

# La aplicación a los entes locales de las normas de procedimiento administrativo

Francisco López Merino

Dr. en Ciencias Políticas, Abogado, Secretario de Administración Local

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ACEPCIONES DEL CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. A. El procedimiento administrativo en sentido estricto y propio. B. Del significado estricto al significado amplio. C. Del sentido propio al impropio. D. El doble símil en dicho aspecto. III. PROCEDIMIENTO Y DERECHO. A. El procedimiento administrativo como forma. B. El Derecho procedimental. 1. Ideas generales. 2. Grados de regulación: simple regulación y tipificación. 3. Modos de regulación: concentración y dispersión normativa. 4. El modelo de nuestro Derecho procedimental desde 1958. IV. LA CLASIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA ÚTIL PARA CONOCER EL RÉGIMEN APLICABLE A UN PROCEDIMIENTO. A. Clasificaciones tradicionales del procedimiento administrativo. B. Normas comunes, especiales, generales y específicas en nuestro Derecho procedimental vigente. C. Clasificación de las normas aplicables al procedimiento. D. Incidencia de las clases de normas en un procedimiento concreto. E. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más arduos con el que se enfrenta el operador jurídico en nuestro Derecho es el de establecer las normas aplicables al caso concreto, dado el pluralismo existente al respecto, con preceptos de diverso origen y ámbito de vigencia y de diferente naturaleza. Si tomamos, además, la Administración local como referencia, el problema se complica gravemente, porque el legislador rara vez, si no es al regular el régimen local, se acuerda de los entes locales, de modo que las normas promulgadas no contemplan la existencia de los mismos en el conjunto del ordenamiento jurídico.

En el presente artículo pretendemos ofrecer nuestra opinión sobre las normas procedimentales aplicables a los procedimientos administrativos de dichos entes locales, clasificándolas con objeto de establecer el orden de prelación entre ellas.

Pero antes haremos unas reflexiones que nos permitirán justificar la necesidad de dicha clasificación, en vez de referirla a los procedimientos administrativos como propone el legislador. Dichas reflexiones van encaminadas a:

- distinguir procedimiento administrativo y normas de procedimiento, para demostrar que son éstas las que resulta posible y útil clasificar;
- exponer los rasgos más significativos del modelo de Derecho procedimental de nuestro ordenamiento jurídico, por cuanto justifican la necesidad de la clasificación que proponemos.

## II. ACEPCIONES DEL CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### A. El procedimiento administrativo en sentido estricto y propio

El concepto de procedimiento administrativo, a pesar de su imprecisión, ha estado referido desde antiguo a la sucesión de trámites o actuaciones mediante los cuales la Administración pública desarrolla su actividad jurídica. Esa sucesión de trámites y actuaciones era objeto de una serie de normas definidoras de los requisitos a que se habían de ajustar. Se acuñaba así una noción estricta de procedimiento y se diferenciaba de su regulación.

Un ejemplo significativo se ve en J. GASCÓN Y MARÍN<sup>1</sup>, que muestra, además, el estado de la doctrina en su época. Comienza distinguiendo el *procedimiento técnico*, consistente en la manera de obrar de la Administración para la realización de los diversos servicios, del *procedimiento jurídico-administrativo*, que debía seguir al relacionarse con los particulares con el fin de dictar sus resoluciones al ejercitar función en cierto aspecto jurisdiccional, sometida a garantías formales. Éste podía considerarse: a) como fuerza jurídica a que debe sujetarse la Administración para que produzcan sus actos efectos jurídicos, y b) como reclamaciones o recursos que pueda entablar el particular contra una resolución de la Administración<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vid. J. GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo primero, sexta edición, Madrid 1935, p. 514-516.

<sup>2</sup> De modo similar, S. ÁLVAREZ-GENDÍN, *Tratado General de Derecho Administrativo*, tomo I, Barcelona, 1958, pp. 533-534, considera que el procedimiento administrativo, en sentido lato, «se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo, es decir, se refiere a la facultad jurídica de la Administración para perseguir la gestión o buena marcha de los asuntos públicos» y que, en sentido restringido, «es el conjunto de reclamaciones del particular ante la Administración por lesión de derechos o de intereses del particular, denominándose también jurisdicción administrativa, y se emplea más esta terminología en su aspecto subjetivo, por ser la propia Administración la que actúa en función jurisdiccional». Igualmente, en «Estudio de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo», *RAP* núm. 26 (1958), p. 175.

Esa *serie de actos* —dice— es un verdadero proceso, siendo su esfera la de la Administración activa. Constituye «en realidad su aspecto formal con la *serie de normas* referentes a la tramitación de los asuntos, requisitos formales a los que las autoridades administrativas tienen necesariamente que sujetarse en su actuación» (*cursiva nuestra*). A partir de aquí diferencia el procedimiento que sigue la Administración para *ejecutar* sus propias decisiones y el que conduce a *dictar* resoluciones, y concluye: «La Administración, al dictar resoluciones, ha de prepararlas mediante una serie de trámites, formando lo que se denomina *expediente administrativo*, que termina con la resolución que dicta la autoridad competente ejerciendo función jurisdiccional» (función que diferencia de la potestad de mando y que estriba en la facultad de la Administración para decidir el Derecho aplicable en caso concreto dentro de su misión ejecutiva y obrar en consecuencia). Y lo que a su juicio debe comprender la *regulación* del procedimiento administrativo lo expresa con las siguientes palabras: «determinar quién es la autoridad competente (para dictar la resolución), cual sea la función auxiliar de ésta en la tramitación del expediente, los plazos en que deben ser evacuados determinados informes o alegaciones y terminados todos los trámites, la intervención que en el mismo se reconozca al interesado, son materias a regular por las leyes y reglamentos de procedimiento, así como el precisar los recursos que pueden interponerse contra las resoluciones de las autoridades administrativas».

En los párrafos transcritos destaca la referencia, de un lado, a la «serie de trámites», o sea al procedimiento administrativo, que se hace equivalente al expediente administrativo, y, de otro, a la «serie de normas», que debe regular los mencionados aspectos del procedimiento.

## **B. Del significado estricto al significado amplio**

Del significado estricto de procedimiento administrativo, observable en la enumeración de los aspectos del mismo que deben ser objeto de regulación, según la cita anotada, se ha pasado actualmente a uno amplio, conforme al cual la regulación del procedimiento administrativo común —prevista en la Constitución de 1978— debe ocuparse del conjunto de los aspectos lógicos de lo que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, llama *iter general del procedimiento*, a saber<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Vid. M.M. FERNANDO PABLO, *La Ley Común de Procedimiento Administrativo*, Colex, Madrid, 1993, p. 92, recordando lo que dice al respecto el Alto Tribunal.

- Sujetos (órgano administrativo y sujetos titulares de los mismos, e interesados).
- Régimen de la actividad administrativa procedimental (medios, formas y plazos).
- *Iter* procedimental (que incluye la regulación de los momentos lógicos de todo procedimiento: iniciación, desarrollo —ordenación, impulso e instrucción— y terminación).
- Elaboración, formalización, eficacia y ejecución de actos (comprende todo el régimen positivo de la teoría del acto administrativo).
- Garantías comunes del administrado (mínimo de uniformidad en la teoría del administrado), recursos y silencio administrativo.

El momento de inflexión del concepto, para adoptar el significado amplio, aunque pudiera parecer lo contrario, no es la publicación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. Su propia Exposición de Motivos era bien explícita:

«Aun cuando la Ley conserva la denominación tradicional, comprende, además del procedimiento administrativo en sentido estricto, el régimen jurídico de los actos, así como otros aspectos de la acción administrativa que con él guardan relación. Es más que conveniente, aun sacrificando a veces criterios técnicos más o menos aceptables, reunir en lo posible nuestra compleja legislación administrativa y ofrecer a funcionarios y administrados un texto del contenido más amplio posible».

Por consiguiente, la Ley no utilizaba el significado amplio, después admitido. Sencillamente, reconocía un sentido estricto de procedimiento administrativo, e incluía en su articulado *otras materias* que no llegó a calificar como procedimiento. La intención del legislador fue loable desde el punto de vista de la práctica administrativa. Ofrecía a los funcionarios y administrados un texto más amplio del que pudiera indicar su título, pues contenía el régimen de los actos administrativos. Tal proceder no era susceptible de objeciones importantes. Hacía algo frecuente en las tareas legislativas: aprovechar la coyuntura e incluir bajo un nombre realidades ajenas a él. Además, no pretendía ni justificaba la ampliación del concepto con el propósito de abarcar una realidad impropia calificable como procedimiento administrativo.

