a las Jueces y Tribunales civiles. Comparto la opinión de Miguel GUERRA PALACIOS, en el trabajo inédito citado en la nota 20, de que ello constituiría un grave error por carecer la Jurisdicción civil de los conocimientos técnicos-náuticos indispensables para comprender los siniestros marítimos en su auténtica dimensión, porque es bien sabido que los Juzgados y Tribunales civiles se encuentran necesitados de una reforma orgánica y funcional que les dote de la potencialidad necesaria para despachar con rapidez los asuntos que se le someten, y porque además la modesta gente de mar—que es la que generalmente presta la asistencia marítima—no puede soportar los largos y costosos pleitos que de este modo tendrían lugar. La ejemplar «jurisprudencia» elaborada por los órganos administrativos de la Armada que actualmente conocen de estas cuestiones—en que frecuentemente hay que aplicar tratados y normas internacionales—ha sido hasta ahora casi siempre confirmada y elogiada por el Tribunal Supremo, lo que da idea de su calidad.

Renunciando de antemano a cualquier intento de cuantificación estadística que, aun dando por bueno que pudiera hacerse, posiblemente tendría escasa utilidad, puede afirmarse sin error que no son pocos los casos en que un procedimiento administrativo va precedido de otro que guarda conexión con él y cuya realización puede haberse acordado en uso de potestades discrecionales (caso del llamado informe reservado, en los procedimientos sancionadores) o resulta necesaria por venir exigida por la normativa aplicable (caso de la declaración de necesidad de ocupación, en la expropiación forzosa). Tampoco escasean los supuestos en que un procedimiento administrativo genera durante su desarrollo otros procedimientos colaterales, de cuyo resultado puede incluso depender la continuación del procedimiento matriz (cuestión previa de legitimación, por ejemplo). Sucede asimismo—y en este caso con absoluta habitualidad—que la cuestión debatida en un procedimiento administrativo se replantea ante una instancia administrativa revisora ulterior. Y, por último, no es tampoco infrecuente que para hacer efectiva la resolución recaída en un procedimiento administrativo sea necesario abrir un procedimiento de ejecución forzosa. Que en todos estos casos hay perfecta conexión entre diversos procedimientos es algo que no necesita de mayor demostración.

Subrayar la existencia de esas conexiones podría parecer una estéril constatación de lo obvio, si no fuera porque cuando se penetra en el análisis de algunos de esos supuestos se comprueba que las exposiciones al uso en materia de procedimiento administrativo resultarían mucho más matizadas—y, por tanto, más de acuerdo con la realidad—si tuvieran en cuenta algunas de esas conexiones. No veo, por ejemplo, cómo puede entenderse el procedimiento expropiatorio partiendo de ese cliché de fase de iniciación, desarrollo y terminación que reproducen programas y manuales y que incluso parece acogerse en ese incomprendido título IV de la LPA. Y lo grave es, además, que probablemente algunas cuestiones «prácticas» que se han planteado alguna vez (¿cuándo se inicia el procedimiento expropiatorio, cuándo el de contratación patrimonial?) encontrarían respuestas más convincentes si tuvieran en cuenta la idea de conexión procesal.

Pues bien, estos procedimientos conexos ofrecen, a mi modo de ver, manifestaciones diversas, que podrían agruparse así: procedimientos interdependientes—dentro de los cuales distingo los revisorios, los de ejecución y los de facilitación—y procedimientos integrados (que también podrían llamarse procedimientos complejos).

Prescindiendo—por ser conocidos—de los revisorios y de los de ejecución, voy aquí a referirme a los interdependientes de facilitación y a los integrados.

2. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE FACILITACIÓN

A) *Una categoría doctrinal importada del Derecho procesal civil*

a) La doctrina procesal ha construido la categoría del proceso de facilitación para acoger a una gama muy variada de actuaciones judiciales, cuya unidad viene determinada por la finalidad—común a todas ellas—de remover los obstáculos que puedan oponerse a la vida normal de un proceso (33).

Y según que los obstáculos cuya destrucción se pretenda hagan referencia o se produzcan en relación a los requisitos, al desarrollo o a los efectos de ese proceso principal, se distinguen tres tipos de procesos dentro de esta categoría: de facilitación de requisitos, de facilitación del desarrollo y de facilitación de la eficacia (34).

Que yo sepa, no se ha intentado aún transferir a nuestro campo esta construcción doctrinal. Pienso, sin embargo, que la incorporación de esta categoría al procedimiento administrativo puede resultar tan útil como lo ha sido en el ámbito judicial, dado que permitirá también aquí introducir un principio de unidad en cuestiones hasta ahora dispersas en la legislación administrativa y que—nacidas al impulso de motivaciones muy diversas—responden, en último término, a la misma causa final: facilitar la preparación, el desarrollo o la eficacia de un procedimiento administrativo.

b) Dos precisiones conviene hacer:

a') La facilitación de un procedimiento administrativo no siempre exigirá de otro verdadero y propio procedimiento, sino que en ocasiones la ley prevé mecanismos de facilitación, cuya puesta en funcionamiento se produce automáticamente por el mero hecho de la iniciación de determinados procedimientos administrativos (35).

(33) J. GUASP: *Derecho procesal civil*, Madrid, 1967, págs. 1245-1321.

