

I. ESPAÑA

ESTUDIO DE LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: I. El procedimiento administrativo. Ideas generales.—II. La jerarquía.—III. Principios en que se basa la nueva Ley de Procedimiento administrativo.—IV. La actividad administrativa.—V. Ejecutoriedad de los actos administrativos.—VI. Los recursos administrativos.—VII. Defensa del administrado.—VIII. Procedimientos especiales: A. Elaboración de disposiciones de carácter general. B. El procedimiento sancionador. C. Reclamaciones previas a las vías judicial y laboral.—IX. Consideraciones finales.

I.—EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. IDEAS GENERALES.

1. Se habla de procedimiento administrativo en dos sentidos: en sentido lato, se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo, es decir, a la fuerza jurídica de la Administración para perseguir la gestión o buena marcha de la Administración, de oficio o a instancia o petición de un ciudadano; 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, o sea a la propia Administración cuando actúa en función jurisdiccional.

La jurisdicción administrativa tiene doble carácter: como vía previa 1) a la civil y 2) a la contencioso-administrativa.

La Administración en el procedimiento administrativo o gubernativo, considerado éste en sentido restringido, realiza una función jurisdiccional, pero no cabe duda que en la sustanciación de esta jurisdicción la Administración es juez y parte porque el particular se considera lesionado por la Administración ante quien reclama; si bien en el propio y verdadero sentido no hay jurisdicción, es decir, no hay decisión judicial, para lo que se requiere una institución ajena a la Administración, una organización sobre ésta y el particular u otra Administración obrando como contendientes, que enjuicie o decida aplicando la Ley, y entonces se contemplaría un proceso, como el civil entre particulares, o el penal entre el fiscal y el representante del delincuente (1).

(1) LÓPEZ RODÓ, *El procedimiento administrativo*, 1949, pág. 8.

A la Administración le interesa conocer otra vez el acto administrativo debatido por presunta irregularidad, pues si se acudiera directamente a lo contencioso-administrativo se impediría un medio de reconocer el error, lo cual iría en contra del prestigio moral que la Administración tiene frente a los administrados; y, por otra parte, de este modo se evitan perjuicios económicos que puedan ocasionarse con los trámites del procedimiento contencioso, si la Administración atiende a las pretensiones del particular lesionado. La Administración, entonces, puede obrar por impulsión y acumular cuantas pruebas *ex-officio* estime pertinentes.

2. En España la jurisdicción administrativa ha venido regulada por Ley de Bases de 19 de octubre de 1889, formulando las normas a que habían de ajustarse los reglamentos de procedimiento administrativo de cada Departamento ministerial, y perfilando las líneas generales en las que el carácter subordinado del administrado se acreditaba en la base 10.ª, que permitía la defensa y audiencia, pero no la controversia con la Administración como en el contencioso-administrativo. Así disponía esta base: «Instruidos y preparados los expedientes para su resolución, se comunicarán a los interesados para que, dentro del plazo que se señale y sin que pueda bajar éste de diez días ni exceder de treinta, aleguen y presenten los documentos o justificaciones que consideran conducentes a sus pretensiones.»

Los reglamentos de procedimiento administrativo conferían, sin embargo, la admisión del trámite de vista y audiencia, en determinados casos; así, el art. 90 del Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947; o para alegaciones en el Ministerio de Obras Públicas (art. 57, Reglamento 26 abril 1890) (2); o para audiencia o alegaciones en el de Trabajo (art. 19, Reglamento 2 abril 1954) y en el de Industria (Reglamento 7 diciembre 1954).

3. Desde la Ley de Bases de Procedimiento administrativo promulgada en 1989, hasta la nueva Ley, se dictaron multitud de Reglamentos y disposiciones sobre procedimiento administrativo, y hasta el 1.º de noviembre de 1938 estaban vigentes en los Ministerios los siguientes Reglamentos: el de 28 de septiembre de 1914, puesto en vigor por Real Decreto de 4 de enero de 1915, para la Presidencia del Gobierno; el de 17 de abril de 1890, para el Ministerio de Relaciones Exteriores; el de 25 de abril de 1890, para el del Ejército; el de 9 de julio de 1917, para el de Justicia; el de 25 de abril de 1890, para el de Marina; el de 31 de enero de 1947, para el de Gobernación; el de 13 de octubre de 1903, para el de Hacienda, y el de Procedimiento económico-administrativo de 29 de julio de 1924, modificado por el de 2 de agosto de 1934, también del Ministerio de Hacienda; el de 23 de abril de 1890, para el Ministerio de Obras Públicas; el de 30 de diciembre de 1918, para el de Educación; el de 14 de junio

(2) Véase D. de 17 de mayo de 1946, arts. 3.º y 5.º

de 1935, para el de Agricultura (R. O. de 25 de junio de 1942); el de 2 de abril de 1954, para el de Trabajo; el de 18 de agosto de 1951, para el de Comercio, completado por la Orden de 22 de octubre siguiente, y el de 7 de septiembre de 1954, para el de Industria.