Así lo veía la doctrina en aquellas fechas. La Ley se inscribía en el marco de la reforma administrativa y desbordaba su propio título<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> M. BALLBÉ PRUNE, «El proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo», en *Documentación Administrativa* núm. 6 (1958), p. 19, decía: «...el título de la proyectada Ley —“Procedimiento administrativo”— es sólo humilde portavoz de su contenido. Verdaderamente, éste desborda el

Del mismo parecer puede considerarse la aportación doctrinal posterior, que apenas se ha preocupado de elaborar el concepto de procedimiento administrativo y menos aún en su acepción amplia. Se presenta habitualmente el concepto estricto, aunque sin describir o precisar su extensión. Es decir, no se ha elaborado otro concepto de procedimiento administrativo que el estricto<sup>5</sup>. Sobre el término, en su acepción amplia, pudiera decirse, simplemente que bajo, el rótulo de la Ley de 1958, se admitió pacíficamente la inclusión de un conjunto de materias no estrictamente procedimentales, pero sin tratar de construir expresamente el concepto que las abarca.

Pero algo cambia posteriormente con la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988. Aquí se está usando, sin razón explícita, un concepto amplio de procedimiento administrativo. El Tribunal Constitucional contribuye decisivamente a esa ampliación, aunque sin precisar el concepto. El propio legislador no se ha atrevido tampoco a ello, ni siquiera para deslindarlo del «régimen jurídico» en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

---

marco del procedimiento *stricto sensu* y tiende a la reforma de otros múltiples aspectos conexos de nuestra Administración, con lo que la reforma del procedimiento se encuadra en el ámbito general de la reforma administrativa».

A juicio de F. GARRIDO FALLA, «Ante el proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo», en *Documentación Administrativa*, núm. 7 (1958), la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado anunciaba con su título un contenido que luego se quedó un tanto mutilado, mientras que el proyecto de la de Procedimiento Administrativo no se limita al «simple aspecto procedimental de la acción administrativa». «Esta nueva y amplia Ley —añade— se parecería mucho, por su contenido, al primer proyecto de Ley general sobre la acción administrativa que redactó la Comisión para la Reforma de la Administración en Italia, y que se componía de los siguientes títulos: de las Administraciones públicas, del Procedimiento administrativo, del Acto administrativo, de la Revisión de los actos administrativos, y de la Responsabilidad de las Administraciones públicas».

Por su parte, L. LÓPEZ RODÓ, «Directrices de la Ley de Procedimiento Administrativo», en *Documentación Administrativa*, núms. 8-9 (1958), p. 17, declaraba: «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».

<sup>5</sup> Vid. en particular F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español*, tomo II, 1988, pp. 157 y ss.; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, con la colaboración de P. GONZÁLEZ SALINAS, segunda edición, Madrid, 1988, pp. 73-83; J. GONZÁLEZ PÉREZ y P. GONZÁLEZ SALINAS, *Procedimiento Administrativo Local*, tomo I, primera edición, 1988, pp. 45 y ss., y segunda edición, 1993, pp. 61 y ss.

No difieren los autores que examinan el concepto en obras generales de Derecho Administrativo: L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, 1990, pp. 225 y ss.; R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I/1, novena edición, 4ª reimpresión, 1990, pp. 268 y ss.; T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo, II*, con E. GARCÍA DE ENTERRÍA, sexta edición, 1999, p. 443; J.A. LÓPEZ PELLICER, *Lecciones de Derecho Administrativo (I)*, Murcia, 1987, pp. 260 y ss.; R. PARADA, *Derecho Administrativo, I*, segunda edición, 1990, pp. 120-121 y 589 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, *Manual de Derecho Administrativo*, en obra conjunta con otros autores, Barcelona, 1990, pp. 349 y ss..

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Con ésta pasamos de la utilidad de la ley, manifiesta en la de 1958, a su falta de rigor jurídico

Las aportaciones nuevas soslayan también el problema de explicar el pretendido significado amplio, y así es posible que algún autor estudie los principios procedimentales, con una amplia reflexión sobre lo que debe entenderse por principios, pero dando por supuesto, al parecer, sin más análisis, que lo procedimental es lo incluido en la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>6</sup>.

Si en otro momento carecía de trascendencia la inclusión en una ley procedimental de aspectos que la excedían, no sucede así a partir de que el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas obliga a matizar el significado de los conceptos utilizados por el constituyente. Si el legislador estatal tiene competencia para dictar las *bases* del *régimen jurídico* de las Administraciones públicas y la posee *plena* cuando tiene por objeto el *procedimiento administrativo común*, es necesario emplear con rigor y precisión los conceptos, para saber qué debemos entender por régimen jurídico y por procedimiento administrativo común.

No es correcto, pues, suponer un concepto amplio de procedimiento administrativo y otro estricto. La tradición jurídica no justifica sino el estricto.

### C. Del sentido propio al impropio

Por otra parte, la visión del procedimiento administrativo como objeto de regulación, da lugar a que se acuñe una noción del mismo como conjunto de normas, requisitos o exigencias establecidos por las normas. El procedimiento no es ya lo que se hace, sino lo que dice la norma. Se ha

---

<sup>6</sup> Vid. F. LÓPEZ MENUDO, «Los principios generales del procedimiento administrativo», en *RAP* núm. 129 (1992), pp. 19 y ss., en particular p. 22, quien considera la doble acepción del término principios, ya que puede aludir, de un lado, por antonomasia, a los «principios generales del Derecho» y también hacer referencia al conjunto de soluciones o rasgos básicos que definen el «modo de ser» de una determinada Ley de Procedimiento, aunque seguidamente considere la existencia: de principios genuinamente procedimentales que no tienen reflejo cierto en la Ley de Procedimiento Administrativo, encontrándose faltos de esa referencia legal; de otros que tienen plasmación positiva en dicha ley o son inducibles de la misma, pero no se refieren a procedimiento propiamente dicho, sino más bien a la *accion administrativa*, como tempranamente señaló GARRIDO FALLA; y finalmente un grupo de típicos principios de procedimiento que cuenta con el apoyo del que se pudiera denominar Derecho procedimental administrativo, ora por inducirse de los textos legales o por venir plasmados en ellos directamente (pp. 25-26). Del mismo modo, cuando estudia el concepto de procedimiento administrativo común, lo hace investigando el último término de la expresión, pero sin que sepamos qué significa para él «procedimiento administrativo» precediendo a común (pp. 63 y ss.).

trasladado el concepto desde el plano de la actividad que *produce* los trámites y las formalidades, al plano de la norma que los *exige*. El procedimiento deja de ser la serie de trámites que realiza la Administración, para convertirse en la serie de normas que prevén y exigen los trámites.

Este sentido se vislumbra en la idea de «ordenación unitaria» con que GARCÍA DE ENTERRÍA inicia esta frase definitoria del procedimiento administrativo: «una ordenación unitaria de una pluralidad de operaciones expresadas en actos diversos realizados heterogéneamente (por la función, por la naturaleza) por varios sujetos u órganos, operaciones y actos que, no obstante su relativa autonomía, se articulan en orden a la producción de un acto decisorio final»<sup>7</sup>.

Las dos ideas expuestas sobre el procedimiento en sentido propio y su regulación eran complementarias y se presentaban con claridad y precisión. Pero insensiblemente el término procedimiento ha pasado a significar, indistintamente, actividad y regulación, serie de actos y serie de normas. Entendemos que el primer sentido corresponde al procedimiento propiamente dicho y que el segundo supone un significado impropio del término. Es el que suele emplearse por la doctrina al clasificar el procedimiento administrativo en las categorías que después comentaremos.

#### D. El doble símil en dicho aspecto

Nuestra doctrina científica ha utilizado dos símiles para explicar lo que es el procedimiento. En todo caso se refieren exclusivamente a la noción estricta.

Uno de dichos símiles, ampliamente difundido, ha sido el del *cauce*<sup>8</sup>. Se asocia a la idea de la forma, propia del Derecho. La Ley de Procedi-

<sup>7</sup> Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo, I*, novena edición, 1999, p. 550.

<sup>8</sup> Casi todos los autores, directa o indirectamente, apelan a él. Así, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit., p. 77; J. GONZÁLEZ PÉREZ y P. GONZÁLEZ SALINAS, *Procedimiento Administrativo Local*, primera edición, cit., pp. 45 y ss., y segunda edición, cit., pp. 66-67, para quienes un aspecto de la naturaleza del procedimiento administrativo consiste en ser cauce de la función administrativa; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso, I*, con T.R. FERNÁNDEZ, cit., al afirmar que el procedimiento es «un cauce necesario para la producción de actos administrativos» (p. 551), no sin haber advertido antes que «la declaración en que el acto consiste ha de producirse, primero, siguiendo un *iter* concreto», lo que alude al procedimiento administrativo (p. 549); R. ENTRENA CUESTA, *Curso I/1*, cit., pp. 268 y ss., quien lo define en los mismos términos que la Exposición de Motivos de la Ley de 1958; J.A. LÓPEZ PELLICER, *Lecciones*, cit., pp. 260 y ss., que destaca la idea de *iter voluntatis*, camino o cauce; R. FERNÁNDEZ MONTALVO, en la obra colectiva *Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las*

miento Administrativo de 1958, en su Exposición de Motivos, acogía la imagen al decir que el procedimiento administrativo es «el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin».