(34) Obra citada en nota anterior, págs. 1246-1247.

(35) Por ejemplo, artículo 98, número 2, LS: «La iniciación del expediente de reparcelación llevará consigo, *sin necesidad de declaración expresa*, la suspensión del

b') Sólo algunos principios y normas muy incompletas—que apenas van más allá de prever el caso—es posible encontrar en la legislación administrativa sobre los que construir la correspondiente categoría de los procedimientos administrativos de facilitación, lo que dificulta y no poco esa construcción. El elenco que a continuación se intenta pretende sólo servir de guía a ulteriores investigaciones y, desde luego, dista mucho de ser exhaustivo.

B) *Diferentes supuestos de procedimientos administrativos de facilitación*

Los criterios ordenadores de la doctrina procesal citada pueden ser aplicados al procedimiento administrativo sin otra alteración que la de sustituir la expresión «facilitación de requisitos» por la de «facilitación de la iniciación», que me parece más amplia. En consecuencia, los procedimientos administrativos de facilitación pueden agruparse así:

a) Procedimientos administrativos de facilitación de la iniciación. De este grupo me es posible por el momento señalar las siguientes manifestaciones:

a') Procedimiento de creación de títulos ejecutivos (relaciones certificadas de deudores y certificaciones de descubierto) necesarios para proceder contra los bienes y derechos de los deudores en el procedimiento administrativo de apremio (art. 94 del Estatuto de Recaudación).

b') Procedimiento de obtención de la autorización para someter al juicio de árbitros las contiendas sobre los derechos de la Hacienda pública (art. 659 LRL).

c') Procedimiento de reconocimiento de decisiones extranjeras, concretamente de convalidación de títulos académicos expedidos en el extranjero. En este caso, el reconocimiento del título en cuestión facilita—en cuanto proporciona un requisito indispensable del mismo—o bien el procedimiento de matriculación en un Centro oficial, o bien el de colegiación a efectos del ejercicio de una determinada profesión. (La Corporación profesional de que se trate opera aquí

otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en el ámbito del polígono o unidad de actuación hasta que sea firme en vía administrativa el acuerdo aprobatorio de la reparcelación».

como Administración pública en virtud de delegación o de descentralización, según se prevea en la legislación aplicable.)

d') La llamada información reservada, típica de los procedimientos sancionadores (art. 134 LPA).

e') La elaboración de Anteproyectos de Planes de ordenación territorial, ya sean generales («Avances de Plan») o parciales («Anteproyectos parciales») (art. 115, 1, RP).

f') Las encuestas previas al acuerdo de elaboración de cualquier Plan de Ordenación, Norma o Programa urbanísticos (art. 116 RP).

b) Procedimientos administrativos de facilitación del desarrollo. Este grupo se integra de los diversos procedimientos incidentales que pueden tener lugar durante la vida del procedimiento administrativo principal (abstención o recusación, petición de informes, etcétera).

c) Procedimientos administrativos de facilitación de los efectos. En este caso es posible encontrar en la legislación administrativa un atisbo de construcción normativa general: las medidas provisionales del artículo 72 LPA. Pero hay también otros supuestos extravagantes de actuaciones administrativas que responden a esta misma finalidad de facilitar los efectos de un procedimiento administrativo y cuya identidad sustancial con las medidas provisionales del artículo 72 LPA no parece haber sido advertida hasta ahora por la doctrina (36).

3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INTEGRADOS O COMPLEJOS

En términos breves, pero exactos, puede definirse el procedimiento complejo como *un procedimiento de procedimientos*.

En el procedimiento complejo, en efecto, funcionan como eslabones de la cadena procesal distintos procedimientos administrativos que, considerados aisladamente, carecen de eficacia bastante para conseguir un determinado fin público, el cual sólo puede lograrse mediante la concatenación o integración de esos distintos procedimientos.

Como no sin razón se dice que «una imagen vale más que mil palabras», me parece conveniente empezar analizando algunos ejem-

(36) Espero poder ocuparme de estas cuestiones en un próximo trabajo actualmente en elaboración.

plos concretos a fin de ofrecer una imagen lo más gráfica posible de estos que llamo procedimientos integrados o complejos, cuyo conocimiento y comprensión es indispensable, tanto para afrontar un tratamiento normativo básico del procedimiento administrativo como para elaborar una teoría general del mismo.

Los tres ejemplos que veremos a continuación pondrán de relieve, entre otras cosas, la falta de coherencia con que el legislador se produce respecto de este tipo de procedimientos. Y así, mientras en el primer ejemplo—concentración parcelaria—parece aceptar la integración efectiva de los diversos procedimientos, en el segundo—expropiación forzosa—muestra una actitud algo titubeante, decidiéndose, finalmente, en el tercero de los supuestos objeto de análisis—contratación de obra pública—por un tratamiento diferenciado de los diversos procedimientos necesarios para esta concreta finalidad.

La finalidad del procedimiento de *concentración parcelaria* es conocida: combatir el minifundismo realizando una reordenación de la zona del territorio nacional en que ha de actuarse la concentración del mismo (37).