En el Ministerio de Información y Turismo sólo existe una Orden de 22 de octubre de 1952, que regula el procedimiento administrativo en materia de sanciones. En la Secretaría General del Movimiento se dictaron normas de procedimiento administrativo para la aplicación del Estatuto General de Funcionarios de 8 de junio de 1942; en la Ordenanza de 8 de octubre de 1953, que completa o modifica las Ordenes de 17 de junio de 1946 y 21 de enero de 1953.

Todavía no hace muchos meses se dictaron unas normas procedimentales —usamos este neologismo para distinguirlo del adjetivo procesal usado para los trámites en el procedimiento de índole plenamente judicial, incluso el contencioso-administrativo regido por la Ley de 26 de diciembre de 1957—, al menos respecto del Registro General de documentos y distribución de Inspección de Servicios técnicos administrativos en el Ministerio de Educación, la Orden de 12 de marzo de 1958, y también sobre el Registro General en la Orden de 28 de abril del mismo año.

4. El nuevo texto de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 trata no sólo de esta materia, sino de otras tareas administrativas que, como dice GARRIDO FALLA (3), refiriéndose a su proyecto, desborda «con mucho el campo estricto del Procedimiento para ser, realmente, un proyecto de Ley sobre acción administrativa», ya que, si bien los títulos propiamente procedimentales son los IV, V y VI, proyectan el I, el II y el III su fuerza dispositiva respecto: a) de la competencia de los órganos administrativos y sus conflictos, el I; b) de la configuración de los interesados en el procedimiento administrativo, el II; y c) de la actividad administrativa, el III, con un capítulo, 3.º, también dedicado a los actos administrativos y al examen o efectividad jurídica de los actos válidos e inefectividad plena o menos plena de los irregulares, si bien contenga este título otros capítulos que rezan más o menos directamente con el substrato procedimental.

5. Aunque no muy abundantes las obras dedicadas en estos últimos tiempos en España al estudio del procedimiento administrativo, no han faltado algunas, como la de FÁBREGAS DEL PILAR, *Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas* (1943); la de VILLAR, *Derecho procesal administrativo* (1944); la de ALCALÁ DEL OLMO, *Legislación sobre Tribunales y Procedimiento económico-administrativo* (1946); la de CANDELAS, *Comentario de la nueva Ley de Contrabando y defraudación* (1954-55); la de VERGEL CANDENIL, *Recursos contra Corporaciones locales*

(3) *Ante el Proyecto de Ley de Procedimiento administrativo, «Documentación administrativa»*, núm. 7, julio 1958, pág. 48.

(1958); y como brote de trabajo doctrinal, el folleto del que puede considerarse autor de la actual Ley de Procedimiento administrativo, don Laureano LÓPEZ RODÓ, intitulado *El Procedimiento administrativo en España*.

II.—LA JERARQUÍA.

El procedimiento administrativo es una cadena de trámites, consecuencia de la jerarquía administrativa. Esta no solamente se circunscribe: a) en el ejercicio de la potestad reglamentaria, a dictar normas y reglamentos orgánicos y funcionales o mixtos (4) de carácter general por los órganos superiores que obliguen a los órganos inferiores con la extensión de su campo de acción a la esfera o escenario de los particulares; b) a dictar órdenes, instrucciones y circulares a los funcionarios en el ejercicio de la potestad de mando, que comprende también la dirección y vigilancia sobre aquéllos (5); c) a ejercitar la potestad disciplinaria, o sea el poder sancionar a los inferiores; y d) a actuar por medio de la potestad de jurisdicción, o sea la facultad de anular, revocar y reformar los actos administrativos (acuerdos o actos individuales) y (6) de los órganos superiores, *ex-officio*, o en virtud de denuncia o de recurso de reposición o jerárquico —autocontrol administrativo (7)—, dado este supuesto, en una descentralización burocrática o desconcentración de funciones (8), como se contempla ahora en la reforma del procedimiento administrativo que vamos a glosar, o bien simplemente reducida la potestad jurisdiccional a la facultad de autorizar o no a devolver el acto del inferior para su

(4) Vid. *La sistemática de las facultades jerárquicas en Aparicio Méndez*, «La Jerarquía», 1950, pág. 107.

(5) AMORTH, *La nozione de gerarquia*, 4.ª ed., págs. 73 y ss.

(6) Cfr. en PUCHETTI, *Il ricorso gerarquico*, 1938, D. D., 31, pág. 98, y referencia a RANELLETTI, *Ordinamento della Pubblica Amministrazione*, 1929, pág. 100, nota 1.ª

(7) RAGNISCO, *Il ricorso amministrativo*, pág. 146.