Esta idea del cauce evoca la del conducto o lecho por donde corren las aguas, lo que en tanto que cauce formal supone el discurrir de la materia, constituida en nuestro caso por los actos aludidos. Presupone también, como el cauce, que el procedimiento existe previamente establecido y sólo hay que seguirlo, colocando en él aquella serie de actos. La forma precede así a la materia que se ha de insertar en ella, es forma jurídica preestablecida. Pero no es sólo eso. Es también forma normativa: la norma configura y define el cauce procedimental.

Parecida es la idea de camino o *iter*<sup>9</sup>, salvo si entendemos que no estamos ante un camino preestablecido normativamente, sino que —evocando al poeta— el camino se hace al andar.

El otro símil, que puede contraponerse al anterior, aunque sea compatible con él, es el de *cadena*, cuyos eslabones los constituiría la *serie de actos* en que se concreta la actuación administrativa, enlazados entre sí para obtener un resultado. Bajo esta imagen, el procedimiento administrativo ya no sería tanto el continente o contenedor de la actuación administrativa como el contenido, el conjunto, la serie de actos, enlazados en función de la finalidad que se proponen. Esos actos no se vincularían entre sí por corresponder a un determinado cauce, sino por encadenarse en atención a la finalidad que se proponen<sup>10</sup>. El acento no está puesto aquí en el

---

*Administración Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Madrid, 1993, p. 279, el cual lo entiende como cauce formal, previamente regulado, al que ha de sujetarse la actuación de la Administración para el cumplimiento o realización de sus funciones; L. PAREJO ALFONSO, «Capítulo I: Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, dirigida por J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, Madrid, Tecnos, 1993, p. 28.

<sup>9</sup> Vid. nota anterior. Haciendo hincapié en tal idea, T.R. FERNÁNDEZ, *Curso, I*, en colaboración con E. GARCÍA DE ENTERRÍA, cit., p. 432, comentando la aportación de MERKL al concepto de procedimiento, significa que el «procedimiento vendría a ser el camino, el *iter* jurídicamente regulado *a priori*, a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior (generalmente una norma) produce una manifestación jurídica en un plano inferior (una norma de rango subalterno o un acto singular no normativo)».

<sup>10</sup> Es la idea de conjunto o combinación de actos que se encuentra en un importante sector doctrinal, aunque no rechace también la de cauce. Ver J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, cit., pp. 73-76; J. GONZÁLEZ PÉREZ y P. GONZÁLEZ SALINAS, *Procedimiento Administrativo Local*, segunda edición, cit., pp. 61-64. Ver también en este sentido T.R. FERNÁNDEZ, *Curso, II*, en colaboración con E. GARCÍA DE ENTERRÍA, sexta edición, 1999, p. 439, quien alude expresamente a la «cadena, cuyos distin-

procedimiento preestablecido como cauce formal, sino en la secuencia de unas actuaciones que se incorporan, como eslabones de una cadena, integrando en ese momento materia y forma, para alcanzar un fin. Esta concepción del procedimiento administrativo sólo es conciliable con la anterior en la medida en que parte de esa forma se encuentre predeterminada por la norma. En realidad, esas actuaciones procedimentales, que integran la cadena expresada, responderían también, en todo caso, a normas que no son estrictamente procedimentales, o a normas procedimentales, aunque la necesidad de cada eslabón y el orden de los mismos estuviera predeterminado normativamente.

En esta última posición doctrinal, puede variar la manera de concebir el papel del acto procedimental, su independencia o sustantividad y su modo de vinculación. Para unos autores, el procedimiento es una especie de combinación de actos que responde a estas características: cada acto conserva su individualidad, su conexión radica en la unidad de efecto jurídico y está vinculado causalmente con el que le antecede y con el que le sigue<sup>11</sup>. Para otros, la unidad de sentido nace de que todos los actos son instrumentales o de trámite y adquieren sentido en función del acto defi-

---

tos eslabones aparecen articulados a través de un vínculo común, sin merma de su individualidad propia, en orden a un fin único a cuya consecución coadyuvan».

F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, segunda edición, obra conjunta con J. GONZÁLEZ PÉREZ, pp. 45 y 51-53, destaca su significado como sistema lineal en el que pasado, presente y futuro se hallan recíprocamente relacionados. Con ocasión de su trabajo sobre la intemporalidad de las normas del Procedimiento Administrativo, «Procedimiento Administrativo y vía administrativa», *RAP*, núm. 51 (1966), p. 184, presentaba el concepto de procedimiento como «serie de actos heterogéneos emanados de la Administración o del particular y dirigidos a la producción de un acto administrativo adecuado al Ordenamiento jurídico o, en su caso, a la efectividad de ese mismo acto».

En la definición legal antes transcrita parecen conciliarse ambas perspectivas para integrar la noción, pues se apela al cauce y a la serie de actos. Pero si el cauce es lo que presta significado unitario al procedimiento, por estar predeterminado para una concreta actuación administrativa, sobra la referencia a otros criterios de relación entre los actos procedimentales (el fin), que es, en cambio, absolutamente necesario si entendemos el concepto bajo la noción de conjunto o serie de actos.

<sup>11</sup> En tal sentido J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios...*, segunda edición, 1988, cit., pp. 73-75 y 84. Tal noción de procedimiento la estima aplicable cuando el Estado legisla, juzga o administra, y, en congruencia con su concepción del Derecho administrativo como Derecho especial de la función administrativa, considera el procedimiento administrativo como el procedimiento de la función administrativa. Dicho autor recuerda la definición de procedimiento que da CARNELUTTI (*Instituciones del nuevo proceso civil italiano*, trad. de GUASP, Barcelona, 1942, p. 243), como tipo de combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados causalmente entre sí, y reseña algunas sentencias que acogen esa noción de procedimiento, entre las que creemos cabe destacar la de 8 de noviembre de 1974 (Ponente: Martín Martín) en el siguiente párrafo: «En base a una definición generalmente aceptada, cabe conceptuar al procedimiento administrativo (en general, a todo procedimiento) como una combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí con la finalidad de conseguir una acertada o válida decisión».

nitivo, del que son elementos formales<sup>12</sup>. Estos últimos se aproximan a la denominada concepción sustancialista del procedimiento administrativo, adoptada por autores italianos como FORTI o GIANNINI, con su noción del acto-procedimiento.

El doble símil permite afirmar que en el concepto actual de procedimiento administrativo perviven los dos significados, propio e impropio, a que nos hemos referido, frecuentemente confundidos, como sucede en el tratamiento habitual de la materia. Unas veces el procedimiento se ve como pura forma, preestablecida normativamente; otras como actividad administrativa, más o menos regulada procedimentalmente.

### III. PROCEDIMIENTO Y DERECHO

#### A. El procedimiento administrativo como forma

Según lo que antecede, el procedimiento administrativo en sentido propio se refiere a la actividad que realiza la Administración. Aparece como *conjunto de actuaciones cuyo objeto es el ejercicio por parte de la Administración de su actividad jurídica*. Tales actuaciones son obra de órganos/funcionarios de la Administración y de particulares: solicitan, inscriben, se oponen, informan, dictaminan, testifican, reclaman, alegan, proponen, resuelven...

Así concebido es un modo de producirse la actividad jurídico-administrativa.

Lo que se destaca en este plano conceptual es su referencia directa a la realidad propia de la actuación administrativa, no al Derecho que la regula. Ello no obsta a la perspectiva que lo considera como noción formal, acentuando el papel que en su conformación tiene el Derecho<sup>13</sup>. Entre procedimiento administrativo y Derecho existe siempre una estrecha relación,

<sup>12</sup> Vid. F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, duodécima edición, 1994, pp. 472-479; R. ENTRENA CUESTA, *Curso*, cit., pp. 268 y ss.; R. PARADA, *Derecho Administrativo, I, parte general*, cit., pp. 589 y ss.; FERNÁNDEZ PASTRANA, en *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, obra conjunta con F. GARRIDO FALLA, p. 257.