Pues bien, concretándonos al procedimiento ordinario, común o general (38), es posible distinguir en él las siguientes fases, cada

(37) La LRDA dice que la concentración parcelaria se llevará a cabo «en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista caracteres de acusada gravedad» (art. 171, núm. 1), y que «tendrá como primordial finalidad la constitución de explotaciones de estructura y dimensiones adecuadas, a cuyo efecto, y realizando las compensaciones entre clases de tierras que resulten necesarias, se procurará: a) Adjudicar a cada propietario, en coto redondo (concepto definido en el art. 23, número 1: un solo cuerpo o pieza de terreno limitada por un lindero continuo) o en el menor número de fincas de reemplazo, una superficie de la misma clase de cultivo y cuyo valor, según las bases de la concentración, sea igual al que en las mismas hubiera sido asignado a las parcelas que anteriormente poseía. b) Adjudicar contiguas las fincas integradas en una misma explotación, aunque pertenezcan a distintos propietarios. c) Suprimir las explotaciones que resulten antieconómicas o aumentar en lo posible su superficie. d) Emplazar las nuevas fincas de forma que pueda ser atendida del mejor modo su explotación desde el lugar en que radique la casa de labor, o la vivienda del interesado, o su finca más importante. e) Dar a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o crearán los caminos precisos» (art. 173).

(38) El título VI de la LRDA, que es el que trata de la *Concentración parcelaria*, dedica el capítulo segundo (arts. 180-224) a regular el que llama *Procedimiento ordinario*, bajo cuya rúbrica se agrupan las siguientes secciones: 1.ª Fase inicial. 2.ª Bases de la concentración. 3.ª Reorganización de la propiedad. 4.ª Publicaciones y comunicaciones. 5.ª Revisión. 6.ª Ejecución. A lo largo de la LRDA se encuentran referencias más o menos completas a diversos *procedimientos especiales*: a) Concentración parcelaria en zonas regables o en zonas de ordenación de explotaciones y, en general, de actuación del IRYDA (arts. 50, 96, 117 y 129, núm. 3). b) Revisión de la concentración (art. 177). c) Concentración de carácter privado (art. 240). d) Concentración precedida de expropiación (art. 174). e) Procedimiento sumario (art. 201).

una de las cuales constituye por sí un procedimiento administrativo distinto:

a) Declaración de utilidad pública y simultánea determinación de la zona del territorio nacional en que ha de actuarse la concentración. La iniciación puede tener lugar a instancia de parte o de oficio (en este caso, el acuerdo de iniciación puede tener lugar por iniciativa propia del Ministerio de Agricultura o a excitación de terceros (39). Si la iniciación tiene lugar a instancia de parte, se prevé un trámite (contingente) de información pública. En todo caso, es el Ministerio de Agricultura el que, si lo estima oportuno, somete a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Decreto conteniendo la doble declaración de utilidad pública y concreción y afectación de la zona que ha de ser objeto de concentración (40). La publicación del Decreto, de una parte, habilita al IRYDA de una serie de facultades en relación con la zona y, de otra, sujeta a las fincas y a los derechos sobre las mismas a una serie de limitaciones (41).

A nuestros efectos importa retener lo siguiente: que la iniciación del procedimiento de concentración parcelaria supone también la iniciación (mediante petición de parte interesada o de oficio) de esta «fase inicial», y así se dice con toda claridad, ahora como antes, por el legislador (42). Pero mientras ésta termina con el Decreto que declara la utilidad pública de la concentración y delimita, si-

(39) El nuevo texto resultante de la refundición realizada por la LRDA ha oscurecido este tema al llevar a un capítulo primero de «Disposiciones generales» el precepto relativo al contenido del Decreto de concentración (art. 172) y al decir que «la concentración se llevará a cabo *previo* Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, previo informe del Instituto» (art. 171, 2), lo que puede llevar a la falsa conclusión de que este Decreto queda fuera de la que el legislador (ahora como antes) llama «Fase inicial». La redacción de los artículos 8, 9 y 10 del Decreto (legislativo) anterior, de 8 de noviembre de 1962, era, sin duda, más clara al evitar esa dispersión de lo que, en realidad, constituyen trámites de esta fase (mejor diríamos procedimiento) inicial del procedimiento complejo de concentración parcelaria.

(40) Se advierte aquí un paralelismo con el procedimiento de expropiación forzosa, siquiera se refundan en un solo acto procesal lo que en el procedimiento expropiatorio son actos procesales distintos: declaración de utilidad pública y declaración de necesidad de ocupación.

(41) Cfr. artículos 225 y 227.

(42) En efecto, bajo esa rúbrica «Fase inicial» se dice que «el procedimiento de concentración parcelaria puede iniciarse a petición de la mayoría de los propietarios de la zona...» (art. 180, 1, LRDA, coincidente con el art. 8 del texto de 1962), y que «el Ministerio de Agricultura podrá asimismo promover la concentración parcelaria en los dos casos siguientes...» (art. 181, LRDA, coincidente con el art. 9 del texto de 1962).

multáneamente, la zona del territorio nacional en que aquélla ha de efectuarse, el procedimiento de concentración parcelaria está sólo empezando, pues para que la finalidad concentradora (que individualiza y define a este procedimiento) se cumpla han de tener lugar todavía otra serie de actuaciones que a continuación se resumen y que constituyen también procedimientos administrativos distintos, aunque innegablemente conexos con éste que inicia la concentración.

b) Fijación de la situación jurídico-económica de la zona a concentrar y del perímetro definitivo de la misma. Esta fase—que es un verdadero procedimiento administrativo continuador del anterior—se designa en la LRDA con la rúbrica «Bases de la concentración». Se elabora primero un Proyecto (que la LRDA llama «Bases provisionales»). Se abre luego un período de información pública (que la LRDA llama «Encuesta sobre las bases provisionales»), y con vista del resultado de la misma, se aprueban las bases de la concentración, las cuales, una vez firmes, vinculan a todos, incluso a la Administración, que habrá de ajustarse estrictamente a ellas cuando en la fase siguiente acuerde la nueva ordenación de la propiedad (43).

c) Elaboración del Plan de reorganización de la propiedad (concentración parcelaria). Se elabora primero un Plan provisional (que la LRDA llama «Proyecto de concentración»), el cual se somete a información pública (la LRDA prefiere utilizar también aquí la expresión «encuesta»). A la vista de las alegaciones («observaciones y sugerencias», dice la LRDA) que se formulen, se aprueba el Plan definitivo («Acuerdo de concentración», en la terminología de la LRDA). Una vez firme este acto—que es un acto administrativo no normativo, aunque real—puede decirse que el procedimiento de concentración parcelaria ha alcanzado su culminación, está terminado, puesto que habrá conseguido su finalidad: reorganizar la propiedad rústica en la zona de que se trata.

Como se ha visto, es necesaria la producción sucesiva de tres procedimientos administrativos conexos, preclusivamente engarzados además, para que esa reorganización se produzca. Tres procedimientos integrados en un procedimiento que los engloba: el procedimiento (complejo) de concentración parcelaria.

Posteriormente habrán de producirse todavía otras actuaciones dirigidas a ejecutar o a garantizar esa reorganización de la propie-

(43) Cfr. artículos 200 y 214, LRDA.

dad: actuaciones, unas, puramente materiales, y otras, jurídicas (y que la LRDA engloba bajo la rúbrica de «Ejecución») (44). Actuaciones que incluso darán lugar a nuevos procedimientos administrativos. Pero cuando tal ocurra estaremos en presencia de los que más atrás llamábamos procedimientos interdependientes, en que la conexión procesal parece tener un valor más secundario, de manera que en ningún caso podrían esos procedimientos aparecer como determinantes de la producción del fin primordial perseguido: la reorganización de la propiedad.

Veamos ahora otro ejemplo: procedimiento de *expropiación forzosa*.

Parece ser que la idea esencial que domina todo el instituto expropiatorio es la siguiente: «la Administración desposee de un derecho a su titular mediante justa indemnización, transfiriéndolo a otra persona que lo necesita para un fin de utilidad pública o interés social» (45). Por tanto, hasta que esa transferencia no se produce, y precisamente en las condiciones indicadas, el objetivo procesal no se habrá alcanzado.

Pues bien, el cauce ritual común o general—hay otros especiales—diseñado por el legislador discurre por las siguientes fases (46):

a) Declaración de utilidad pública o interés social. No existe una atribución genérica de potestad expropiatoria en favor de la Administración pública, potestad que podría ser ejercida por ésta cuando lo considere oportuno. Por el contrario, la Administración necesita que se le habilite de dicha potestad para cada operación, habilitación que ha de tener lugar precisamente por ley. Que el ejercicio de la potestad expropiatoria requiera de una previa interposición de la autoridad de la ley responde hoy a la conveniencia de «formular una jerarquización social de los bienes, una calificación de las prevalencias colectivas de unos fines sobre otros, de forma definida, estable y solemne, de modo que el evento de sufrir una expropiación sobre los propios bienes no quede al arbitrio discrecional de los órganos administrativos» (47). Que esta exigen-

(44) Las actuaciones jurídicas son de tres tipos: producción del título ejecutivo («Acta de reorganización», en la terminología legal), toma de posesión de las fincas de reemplazo e inscripción obligatoria en el Registro de la Propiedad.

(45) Salvador ORTOLÁ NAVARRO: «La iniciación del expediente de expropiación: una anomalía acusada por la reciente jurisprudencia», RAP, núm. 36, 1961, pág. 158.

(46) Los artículos 9 al 58 de la Ley de Expropiación forzosa, que integran el Título II, llevan la rúbrica de «Procedimiento general», y los artículos 59 al 107 componen el Título III bajo la designación de «Procedimientos especiales».

(47) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, t. II, Madrid, 1981, pág. 215.

cia admita excepciones y que incluso en la práctica pueda registrarse una tendencia a considerar implícita la declaración de utilidad pública o interés social, no es bastante para negar la vigencia del principio (48).

b) Declaración de la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean necesarios. A tal efecto, se formula la oportuna relación de bienes, se abre un período de información pública, y a la vista de las alegaciones practicadas, se resuelve por el Gobernador civil sobre la necesidad de la ocupación, describiendo en la resolución detalladamente los bienes y derechos a que afecta la expropiación. El acuerdo de necesidad de ocupación es recurrible en vía administrativa y, en su caso, en la judicial.

c) Justiprecio. Se tramita en pieza separada individualizada para cada uno de los propietarios de los bienes expropiables. Caso de no conseguirse acuerdo entre la Administración y los titulares de los bienes o derechos, interviene el llamado Jurado Provincial de Expropiación contra cuya resolución cabe recurso contencioso-administrativo.

d) Pago y toma de posesión. Una vez hecho el justiprecio, se procede al pago del mismo—o de ser rechazado por el interesado, al depósito—, y a partir de ese momento podrá ocuparse la finca o ejercitarse el derecho. El acta de pago y la de ocupación es título bastante para la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Desde una óptica estrictamente procesal, el procedimiento administrativo de expropiación forzosa plantea no pocos problemas sobre cuya solución parece mostrarse poco seguro el legislador.