<sup>13</sup> De concepto puramente formal lo califica J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios*, cit., p. 75. También señala L. LÓPEZ RODÓ, *El procedimiento administrativo en España*, Lisboa, 1945, pp. 5-6: la pluralidad de actos sucesivos no basta para constituir un procedimiento; éste regula no sólo plazos, sino también requisitos de lugar y de forma y requisitos materiales; lo que constituye el procedimiento no son los actos que encauza y endereza, ni los tiempos o fases en que se divide, sino el complejo de circunstancias que caracterizan un especial «modo de sucesión».

derivada de la sumisión de la Administración al Derecho. Efectivamente, el procedimiento se construye en la realidad cotidiana, como forma jurídica de la actividad de la Administración, al tiempo que se expresa mediante la forma apropiada a su función. La Administración debe respetar la legalidad material y además, si existe un derecho procedimental, las normas que lo integran, que a veces no llegan a configurar —prefigurar— el procedimiento a seguir. Es decir, entre las normas que rigen la actividad administrativa unas son procedimentales y otras no, y entre las primeras las hay que son simplemente reguladoras del procedimiento y otras que además lo prefiguran; pero pueden faltar unas y otras, no impidiendo esto que el procedimiento exista y adquiera el grado de formalización necesario para garantizar la objetividad del actuar administrativo y los derechos de los interesados. En dicho sentido, la escritura, por sí misma, contribuye sustancialmente a dicha formalización.

Por lo dicho, no se debe identificar Derecho del procedimiento y forma procedimental. La tensión materia-forma existe en el Derecho siempre. La Administración, sometida en el conjunto de su actividad al Derecho, aunque no exista un Derecho procedimental, adoptará la forma oportuna y formalizará su actividad en cada caso, y por tanto sus procedimientos, que sin duda serán procedimientos formalizados siempre. Por eso no nos parece afortunada la oposición entre procedimientos aformales y formales o formalizados, a que nos referiremos más adelante.

En suma, la formalización es un concepto aplicable a la actividad administrativa y por tanto al procedimiento administrativo. Se produce, pues, en todo caso, aunque no exista un Derecho procedimental.

De la formalización deben distinguirse la simple regulación y la tipificación. Mediante la primera se dan normas de procedimiento y con la segunda, además, se configuran normativamente procedimientos administrativos típicos.

## **B. El Derecho procedimental**

### *1. Ideas generales*

Los países se han planteado la alternativa de regular o no el procedimiento administrativo<sup>14</sup>. Nuestro país optó muy tempranamente por la primera.

---

<sup>14</sup> Vid. F. GARRIDO FALLA, *Tratado*, I, 12ª edición, 1994, pp. 473-474.

Cuando se regula el procedimiento administrativo mediante normas que establecen su régimen jurídico, aparece el Derecho del procedimiento administrativo. Si no se regula, falta un Derecho de tal naturaleza. El caso alemán, con su preocupación por la eficacia, es significativo del temor a la reglamentación del procedimiento, aunque finalmente se haya incorporado a los países como Derecho procedimental <sup>15</sup>.

No obstante, aun los países sin un Derecho procedimental, ven su actividad sujeta a normas jurídicas. La sumisión de la Administración Pública al Derecho significa, por sí sola, la sujeción de su actividad a las normas que regulan su organización y comportamiento. En todo caso, el conjunto o serie de actuaciones que en dicho países se realiza para el desarrollo de una actividad constituye un procedimiento administrativo.

Cuando esta actividad se convierte en el objeto de normas de procedimiento administrativo es cuando aparece esta noción desde la perspectiva del régimen procedimental. Entonces resulta posible hablar de normas de procedimiento administrativo. Pero conviene distinguir y apreciar supuestos de mayor o menor detalle e intensidad en la regulación, así como apreciar los diversos modos de articularse las normas procedimentales entre sí; no todos los procedimientos quedan sometidos a reglamentación con el mismo grado de intensidad ni del mismo modo.

## 2. *Grados de regulación: simple regulación y tipificación*

Desde el punto de vista del detalle y rigidez de la norma procedimental, cabe ir desde la simple regulación de aspectos muy generales del procedimiento hasta la reglamentación detallada configuradora de un procedimiento-tipo.

A modo de ensayo presentamos las siguientes agrupaciones de aspectos del procedimiento administrativo, cuya determinación normativa significaría, según el orden que citamos, un aumento del grado o intensidad de la regulación, dando por supuesto que cada nivel incluye la regulación propia del anterior:

### a. Descripción de trámites procedimentales.

---

<sup>15</sup> Vid. A. NIETO, «El procedimiento administrativo en la doctrina y legislación alemana», en *RAP* núm. 32 (1960), pp. 75-116, y «Proyecto de Ley de Procedimiento administrativo en la República Federal Alemana», en *RAP* núm. 47 (1965), pp. 483 y ss.; E. LINDE PANIAGUA, «La Ley de Procedimiento Administrativo de la República Federal Alemana», en *RAP* núm. 83 (1977), pp. 477-537, que incluye introducción, traducción y notas a la mencionada Ley, aprobada el 25 de mayo de 1976.

- b. Supuestos de utilización necesaria de los diversos trámites.
- c. Predeterminación de los trámites a realizar en un procedimiento y del orden de los mismos.

Cada una de estas partes, a su vez, puede suponer una regulación más o menos completa y minuciosa.

La mayor intensidad de la regulación se corresponderá necesariamente con configuración normativa de procedimientos-tipo.

Pero tal como hemos visto, no siempre existirá en la mente del legislador un procedimiento con el grado de precisión suficiente para concepcuarlo como tal y sí, en cambio, procedimientos administrativos sólo calificados por el nombre, vinculados a una materia determinada, lo cual no será obstáculo para una regulación minuciosa y detallada.

La cuestión clave, para nosotros, consiste en determinar cuándo esa regulación de aspectos procedimentales llega a configurar un tipo o clase de procedimiento. El problema no es fácil. Podemos convenir, *a priori*, aceptando el esquema gradual precedente, que sólo hay regulación de procedimiento-tipo cuando se alcanza la *predeterminación de los trámites a realizar y del orden de los mismos*, es decir, cuando se llega al nivel *c* señalado antes, sin que el instructor quede en libertad de añadir ni quitar ninguno por su cuenta, ni de alterar el orden preestablecido por la norma. Sólo a partir de tal grado de regulación entenderíamos existe un verdadero «cauce formal» en sentido preciso y por tanto tipificación. Para nuestro propósito no es necesario mayor análisis.

### 3. *Modos de regulación: concentración y dispersión normativa*

Más importancia, si cabe, que la intensidad con que se regula el procedimiento, tiene, desde nuestro punto de vista, el modo en que se produce la regulación.

En el plano teórico podemos presentar dos modos, que responden a los que podemos denominar modelo «empalizada» y modelo «árbol», por su similitud con una y otro.

En el primero, la regulación abarcaría cada clase de procedimiento, en todos sus aspectos, en un cuerpo legal propio, a partir de procedimientos-tipo definidos por la regulación. En tal caso, es posible hablar de procedimientos tipificados por la norma o de tipos normativos de procedimiento

administrativo. Además, se concentran las normas concernientes a cada procedimiento. Se va de lo particular a lo particular, de tal modo que, en su conjunto, la regulación procedimental se asemeja a una empalizada, cuyas estacas serían cada uno de los procedimientos tipificados. La tipificación no exige, como la clasificación, agotar o abarcar el universo al que se refiere.

En el segundo modelo la regulación se produce mediante un conjunto de normas de distinta procedencia y amplitud, cada una de las cuales regula aspectos parciales del procedimiento administrativo, entrelazándose entre sí, yendo de lo general a lo particular, siguiendo el modelo del árbol, que a partir de un tronco común se ramifica hasta llegar a incontables extremos. A medida que se avanza en la ramificación cabe entender que las normas van concretando clases o tipos de procedimientos, aunque la concreción pueda ser más nominal que real, por relación con la materia sustantiva objeto del procedimiento. En todo caso, los conjuntos de normas, así dispuestos, desde lo genérico a lo específico, a veces en conflicto unas normas con otras, exige al operador jurídico una labor de búsqueda, identificación e interpretación, para determinar las aplicables.

Así pues, el procedimiento-tipo es siempre el núcleo de la regulación en el primer caso y sólo llega a serlo, en el segundo, si acaso, a partir de normas que especifican y concretan determinados aspectos del procedimiento.

El Derecho procedimental de cada lugar y momento histórico se acercará a uno u otro de estos modelos, ofreciendo posturas intermedias. Cabe considerar un sistema mixto, en el que predomine la regulación modelo árbol, pero con posibilidad de espacios para regulaciones modelo empalizada; o viceversa.

#### **4. El modelo de nuestro Derecho procedimental desde 1958**

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 trató de unificar el régimen aplicable a todos los procedimientos, exceptuando un limitado número de ellos, respecto de los que permitía especialidades, quizás prefiguradoras de verdaderos procedimientos especiales, pero la mayoría debidas a normas aisladas, de modo que el régimen aplicable en cada caso resultaba de la concurrencia de normas generales, aplicables a todos los procedimientos, y de normas especiales por razón de la materia, de aplicación preferente a aquéllas. Aunque sin fundamento, esas normas de carácter general dieron pie a la noción doctrinal del procedimiento admi-

nistrativo general, como clase contrapuesta a la de procedimientos especiales. Al margen de la teorización general de la Ley, había que contar en el régimen local con un modelo más complicado: normas generales del procedimiento local, normas generales del procedimiento administrativo, normas especiales de régimen local sobre determinadas materias (bienes, obras, servicios, contratación, personal) y normas especiales de la legislación sectorial.

Por consiguiente, el sistema se basaba en normas generales, que concurrían con otras especiales, para regular los distintos procedimientos administrativos. Sólo excepcionalmente se configuraban verdaderos procedimientos tipo, que en todo caso habrían de tener en cuenta determinados aspectos regulados en normas generales. Así, por ejemplo, la Exposición de Motivos, al referirse a los procedimientos especiales regulados en ella, señalaba, respecto del procedimiento sancionador que sus reglas tienen carácter supletorio, y con relación a los procedimientos sobre reclamaciones previas a la vía judicial, que es oportuno reunir su normación con la general del procedimiento administrativo, sin perjuicio de las particularidades que impone su naturaleza. El espacio, pues, para llegar a un sistema mixto, era escaso. Por otra parte, el sistema era unas veces tangencial y otras secante al régimen local, puesto que la Ley de Procedimiento se declaraba supletoria de las normas reguladoras del procedimiento administrativo de las Corporaciones locales (artículo 1.4 LPA), pero algunas normas especiales, a través de la legislación sectorial, se habían de aplicar en ellas (expropiación forzosa, régimen del suelo y ordenación urbana, etc.).

La Constitución de 1978 se muestra partidaria del Derecho procedimental al disponer que la ley *regulará* «el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia de los interesados» [artículo 105.c)], y para dejar a salvo la unificación lograda por la Ley de 1958, ante la fractura que pudiera resultar del reconocimiento a las Comunidades Autónomas de competencias legislativas para ordenarlo en sus respectivos ámbitos, concede al Estado competencia normativa exclusiva para regular el *procedimiento administrativo común*, expresión en la que se puede descubrir la idea del procedimiento administrativo general, mas no ya referida a todos los procedimientos (salvo los especiales), sino a todas las Administraciones públicas territoriales, sin perjuicio de las *especialidades* derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el constituyente, pretende que el Estado, más que regular un «procedimiento común», dicte «normas comunes» de procedimiento, las cuales, juntamente con las

«especiales» debidas a la organización propia de cada Comunidad Autónoma, concurren para definir el régimen aplicable a los concretos procedimientos administrativos. A ellas, para completar el modelo, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común añadirá las específicas *ratione materiae*, acaso prefiguradoras a veces de verdaderos tipos procedimentales.

Resulta, pues, un modelo similar al anterior<sup>16</sup>, en cuanto a la *pluralidad de normas aplicables*, si bien ahora con la finalidad exclusiva de lograr un mínimo tratamiento procedimental común a todas las Administraciones públicas, abandonando la pretensión de propiciar un régimen general aplicable a todas las materias —como quiso la Ley de 1958—, lo que hubiera exigido restringir el número de reglas específicas, antaño especiales, en beneficio de las generales.

Así pues, nuestro Derecho procedimental no se construye sobre procedimientos-tipo, que aglutinen regulaciones específicas para cada uno. Se parte de lo común, que da lugar a normas del mismo carácter, aplicables a todas las Administraciones, dando normas generales, que en su caso se concretarán sucesivamente a través de normas específicas. De tal modo, se produce una acumulación de normas procedimentales que van de lo general a lo particular, interviniendo diversos poderes normativos.

Esto sucede en las regulaciones más elaboradas, como, por ejemplo, en materia de expropiación forzosa, contratación, sanciones, responsabilidad patrimonial de la Administración, aprobación de disposiciones generales, aprobación de instrumentos de ordenación urbanística y otros supuestos.

Piénsese, con respecto a estas últimas, por ejemplo, que en la contratación local hace no mucho, y desde luego en 1958, regían además de las reguladoras del procedimiento administrativo, las normas específicas del régimen local. Aun actualmente, después de dictadas las normas del procedimiento administrativo común y de la unificación del régimen de contratación de las Administraciones Públicas, han de tenerse en cuenta los artículos 88 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 111 al 125 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

---

<sup>16</sup> Vid. M. BASSOLS COMA, «La significación de la legislación de procedimiento administrativo en el Derecho administrativo español. Especial consideración de la L.P.A. de 1958», en *Administraciones Públicas y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, coordinador B. Pendás García, Barcelona, Praxis, 1993, p. 100.

Nuestro Derecho procedimental se basa, pues, en la existencia de una pluralidad de normas procedimentales, diversas tanto por razón de su origen como de la materia, las cuales concurren a la regulación de los concretos procedimientos administrativos; es decir, hay normas de procedimiento que se encuentran dispersas en una serie numerosa de leyes y disposiciones, de diferente rango y de variado ámbito competencial por razón del sujeto que las dicta y del objeto que regulan. Pues bien, esa concurrencia de normas, sobre todo de distinto origen, hace que la elaboración basada en procedimientos-tipo sea todavía menos posible que bajo la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

En resumen, podemos decir que nuestras leyes siguen el modelo árbol al regular los procedimientos administrativos mediante una pluralidad de normas dispersas, que van de lo general a lo particular. En cuanto al grado de intensidad de la regulación, a través de dicho modelo se logra, a veces, la configuración de procedimientos-tipo.

#### **IV. LA CLASIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA ÚTIL PARA CONOCER EL RÉGIMEN APLICABLE A UN PROCEDIMIENTO**

##### **A. Clasificaciones tradicionales del procedimiento administrativo**

La clasificación se basa en la determinación de las clases en que se divide el universo al que se refiere aquélla, cada una con características definidas, de modo que al incluir un objeto en una de las clases quedan patentes las características propias de aquél. En el Derecho tal operación puede ayudar a conocer fácilmente el régimen aplicable a un objeto por razón de la clase a la que pertenece. Si clasificamos, por ejemplo, una relación jurídica como paterno-filial, ello nos remite a una clase de relaciones jurídicas, e inmediatamente a un conjunto de normas que las regulan. Clasificar, empero, exige previamente analizar el objeto, calificarlo, de acuerdo con las características de cada clase, para incluirlo en una de ellas.

Pero la clasificación tradicional de procedimientos administrativos no es posible ni útil.

En primer lugar, los procedimientos no se pueden clasificar, como se pretendió doctrinalmente, en generales o especiales, ni como se pretende ahora desde el plano legislativo, en comunes o específicos. No hay un procedimiento general ni un procedimiento común, ni, por consiguiente, se

les pueden contraponer, respectivamente, procedimientos especiales o específicos. Adoptando el término específico, por creerlo más adecuado que el de especial, diríamos que todos los procedimientos son específicos.

Quienes aplicaban el Derecho a la realidad sabían que las normas reunidas por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 en su título IV, bajo la rúbrica «procedimiento», no configuraban un «procedimiento general», al que deberían sujetarse determinados procedimientos, calificables por ello de procedimientos generales, sino que habrían de utilizarse en muy diversos procedimientos, incluso en los denominados especiales. Del mismo modo, el que dicha Ley respetara normas o disposiciones «especiales» (artículo 1, pfs. 2 y 3) e incluso regulara «procedimientos especiales» en su título VI, no significaba que se pudieran contraponer pretendidos «procedimientos» de esta clase al llamado procedimiento general. De hecho, en la mayoría de los procedimientos, el funcionario debía tener en cuenta normas especiales, contenidas en leyes sobre materias concretas, así como normas generales del título IV de la Ley de Procedimiento. Por ejemplo, el régimen procedimental aplicable a los procedimientos expropiatorio, de contratación, de enajenación de bienes, de sanciones o de aprobación de instrumentos de urbanismo, no se encontraba sólo, respectivamente, en la legislación expropiatoria, de contratación, del patrimonio, sancionadora o de régimen de la ordenación urbanística, sino que había de acudir a normas generales de la Ley de 1958. Por ello, con razón pudo decir GONZÁLEZ NAVARRO que «en la ley no existe un procedimiento administrativo general, pues lo que bajo la rúbrica *procedimiento* se regula en el título IV, LPA, es un conjunto de trámites inconexos, cuyo engarce precisamente se encomienda al buen criterio del instructor, a menos que dicho engarce venga ya realizado por las normas que específicamente regulen un determinado procedimiento»<sup>17</sup> y que los procedimientos auténticamente especiales «serán verdaderamente muy pocos»<sup>18</sup>. Sin embargo, tampoco fue del todo correcto llegar a la conclusión, por tal motivo, de que el título IV se refería a un «procedimiento aformal» y que junto a éste «tenemos otros procedimientos formales con trámites sucesivos y preclusivos, como son el procedimiento de expropiación forzosa, el de selección de contratistas, el disciplinario, etc.»<sup>19</sup>. Al hecho de calificar como «procedimiento» aformal el conjunto de reglas

<sup>17</sup> Vid. F. GONZÁLEZ NAVARRO, «La prueba en el procedimiento administrativo», en *Procedimientos administrativos especiales*, vol. II, ENAP, 1969, p. 32.