A primera vista parece que contempla esas diversas fases que acaban de ser resumidas como integrantes todas ellas del procedimiento de expropiación forzosa, ya que a todas las engloba bajo la rúbrica genérica de «Procedimiento general». Pero luego parece volver de su primitivo acuerdo al calificar de «requisito previo de la expropiación forzosa» la declaración de utilidad pública, y al hacer en el artículo 21 la sorprendente afirmación de que «el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio», lo que, entre otras cuestiones, suscita el problema de saber cuándo habrá que entender iniciado el procedimiento en aquellos casos en que el citado acuerdo no es expreso, sino meramente presunto (49).

(48) Obra citada en la nota anterior.

(49) Salvador ORTOLÁ NAVARRO: «La iniciación...», cit. en nota 45, págs. 174-180.

En lo que aquí interesa, y sin pretender adoptar posiciones definitivas que exigirían una meditación más extensa que no es posible hacer aquí, puede decirse lo siguiente:

a) Parece que hay que ver la declaración de utilidad pública como un procedimiento de facilitación de requisitos.

b) El artículo 21 de la Ley de Expropiación forzosa, al decir que el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el procedimiento de expropiación, establece innecesariamente una ficción legal que ha planteado difíciles problemas interpretativos. Porque si bien puede estar justificado el que la producción de determinados efectos (devengo de intereses, etc.) se conecte a ese específico acto administrativo, ello puede conseguirse sin necesidad de violentar la realidad pretendiendo que las actuaciones anteriores (entre ellas, el trámite de información pública sobre la relación de bienes y derechos cuya expropiación se considere necesaria) queden extramuros del expediente expropiatorio. Bastaría, pues, con haber establecido lisa y llanamente que el acto en cuestión (u otro distinto, que esto ahora es indiferente) lleve aparejado esos específicos efectos, sin necesidad de recurrir a la ficción de declarar que la iniciación del procedimiento tiene lugar en un momento muy posterior al de su comienzo efectivo.

c) El pago—o eventualmente, el depósito—y la toma de posesión no son aquí actos (y procedimientos) de ejecución, sino elementos productores de la perfección del efecto jurídico de transferencia de derechos que la expropiación persigue. Hay aquí, pues, una verdadera *traditio*, sin la cual el procedimiento expropiatorio no puede entenderse culminado. La adquisición del derecho por el expropiante o por el beneficiario, que es el fin de la expropiación, tiene lugar, de modo inmediato y directo, como consecuencia de estos actos que operan una verdadera tradición jurídica (50). En cambio, la inscripción en los Registros públicos de los bienes objeto de la expropiación que sean inscribibles es, sin duda, en este caso, un acto posterior a la adquisición del derecho (51). Lo cual, por otra parte, resulta coherente dentro de nuestro Ordenamiento, don-

(50) J. CASTÁN TOBEÑAS: *Derecho civil español, común y foral*, 10.^a ed., t. II, volumen 1.^o, Madrid, 1964, págs. 228-241.

(51) Así el artículo 60 del Reglamento de Expropiación forzosa dice que «cuando los bienes objeto de la expropiación sean inscribibles en algún Registro público, el expropiante o el beneficiario solicitarán la inscripción en el mismo de la transmisión, constitución o extinción de los derechos *que hayan tenido lugar* para la expropiación forzosa».

de, según la opinión más generalizada, es la tradición, y no la inscripción, la causa eficiente del dominio y de los demás derechos reales (52).

Resumiendo: el procedimiento administrativo general de expropiación forzosa se integra de tres procedimientos sucesivos y preclusivamente conexos, dándose también normalmente un procedimiento previo de facilitación de requisitos, que sirve para habilitar a la Administración de la potestad expropiatoria para el supuesto concreto de que se trate.

Mayores dificultades suscita la conexión entre los distintos procedimientos y actuaciones que se dan en la llamada contratación administrativa. Tomemos como paradigma su manifestación más conocida, la más detalladamente regulada: la *contratación de obra pública*.

Su objeto es, evidentemente, la realización de la obra de que se trate. Y, por tanto, sólo hasta que la obra haya sido realizada y recibida de conformidad podrá decirse que el fin perseguido por esta cadena de actuaciones procesales se habrá conseguido.

El legislador ha optado, en principio, por tratar por separado los distintos procedimientos cuyo decurso es necesario para que aquella finalidad se produzca. Pero la realidad salta siempre por encima de las barreras artificiales de una regulación legal que pretenda ignorarla. Y así tenemos que el problema de la eficacia retroactiva de la norma se resuelve por referencia a la iniciación efectiva de la primera de esas actuaciones procesales (53), se emplea la expresión «expediente de contratación» en tres sentidos diferentes (54), se subraya, y además con reiteración, la conexión preclusiva de las actuaciones preparatorias respecto del procedimiento de selección del contratista (55), etc.