<sup>18</sup> Vid. F. GONZÁLEZ NAVARRO, Estudio preliminar, en *Procedimientos administrativos especiales*, vol. I, ENAP, 1967, p. 19.

<sup>19</sup> Cfr. F. GONZÁLEZ NAVARRO, «La prueba....», cit., p. 31.

que se contienen en el título IV de la Ley procedimental, podemos oponer lo dicho sobre su calificación como procedimiento general, pues tales reglas no configuran un procedimiento. Pero tampoco la denominación procedimientos formalizados nos parece afortunada si se trata de oponer a la de inexistentes procedimientos aformales. En tal sentido, creemos que no cabe dicha clasificación, porque todos los procedimientos son formalizados, tal como hemos visto.

Del mismo modo sucede con el «procedimiento administrativo común», cuyas normas no excluyen las de los «procedimientos específicos» ni las «especiales» aludidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), igual que las de éstos no rechazan aquéllas.

Además de no ser posible, tampoco resultan útiles dichos modos de clasificación. Aun tomando como objeto de ésta el procedimiento en su acepción impropia, como regulación procedimental, la clasificación habría de permitir que cada concreto procedimiento quedará referido a una clase (procedimiento general o procedimiento especial), y ésta corresponder a un régimen procedimental definido. En este punto fracasan las clasificaciones mencionadas. Si nos remitieran al régimen aplicable a cada clase serían útiles, pero tal cosa no es factible porque nuestro ordenamiento jurídico procedimental no se articula en torno a clases o tipos de procedimientos definatorios de su régimen.

En realidad, nuestro ordenamiento jurídico, como acabamos de ver, ahora como antes, admite la existencia de pluralidad de normas procedimentales, tanto por razón de su origen, como del sujeto y la materia que regulan, las cuales concurren a la regulación de los concretos procedimientos administrativos. En otras palabras, hay reglas de procedimiento dispersas en una numerosa serie de leyes y disposiciones, de diferente rango y de variado ámbito de vigencia, tanto por razón del sujeto que las dicta, como del sujeto cuya actividad regulan y de la materia a la que se refieren.

Por ello, para poder determinar en la práctica administrativa qué clase de normas deben aplicarse y qué preferencia tienen unas y otras, debemos estudiarlas y clasificarlas convenientemente.

## **B. Normas comunes, especiales, generales y específicas en nuestro Derecho procedimental vigente**

La Constitución, en su artículo 149.1.18ª, atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular el procedimiento administrativo común,

dejando a salvo las especialidades derivadas de la organización peculiar de las Comunidades Autónomas. El constituyente trata de salvaguardar un mínimo común en la diversidad propiciada por el pluralismo del ordenamiento jurídico. Habría sido más preciso si se hubiera referido a las *normas comunes* del procedimiento administrativo<sup>20</sup>, pues no hay un procedimiento administrativo común.

Aunque la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común asume en su enunciado y en su Exposición de Motivos la expresión «procedimiento administrativo común», lo que hace, propiamente, es dictar normas comunes de procedimiento, comunes a todas las Administraciones públicas<sup>21</sup>. En dicha Exposición de Motivos, apartado 2, deja claro que «regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa».

Por decisión de la propia LRJPAC quedan fuera de su ámbito material los procedimientos administrativos en materia tributaria (artículo 107.4 y DA quinta), los actos de la Seguridad Social y desempleo (DA sexta), el procedimiento administrativo sancionador por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social (DA séptima), así como los procedimientos disciplinarios (DA octava). Lo cual no significa que, de acuerdo con la Constitución, las correspondientes normas procedimentales de la legislación estatal en dichas materias no admitan el adjetivo «común».

En su título VI utiliza el término *general* para referirse a las «disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos». Ello no obsta para que en los títulos IX y X contenga disposiciones, respectivamente,

---

<sup>20</sup> Vid. M.M. FERNANDO PABLO, *La Ley común de procedimiento administrativo...*, cit., quien distingue claramente el concepto de procedimiento y el de normas de procedimiento (p. 43) y titula el epígrafe 2 (pp. 86-94), de su capítulo IV, «Del “procedimiento común” a la *Ley común de procedimiento administrativo* (LcPA): La funcionalidad evidente y primaria de la Ley 30/92», apuntando una y otra vez a la *norma común* de procedimiento, rechazando la existencia de un procedimiento común.

<sup>21</sup> Como advierte L. COSCULLUELA MONTANER, «La posición ordinal de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma (Título preliminar y disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y final)», en obra conjunta con otros autores *Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, 1993, p. 31, «común es igual a regulación de aplicación general a todas las Administraciones Públicas».

sobre los procedimientos sancionadores y sobre el procedimiento para exigir responsabilidad a las Administraciones Públicas y sus agentes.

La Ley Fundamental deja a salvo las *especialidades* derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, la Exposición de Motivos de la LRJPAC menciona los *procedimientos específicos «ratione materiae»*, denominación que se apoya también en la repetida alusión de la propia Ley a la *normativa o legislación específica* (DDAA 7.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup> y 11.<sup>a</sup>, DT 1.<sup>a</sup>). Según se dice en la mencionada Exposición de Motivos, estas normas pueden ser dictadas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas para la aplicación de su Derecho sustantivo, del que no se pueden disociar las normas de procedimiento, y «habrán de respetar siempre las reglas de procedimiento que, por ser competencia exclusiva del Estado, integra el concepto de Procedimiento Administrativo Común», es decir, habrán de respetar las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa fijadas por la regulación del procedimiento administrativo común contenida en la Ley.

A la nomenclatura legal queremos hacer algunas observaciones con objeto de construir sobre ella una clasificación de las normas aplicables al procedimiento administrativo.

En primer lugar, la expresión «procedimiento administrativo común» significa en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, desarrollado por la Ley 30/1992, que el Estado tiene la competencia legislativa para dictar las *normas comunes* de procedimiento, aplicables a todas las Administraciones Públicas, excepto en las materias excluidas por dicha Ley.

En segundo lugar, en la Ley del procedimiento común, lo común y lo general parecen identificarse a simple vista, pero se puede observar que existen, en la propia ley, junto a las normas generales de procedimiento del título VI, otras normas de procedimiento en materias concretas, como las del título IX, capítulo II, sobre procedimientos sancionadores, y las del título X, sobre responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio, que en la medida en que se refieren al procedimiento deben estimarse normas comunes. Ello a pesar de que en la Exposición de Motivos (punto 14) los principios del procedimiento sancionador se califiquen de básicos —sin formar parte del régimen jurídico contenido en la propia ley, por lo que el término no se ha de tomar en el sentido de las normas básicas— y de que la materia de responsabilidad tenga su título competencial propio en la Constitución, por-

que creemos que en cuanto normas de procedimiento deben calificarse con arreglo al criterio que preside el modelo constitucional, denominándose comunes por el hecho de imponerse a todas las Administraciones públicas como tales normas procedimentales. Pero obviamente, de todas esas normas comunes de procedimiento, sólo las del título VI son generales, por aplicarse a toda clase de procedimientos, sin distinción, mientras que las de los procedimientos sancionadores y de los de responsabilidad de las Administraciones públicas y sus autoridades y personal a su servicio, sólo cabe calificarlas como específicas por razón de la materia, sin que por ello dejen de ser comunes. Así pues, podemos considerar que el título VI reúne normas *comunes generales* de procedimiento administrativo, y que las normas procedimentales contenidas en los títulos IX y X son normas *comunes específicas*.

En tercer lugar, podemos entender que las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas son el objeto de *normas especiales* y, aunque no lo diga el legislador, también lo son las derivadas de la organización propia de los entes locales. Debemos entender que son *normas organizativas*, que sin ser propiamente de procedimiento inciden en él. Tales normas, en caso de entrar en contradicción con las *normas comunes*, prevalecen sobre éstas.