(52) J. CASTÁN TOBEÑAS: *Derecho civil...*, cit. en nota 50, pág. 286.

(53) Disposición final 1.^a RCE: «El presente Reglamento entrará en vigor el 1 de enero de 1976, siendo de aplicación a los contratos cuya *preparación* se inicie con posterioridad a esta fecha». Las actuaciones preparatorias que «precederán» (*sic*) a la adjudicación del contrato de obras son las dos siguientes: a) Elaboración, aprobación y replanteo del proyecto, y b) tramitación y resolución del expediente de contratación, con aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares y del gasto correspondiente (art. 56, RCE).

(54) El artículo 56, RCE, que abre el capítulo II del título II, emplea en un sentido más limitado el sintagma «expediente de contratación» en el número 2 de su párrafo primero, y en otro más amplio en el párrafo tercero. Y estos dos sentidos difieren, a su vez, del que cobra cuando aparece rubricando la sección 3.^a de ese mismo capítulo.

(55) Cfr. artículos 81 y 85, RCE.

Al margen, pues, de que el legislador opte por una regulación compartimentada, la realidad es que la culminación de aquella finalidad pública—una obra pública—exige, conforme a las normas en vigor para la Administración del Estado, la realización de las siguientes actuaciones procesales (56):

a) Procedimiento para la elaboración, aprobación y replanteo del proyecto. En base a un anteproyecto (que contiene la Memoria justificativa, los Planos de situación necesarios para la definición de la obra en sus aspectos esenciales, un Presupuesto que comprenda todos los gastos, incluso de expropiaciones que fueren necesarias, y un estudio relativo a la descomposición del proyecto en proyectos parciales) se redacta el proyecto (que habrá de definir las obras en forma tal que cualquier facultativo pueda dirigir con arreglo al mismo los trabajos), el cual se somete al informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos y, eventualmente, a información pública, para, por último, ser aprobado por el Ministro correspondiente. A continuación se procede a efectuar el replanteo de la obra, comprobándose la realidad geométrica de la misma y la disponibilidad de los terrenos necesarios para su ejecución, debiendo certificarse este último extremo, sin cuyo requisito «no podrá, en manera alguna, *continuar* la tramitación del expediente» (art. 81), frase esta última que prueba la unidad del conjunto de actuaciones que nos ocupa, a pesar de suponer la tramitación de varios procedimientos distintos.

b) Procedimiento para la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares, aprobación del gasto y aprobación del procedimiento de selección del contratista que haya de seguirse. «Realizado el replanteo de la obra—dice el artículo 83—, se iniciará el expediente», que reglamentariamente se califica «de contratación», lo que es a todas luces inexacto, puesto que de él no va a surgir de modo inmediato el contrato, sino únicamente un acto de triple contenido: aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares, aprobación del gasto y acuerdo de apertura del procedimiento. La conexión de este nuevo procedimiento con el anterior no es difícil de constatar, ya que el correspondiente expediente (su reflejo documental) se forma inicialmente con documentos obtenidos o producidos en aquél: Resolución aprobatoria del proyecto, informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos, certificación de viabilidad del proyecto y de disponibilidad de los terre-

(56) Cfr. en particular los artículos 56-125, 169-177 y 340-379, RCE.

nos necesarios y certificado de existencia del crédito presupuestario. A éstos se añadirán en el nuevo expediente el pliego de cláusulas administrativas particulares informado por la Asesoría Jurídica y la llamada intervención crítica del gasto (control previo), a cargo de la Intervención delegada de Hacienda.

c) Procedimiento de selección del contratista. Tiene lugar, como regla general, mediante concurso-subasta. En la fase de concurso se realiza la previa admisión de aquellos licitadores que reúnan las condiciones expresamente exigidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y en la fase de subasta se hace la adjudicación a aquel de entre los admitidos que haya hecho la oferta económicamente más ventajosa.

d) Constitución de fianza definitiva (dentro de los veinticinco días siguientes a la notificación de la adjudicación definitiva) y formalización del contrato (dentro de los treinta días siguientes a la aprobación de la adjudicación, pero en todo caso después de constituida la fianza). Esta formalización es requisito ineludible, pues la Administración no puede en ningún caso contratar verbalmente la ejecución de obras, y no puede tampoco iniciarlas sin este requisito, debiendo acordarse la resolución cuando por causa imputable al contratista no pudiese aquélla llevarse a cabo.

e) Ejecución, recepción y liquidación de las obras. La recepción puede ser parcial, provisional y definitiva. Con la recepción provisional, las obras se entregarán al uso o servicio público correspondiente y empezará a correr el plazo de garantía. La recepción definitiva releva de toda responsabilidad al contratista, salvo por vicios ocultos o incumplimiento doloso en que la responsabilidad subsiste durante quince años.

Reflexionando sobre los diversos procedimientos administrativos que se acaban de describir—y que, desde luego, no son los únicos que podrían traerse a colación—, se advierte cómo todos ellos son reconducibles a un tipo superior en el que cobran unidad y se hacen comprensibles. Porque en todos ellos lo que aparece en primer plano no es una serie de actos (de iniciación, de desarrollo o de terminación) engarzados unos a otros, sino verdaderos y propios procedimientos administrativos escalonados, cada uno de los cuales funciona como presupuesto del siguiente. Y es sólo en un segundo momento, al analizar cada uno de esos procedimientos conexos, cuando es posible plantearse la distinción entre las usuales fases de iniciación, desarrollo y terminación.

Para designar la evidente individualidad de este tipo procesal encuentro preferible la denominación de procedimiento *complejo*, a la de procedimiento *integrado*, que también podría utilizarse. Porque, con toda evidencia, la tramitación de este tipo de procedimiento es más complicada de lo usual. Suele, en efecto, haber en estos casos una pluralidad (que hasta puede ser multitud) de interesados, cuya legitimación puede tener origen también muy diverso (relación de propiedad, relación arrendaticia, etc.). No pocas veces se hace también necesario realizar paralelamente estudios e investigaciones de innegable dificultad. El expediente (reflejo documental del procedimiento, según es sabido) es siempre voluminoso y exige la formación de piezas separadas, etc.

Pero en todo caso estos datos son meramente indiciarios, externos y no sustanciales. El dato decisivo para la calificación de un procedimiento como complejo viene dado, en primer lugar, por la conexión entre procedimientos distintos y, en segundo término, por el hecho de que ese sucesivo encadenamiento entre los mismos sirve de presupuesto a la acción administrativa, que, en definitiva, justifica, explica y da sentido a todos ellos.

Es patente que «en la mayor parte de las disciplinas científicas, la terminología es siempre convencional. Por feliz que sea la palabra con que bautizamos un concepto científico nuevo, apoyándola en el sistema significativo de la lengua (raíces, morfemas derivativos, usos metafóricos, etc.), el término no es nunca enteramente connotativo, exige una definición previa» (57).

La del procedimiento administrativo complejo quedó formulada más arriba: es un *procedimiento de procedimientos*.

Del mismo modo que en el mundo de la organización encontramos personas y órganos complejos (Corporación de corporaciones, Ministerios, etc.), y al igual que se admite la existencia de actos complejos, hay que contar también con esta categoría de los procedimientos complejos, esto es, procedimientos administrativos formados o integrados por otros (dos o más) procedimientos (58).

(57) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (Comisión de Gramática): *Esbozo de una nueva Gramática de la Lengua Española*, Ed. Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1979, pág. 261.

(58) El que aquí vengo llamando procedimiento *complejo* no debe ser confundido con el que algún autor ha llamado procedimiento *bifásico*, cuya particularidad consiste no en la conjunción sucesiva y preclusiva de procedimientos distintos, sino en la distribución de las diversas actuaciones de un único procedimiento entre dos entes públicos, uno inferior, que lo inicia y realiza determinados actos de trámite, y otro ente superior (Administración del Estado, generalmente), ante el que tienen lugar las restantes actuaciones y que es el que resuelve. Cfr. J. A. GARCÍA-TREVIJANO:

La doctrina no ha prestado hasta ahora atención a esta figura, no obstante ofrecer tan llamativas manifestaciones en la práctica. Los árboles, una vez más, han impedido ver el bosque. Subsanan tan importante omisión es, sin duda, conveniente, aunque ello obligue a hacer urgentes apuntalamientos en el edificio dogmático hasta ahora construido.

Y se me ocurre que la existencia de los procedimientos complejos obliga, por lo menos, a tener presente lo siguiente:

a) Para considerar completo el expediente administrativo a los efectos de lo prevenido en el artículo 70 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, deberá tenerse en cuenta—en el caso de que aquél haga referencia a un procedimiento administrativo complejo—que la Administración debe remitir no uno, sino varios expedientes: los correspondientes a cada uno de los procedimientos simples cuya integración es necesaria para lograr el fin pretendido, y cuya realización haya tenido lugar en el momento de recurrirse en vía contencioso-administrativa.

b) El tiempo de seis meses previsto en el artículo 61 de la LPA para fijar la duración máxima de un procedimiento administrativo, deberá entenderse referida en todo caso a procedimientos simples, lo que tiene su importancia a efectos de la posible incoación de procedimiento disciplinario contra el o los funcionarios intervinientes en el procedimiento de que trata el número 2 de dicho artículo.

c) A la hora de conectar legalmente la producción de determinados efectos al momento de la iniciación de un procedimiento debe precisarse con toda claridad—si de un procedimiento complejo se trata—a cuál de los diversos simples que lo integran se quiere hacer

Tratado de Derecho administrativo, II, Ed. Revista Derecho Privado, Madrid 1967, páginas 455-456.

Tampoco pertenece a la categoría analizada en el texto el procedimiento administrativo de deslinde, el cual—no obstante su evidente complejidad material—constituye un procedimiento simple en el que pueden perfectamente distinguirse la fase de iniciación, la fase de desarrollo—que comprende entre otras actuaciones la muy característica del apeo que es una actividad mixta de aportación y comprobación de datos—y la fase de terminación. Antes, durante o después del procedimiento de deslinde *stricto sensu* aparecen, o pueden aparecer, diversos procedimientos conexos con él, tales como las llamadas actuaciones preparatorias, que constituyen un procedimiento de facilitación, o el amojonamiento, que lo es de ejecución. A propósito del deslinde de montes escribe A. GUAITA que «aunque seguramente la regulación legal de los deslindes podría simplificarse, es claro que forzosamente es un procedimiento *complejo*, dilatado en el tiempo, lleno de operaciones sobre el terreno, etc.» (*Derecho administrativo especial*, t. V, Zaragoza, 1970, pág. 239). Por las razones dichas, es claro que el calificativo complejo se emplea aquí en su sentido habitual—complejidad material—y no en el técnico que se propone en el texto.

referencia. Como regla general, y a fin de evitar el empleo de inútiles ficciones, lo mejor será declarar sencillamente que esos efectos van ligados a tal o cual acto concreto, sin entrar a calificar la posición del mismo en el procedimiento.