Finalmente, podemos denominar *normas parciales específicas* las que se refieren a los llamados, en la Exposición de Motivos de la LRJPAC, *procedimientos específicos «ratione materiae»*, así como las que se apoyan también en la repetida alusión de la propia Ley a la *normativa o legislación específica* (DDAA 7.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup> y 11.<sup>a</sup>, DT 1.<sup>a</sup>). Pero respecto de dichas normas específicas conviene hacer una doble precisión, distinguiendo especificidad por razón del Derecho sustantivo contenido en la legislación sectorial, a la que se refiere la Ley, y especificidad del Derecho sustantivo propio de un sujeto, lo que sucede en el régimen local.

La especificidad de las *normas sectoriales* está en función de la mayor o menor concreción de su objeto. Puede ser, como hemos visto, que determinadas normas sean aplicables a todos los procedimientos sancionadores, como sucede con las del título IX, capítulo II, de la LRJPAC, o a todos los procedimientos de responsabilidad, si se contienen en el título X de la misma, siendo por tanto normas específicas, en tales casos de carácter común, sin perjuicio de que, por ejemplo, existan normas más específicas con relación a los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, o en materia de seguridad ciudadana, o respectivamente en las de disciplina urbanística, salud, consumo, vivienda, etc. Incluso se puede percibir que cabe un reglamento estatal que

contenga normas del procedimiento sancionador en materia de tráfico y que los Ayuntamientos aprueben Ordenanzas sobre la misma materia en aspectos de su competencia, dando también normas de procedimiento. La especificidad abarca, por consiguiente, grupos o tipos de procedimientos de diferente amplitud y concreción.

Las normas específicas de procedimiento en el *régimen local* tienen su razón de ser en la peculiaridad del sujeto, los entes locales, que da lugar a la regulación específica de materias como población, demarcación territorial, bienes, servicios y personal de los entes locales. No se trata de la regulación sectorial de una materia, sino de esto unido al régimen local. Son *normas específicas de procedimiento por razón de las materias del régimen local*.

Resumiendo, podemos concluir que si lo común, como lo general, es aquello que concierne a una pluralidad de conjuntos diferenciados entre sí en atención a determinadas características, en el contexto de la Ley lo *común* se ha de referir a todas las Administraciones públicas y contraponerlo a lo *no común, peculiar o parcial* —por regla general usaremos el término peculiar—, que se limita a un tipo de Administraciones o a una Administración (aspecto subjetivo); y lo *general* atribuirlo a aquello que se aplica a todos los procedimientos, a diferencia de lo *específico*, que atañe sólo al procedimiento o procedimientos de una determinada materia, sea porque la norma adjetiva siga a la norma sustantiva sectorial, o sea porque el régimen estatutario del sujeto, v.gr. del régimen local, así lo establece.

### C. Clasificación de las normas aplicables al procedimiento

La distinción anterior nos permite clasificar las normas de procedimiento por su ámbito de aplicación.

Atendiendo al ámbito subjetivo de aplicación podemos clasificarlas en *normas comunes* y *normas peculiares*. Las primeras abarcarían a todas las Administraciones Públicas; las segundas, sólo a un tipo de Administración o a una o varias Administraciones.

Según el ámbito material de aplicación de las normas, pueden clasificarse en *generales* y *específicas*, adoptando también la terminología legal. Las generales se aplican a todos los procedimientos y se encuentran en leyes y reglamentos de procedimiento dictados en ejercicio de las competencias estatales sobre el procedimiento administrativo común; las especí-

ficas son propias de procedimientos relativos a una materia determinada, sea en atención a la propia materia (*normas específicas sectoriales*) o por razón del sujeto al que concierne la materia (*normas específicas de régimen local*), y se hallan, respectivamente, en textos legales o reglamentarios, que al regular sectorialmente la actividad administrativa se refieren a los procedimientos correspondientes, y en disposiciones relativas al régimen local. Tales normas específicas, atendiendo a su origen, pueden ser del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los entes locales.

Aunque podríamos admitir con PAREJO que el término común no es contrario a especial, sino más bien a peculiar o particular y que a lo especial se opone lo general<sup>22</sup>, entendemos que la terminología común, general, peculiar, particular, singular, especial, específico, no tiene un significado preciso, elocuente por sí mismo para imponerse en un sentido, pudiendo aceptarse, por razones prácticas, los términos común y peculiar, general y específico para contraponerlos como apuntamos.

De la combinación de ambas clasificaciones se deduce que puede haber:

- Normas comunes generales.
- Normas comunes específicas.
- Normas peculiares generales
- Normas peculiares específicas, que a su vez se dividen en normas específicas sectoriales (de origen estatal, autonómico o local) y normas específicas de régimen local (estatales y autonómicas, por su origen).

El ejemplo característico de las *normas comunes generales* lo constituyen las que se encuentran en la Ley 30/1992, a propósito de las materias que deben considerarse procedimentales según la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, sobre todo la de su título VI.

*Normas comunes específicas* son las dictadas en la propia Ley 30/1992 sobre el procedimiento sancionador y sobre los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración, aludidos anteriormente, sin perjuicio de que pueda haber otras.

---

<sup>22</sup> Cfr. L. PAREJO ALFONSO, «Capítulo I: Objeto...», cit., p. 29.

Las normas de procedimiento administrativo que se encuentran en el título V de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el título del mismo número del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y, sobre todo, en el capítulo primero del título VI del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, son *normas peculiares de carácter general*.

Por fin, *normas peculiares específicas* son las que al regular la materia sustantiva se contienen en las normas sectoriales dictadas por el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales, o en las de régimen local promulgadas por Estado y, en su caso, por las Comunidades Autónomas; dictadas o promulgadas por cada uno en la esfera de su respectiva competencia. Debe advertirse que las normas específicas de distinto origen pueden concurrir entre sí, v.g. cuando el Estado es competente para la legislación básica, la Comunidad Autónoma para la de desarrollo y los entes locales para dar su propia ordenanza.

Junto a las normas de procedimiento existen otras que propiamente no lo son, pero inciden en él. Las llamadas *especialidades* por razón de la organización propia de las Comunidades Autónomas no son normas de procedimiento, aunque incidan en éste, y lo mismo sucede con las propias de la organización de los entes locales, tal como se deduce de su legislación de régimen local, que también deben calificarse de normas especiales.

#### **D. Incidencia de las clases de normas en un procedimiento concreto**

De acuerdo con lo expuesto, en cada procedimiento pueden incidir normas de procedimiento comunes y no-comunes, peculiares o parciales (sean unas y otras generales o específicas), así como normas especiales por razón de la organización (sean de las Comunidades Autónomas o de los Entes locales). Las normas especiales no entran en colisión con las comunes y las peculiares, pero si la hubiera son preferentes en su ámbito subjetivo de aplicación; las comunes específicas prevalecen sobre las comunes generales; las comunes sobre las peculiares; estas últimas, si son generales prevalecen sobre las específicas, y las normas peculiares específicas son preferentes unas sobre otras en atención a la competencia y a la jerarquía. Advirtamos, sin embargo, que la prevalencia de lo general sobre lo específico sólo es, a nuestro juicio, en cuanto a los principios que contienen normas garantizadoras de los derechos de los ciudadanos.

La metodología a seguir para determinar el Derecho procedimental aplicable al caso concreto puede ser la siguiente:

- 1.º Ver si existen normas especiales de organización, aplicables por razón de la Administración competente.
- 2.º Determinar la materia y según ello la aplicación de las normas comunes de la Ley 30/1992.
  - a) Si se trata de materias excluidas de la Ley se aplicará su legislación peculiar preferente o exclusivamente.
  - b) Si no están excluidas de dicha Ley, se aplicarán:
    - En primer lugar, sus normas comunes específicas, si se trata de procedimientos sancionadores o de responsabilidad patrimonial de la Administración, y subsidiariamente sus comunes generales; en otro caso, sus normas comunes generales.
    - En segundo lugar, las normas procedimentales generales peculiares, si existen, acomodadas a las normas comunes.
    - En tercer lugar, las normas específicas peculiares y, en caso de concurrir varias, determinando su prioridad entre ellas según los principios de competencia y jerarquía.

Un ejemplo nos puede ayudar a explicar lo que pretendemos decir.

A la solicitud de licencia de obras que debe tramitar un Ayuntamiento de la Comunidad Valenciana han de aplicarse, cuando menos, las siguientes reglas de procedimiento:

*1.º Reglas especiales derivadas de la organización propia de la Administración competente.*

- Normas de organización —competencia, sobre todo— de funcionamiento y de régimen jurídico de la legislación de régimen local, a saber: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con las modificaciones posteriores, en particular las de la Ley 11/1999, de 21 de abril; Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de

noviembre; legislación de desarrollo del régimen local de la Comunidad Valenciana; reglamentos de la entidad local competente.

2.º *Reglas comunes de procedimiento de carácter general.*

— Normas *generales* de procedimiento administrativo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

3.º *Reglas peculiares de procedimiento del régimen local, de carácter general.*

— Normas de los artículos 51, 52, 56, 63, 64, 69 y 70.2 LBRL; de los artículos 146 al 207 ROF; y Reglamento u Ordenanza general de procedimiento administrativo de la entidad, si existe.

4.º *Reglas peculiares de procedimiento de carácter sectorial, específicas por razón de la materia.*

a) Normas legales básicas del Estado, de carácter sectorial.

— Artículos 242.1 (actos sujetos a licencia), 242.6 (silencio), 243.1 (competencia), 243.2 (motivación) del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, expresamente declarados vigentes por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

b) Normas legales de desarrollo de la Comunidad Valenciana, de carácter sectorial.

— Disposición Adicional Cuarta (plazos para el otorgamiento de licencias) de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalidad Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística.

5.º *Reglas peculiares de procedimiento de régimen local, específicas por razón de la materia*

a) Normas reglamentarias estatales de régimen local.

Artículos 1 al 17, en particular el 9, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, en lo que no se opongan a las leyes básicas y de desarrollo.

b) Normas reglamentarias municipales

- Normas sobre el procedimiento de otorgamiento de licencias de obras que se hallen en Ordenanzas y Normas urbanísticas municipales.

## E. CONCLUSIONES

1. El concepto de procedimiento administrativo, a pesar de su imprecisión, ha estado referido desde antiguo a la sucesión de trámites o actuaciones, mediante las cuales la Administración pública desarrolla su actividad jurídica y que son objeto de una serie de normas reguladoras de los requisitos a que se han de ajustar, es decir, de normas que constituyen el Derecho del procedimiento.

2. El procedimiento administrativo en sentido propio se refiere a la actividad, a la serie de trámites que realiza la Administración. Pero en sentido impropio se utiliza para significar la serie de normas que prevén y exigen los trámites de las diferentes clases de procedimientos.

3. No se debe identificar Derecho del procedimiento y forma procedimental, pues ésta es consustancial al procedimiento, aunque no exista un Derecho procedimental. Por consiguiente, de la formalización deben distinguirse la regulación del procedimiento y la regulación de procedimientos-tipo. Mediante la primera se dan normas de procedimiento y con la segunda, además, se configuran, definen y regulan normativamente procedimientos tipificados. Así pues, el Derecho del procedimiento se puede construir mediante reglas aplicables a los procedimientos o haciendo objeto de regulación procedimientos tipificados.

4. Nuestro Derecho procedimental no se construye sobre procedimientos-tipo. Se basa, en cambio, en la existencia de una pluralidad de normas procedimentales, diversas tanto por razón de su origen como de su objeto, las cuales concurren a la regulación de los concretos procedimientos administrativos; es decir, hay normas de procedimiento, que se encuentran dispersas en una serie numerosa de leyes y disposiciones, de diferente rango y de variado ámbito, por razón del sujeto que las dicta y del objeto que regulan.

5. La clasificación de los procedimientos en general y especiales, formalizados y no formalizados, común y específicos, no es útil para determinar las normas aplicables ante el caso concreto. Si cada clase nos remitiera al régimen aplicable resultarían útiles, pero tal cosa no es posible

porque nuestro ordenamiento jurídico no se basa en clases ni tipos de procedimientos definitorios de su régimen.

6. En cada procedimiento incide una serie de normas procedimentales. La clasificación de éstas, teniendo en cuanto su ámbito subjetivo y material de aplicación, puede ayudarnos a determinar el régimen aplicable al caso concreto.

7. Atendiendo al ámbito subjetivo de aplicación podemos clasificarlas en *normas comunes* y *normas no-comunes, peculiares o parciales*. Las primeras abarcarían a todas las Administraciones Públicas; las segundas, sólo a un tipo de Administración o a una o varias Administraciones.

8. Según el ámbito material de aplicación de las normas, pueden clasificarse en *generales* y *específicas*, adoptando también la terminología legal. Las generales se aplican a todos los procedimientos y suelen encontrarse en leyes y reglamentos de procedimiento; las específicas son propias de procedimientos relativos a una materia determinada y se hallan en textos legales o reglamentarios que regulan sectorialmente la actividad administrativa o en normas de régimen local.

9. De la combinación de las dos últimas clasificaciones se deduce que puede haber:

- *Normas comunes generales.*
- *Normas comunes específicas.*
- *Normas peculiares generales*
- *Normas peculiares específicas*, que a su vez se dividen en normas específicas *sectoriales* (de origen estatal, autonómico o local) y normas específicas *de régimen local* (estatales o autonómicas, por su origen).

10. En el procedimiento inciden también normas de organización peculiares del sujeto, que se califican por el legislador de *especiales*.

11. En cada procedimiento pueden incidir normas de procedimiento comunes y no-comunes, peculiares o parciales (sean unas y otras generales o específicas), así como normas especiales por razón de la organización (sean de las Comunidades Autónomas o de los Entes locales). Las normas especiales no entran en colisión con las comunes y las peculiares, pero si la hubiera son preferentes en su ámbito subjetivo de aplicación; las

comunes específicas prevalecen sobre las comunes generales; las comunes sobre las peculiares; estas últimas, si son generales prevalecen sobre las específicas, y las normas peculiares específicas son preferentes unas sobre otras en atención a la competencia y a la jerarquía.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

S. ÁLVAREZ-GENDÍN, *Tratado General de Derecho Administrativo*, tomo I, Barcelona, 1958

— «Estudio de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo», *RAP* núm. 26 (1958).

M. BALLBÉ PRUNE, «El proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo», en *Documentación Administrativa* núm. 6 (1958).

M. BASSOLS COMA, «La significación de la legislación de procedimiento administrativo en el Derecho administrativo español. Especial consideración de la L.P.A. de 1958», en *Administraciones Públicas y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, coordinador B. Pendás García, Barcelona, Praxis, 1993.

L. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, 1990.

— «La posición ordinamental de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma (Título preliminar y disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y final)», en obra conjunta con otros autores *Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, 1993.

R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I/1, novena edición, 4ª reimpresión, 1990.

E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, novena edición, 1999.

F. GARRIDO FALLA, «Ante el proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo», en *Documentación Administrativa*, núm. 7 (1958).

— *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, duodécima edición, 1994.

- J. GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo primero, sexta edición, Madrid 1935.
- F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo Español, tomo II*, 1988.
- *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, segunda edición, obra conjunta con J. GONZÁLEZ PÉREZ.
- «La prueba en el procedimiento administrativo», en *Procedimientos administrativos especiales*, vol. II, ENAP, 1969.
- Estudio preliminar, en *Procedimientos administrativos especiales*, vol. I, ENAP, 1967.
- J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, con la colaboración de P. GONZÁLEZ SALINAS, segunda edición, Madrid, 1988.
- J. GONZÁLEZ PÉREZ y P. GONZÁLEZ SALINAS, *Procedimiento Administrativo Local*, tomo I, primera edición, 1988, y segunda edición, 1993.
- T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo, II*, con E. GARCÍA DE ENTERRÍA, sexta edición, 1999.
- R. FERNÁNDEZ MONTALVO, en obra colectiva *Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administración Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Madrid, 1993.
- FERNÁNDEZ PASTRANA, en *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, obra conjunta con F. GARRIDO FALLA.
- M. M. FERNANDO PABLO, *La Ley Común de Procedimiento Administrativo*, Colex, Madrid, 1993.
- E. LINDE PANIAGUA, «La Ley de Procedimiento Administrativo de la República Federal Alemana», en *RAP* núm. 83 (1977).
- F. LÓPEZ MENUDO, «Los principios generales del procedimiento administrativo», en *RAP* núm. 129 (1992).
- J.A. LÓPEZ PELLICER, *Lecciones de Derecho Administrativo (I)*, Murcia, 1987.

- L. LÓPEZ RODÓ, *El procedimiento administrativo en España*, Lisboa, 1945.
- «Directrices de la Ley de Procedimiento Administrativo», en *Documentación Administrativa*, núms. 8-9 (1958).
- A. NIETO, «El procedimiento administrativo en la doctrina y legislación alemana», en *RAP* núm. 32 (1960).
- «Proyecto de Ley de Procedimiento administrativo en la República Federal Alemana», en *RAP* núm. 47 (1965).
- R. PARADA, *Derecho Administrativo, I*, segunda edición, 1990.
- L. PAREJO ALFONSO, *Manual de Derecho Administrativo*, en obra conjunta con otros autores, Barcelona, 1990.
- «Capítulo I: Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, dirigida por J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, Madrid, Tecnos, 1993.