V. CONCLUSIONES

Las ideas directrices sobre las que se articula este trabajo son las siguientes:

Primera. La LPA—Ley cabeza del grupo normativo regulador del procedimiento administrativo—no establece un procedimiento común o general. Su título IV contiene un mero arsenal de instrumentos procesales a disposición del instructor, el cual los utilizará conforme al mandato de la norma aplicable (cuando el procedimiento esté formalizado en todo o en parte) o de acuerdo con las conveniencias de cada caso (en los restantes supuestos).

Segunda. La distinción entre procedimiento común y procedimiento especial es de segundo grado, pues sólo tiene sentido en relación a un determinado procedimiento formalizado. Nuestros constituyentes, sin embargo, no parecen haber entendido esta idea tan elemental, quizá porque tampoco han tenido clara conciencia del verdadero carácter del título IV de la LPA, carácter que ciertamente puede aparecer enmascarado por la desorientadora rúbrica—«Procedimiento»—que recubre dicho título.

Tercera. El Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencia concurrente en materia de procedimiento administrativo. Corresponde al Estado elaborar y modificar, en su caso, la ley cabeza del grupo y establecer dentro de sus competencias los procedimientos formalizados que considere oportuno, mientras que corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo y la ejecución de aquella ley dentro de sus respectivos territorios y en relación con las materias que hayan asumido, bien con carácter exclusivo, bien con carácter concurrente. Este desarrollo puede tener lugar por ley regional cuando la materia hubiere sido asumida con carácter exclusivo, y por norma reglamentaria en éste y en los restantes casos. Y claro es que dado el carácter ya aludido de la regulación contenida en el título IV de la LPA, no cabe hablar de

especialidades, pues de lo que se trata—y a esto se reduce la competencia regional—es de convertir en formalizado un procedimiento que hasta ese momento carecía de tal carácter.

Cuarta. Las especialidades a que se refiere el apartado 18 del número 1 del artículo 149 de la Constitución, son únicamente las *especialidades orgánicas* a que deben sujetarse los procedimientos administrativos cuya tramitación corresponda a las Comunidades Autónomas por razón de la materia o del territorio. Y lo que el texto constitucional quiere decir es que corresponde a las Comunidades Autónomas fijar los *órganos que en lugar de los del Estado han de intervenir en esos procedimientos*, y que, por tanto, en este punto—con independencia del carácter exclusivo o concurrente que tenga la competencia que en esos procedimientos se ejercite—el Derecho de la Comunidad Autónoma prevalecerá siempre sobre el del Estado.

Quinta. Calificar de arbitral la actuación administrativa resolutoria de conflictos entre particulares constituye una posición ambigua, que se resiste a aceptar la naturaleza auténtica procesal de—cuando menos—estos procedimientos administrativos. En el fondo de esa postura late la identificación—por lo demás muy extendida—entre lo «jurisdiccional» y lo «judicial»; identificación rechazable por errónea, que, además, puede llevar a obtener conclusiones nada deseables en el terreno de la práctica. La pretensión de llevar directamente ante la Jurisdicción civil las cuestiones surgidas de las «asistencias marítimas», prescindiendo de la previa—y ejemplar—intervención jurisdiccional de los Juzgados Marítimos Permanentes y del Tribunal Marítimo Central, constituye buena prueba de lo que acabo de decir. El empleo de la voz «Tribunal» para designar un órgano administrativo que ejerce—como tantos otros—funciones «jurisdiccionales» está operando en este caso como elemento de distracción, que puede llevar a adoptar una solución que, sin duda, va a resultar gravemente perturbadora y onerosa, además, para la modesta gente de la mar, que es, generalmente, la que presta la «asistencia marítima».

Sexta. En esa progresiva depuración del pensar primigenio que es inherente a la investigación científica, constituye una cota hasta ahora inexplorada en nuestro campo la idea de conexión procesal, la cual permite una nueva manera de *tomar* intelectualmente—esto es, de pensar sobre—unas realidades cuya verdadera

identidad se nos venía escapando hasta ahora: los procedimientos administrativos de facilitación y los procedimientos complejos. Mientras la primera de estas categorías tiene ya carta de naturaleza en la doctrina procesal, la segunda carece, por lo que me consta, de precedentes doctrinales. Y, sin embargo, el procedimiento complejo—procedimiento de procedimientos—no tiene por qué parecerse algo radicalmente exótico. Pues del mismo modo que en el mundo de la organización encontramos personas y órganos complejos, y al igual que se admite pacíficamente la categoría de los actos complejos, hay que contar también con esta realidad de los procedimientos complejos. Más de una sorprendente ficción legal y no pocas discusiones doctrinales hubieran resultado innecesarias si se hubiera tomado conciencia de su existencia.