(8) La descentralización administrativa funcional, que no va acompañada de autonomía económica territorial, o descentralización administrativa local, es lo que los franceses llaman desconcentración, y nosotros llamaremos descentralización burocrática. (Vid. en PRESUTI, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, el concepto de centralización burocrática.) Para ellos, la descentralización respecto del Estado se refiere a las Corporaciones territoriales, mientras que la desconcentración se refiere a las facultades y funciones que los órganos del Estado deleguen en los inferiores (v. gr., un Ministro de Instrucción o de Educación pública puede aplicar sanciones a los escolares, pero si delega esta función en el Rector, habrá entonces desconcentración). Luego, según el lenguaje francés, mientras en la descentralización se delegan funciones en órganos de diferentes personas jurídicas, en la desconcentración se delegan en órganos de la misma persona jurídica.

reforma si el órgano subordinado insiste en el ejercicio de la actividad dentro de su competencia (9).

III.—PRINCIPIOS EN QUE SE BASA LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. Un principio esencial se observa, para descongestionar la actividad administrativa de los órganos superiores y evitar se paralice la vida administrativa, es la desconcentración administrativa.

Tiene su fundamento en el art. 22 de la Ley de Régimen jurídico de 26 de junio de 1957.

Esta, que ya regula las facultades de las Comisiones delegadas del Consejo de Ministerio creadas por la Ley de 25 de febrero de 1957 sobre reorganización de la Administración Central del Estado, atribuye a los Subsecretarios, facultad no expresada tan ampliamente y con tanta generosidad en disposiciones anteriores, el desempeñar la Jefatura superior de todo el personal del Departamento y resolver cuantos asuntos se refieran al mismo, salvo los casos reservados a la decisión del Ministerio o de los Directores generales (art. 15, núm. 2, L. de P. A.).

El art. 22 de la propia Ley confiere la delegación de atribuciones de las diversas Autoridades de la Administración del Estado, a que se refiere el título segundo de dicha Ley, a los órganos inferiores siguientes:

A. Las funciones administrativas del Consejo de Ministros, por acuerdo unánime de éste, a las Comisiones Delegadas.

B. Las funciones administrativas del Presidente del Gobierno al Ministro Subsecretario de la Presidencia.

C. Las de los Ministros a los Subsecretarios y Directores generales, excepto en determinados casos (10).

D. Las de los Subsecretarios a los Directores generales y otras Autoridades del Departamento, previa la aprobación del Ministro.

E. Las de los Directores generales a los Jefes de Sección y Autoridades dependientes de aquéllos, previa la aprobación del Ministro.

(9) CAMMEO, *Ricorso gerarquico e rinvio all'autorità inferiore*, en «Giurisprudenzia italiana», 1935, III.

(10) a) Los asuntos que hayan de ser objeto de resolución por medio de Decreto y aquellos que deban someterse al acuerdo o conocimiento del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

b) Los que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, Consejo del Reino, Cortes, Consejo de Estado y Tribunales Supremos de Justicia.

c) Los que hayan sido informados preceptivamente por el Consejo de Estado o el Consejo de Economía Nacional.

d) Los que den lugar a la adopción de disposiciones de carácter general.

e) Los recursos de alzada que proceda contra los acuerdos de los Subsecretarios en materia de su competencia.

La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la raya conferido.

Prohíbe la Ley de Régimen jurídico delegar las atribuciones que se posean, a su vez, por delegación.

Amén de las resoluciones de fondo que con arreglo a la Ley de Régimen jurídico compete adoptar a los órganos periféricos de la Administración general del Estado, la nueva Ley les atribuye, aun para resoluciones que avoquen así los órganos superiores: *a*) a realizar ciertos actos de gestión que, más que de plena naturaleza jurídico-administrativa o actos decisivos, los calificaremos de actos preparatorios o de actos de trámite; y *b*) actos subsiguientes a los actos, propiamente hablando, administrativos (hechos voluntarios subsiguientes).

Entre los perfilados en el apartado *a*) enunciaremos la confrontación de hechos, o la aplicación automática de normas, tales como libramiento de certificados, anotaciones o inscripciones, instrucción de expedientes; y entre los definidos o comprendidos en el apartado *b*), el traslado de los actos de las autoridades ministeriales, diligenciar títulos y el autorizar la devolución de documentos y remitirlos al archivo (art. 6, L. de P. A.).

Aún más, entre los hechos previos a la resolución de toda petición se halla la presentación de instancias o escritos que promuevan el correspondiente procedimiento administrativo, dirigido a cualquier órgano de la Administración civil del Estado, lo cual se puede hacer en cualquier Gobierno civil del Reino, cuyo órgano, dentro de las veinticuatro horas, lo consignará directamente al órgano que le compete resolver la petición.

Las mismas funciones incumben a los órganos delegados de los distintos Ministerios respecto de la documentación que se les presente con destinos a otros órganos de su Departamento, y en general las oficinas de correo recibirán también las instancias o escritos dirigidos a los Centros o dependencias administrativas, siempre que se presenten en sobre abierto, para ser fechados o sellados por el funcionario de Correos antes de ser certificados.

Creo sería conveniente aclarar en disposiciones posteriores —si antes no suscita una justa hermenéutica la jurisprudencia del Tribunal Supremo— que esta gestión sea llevada a cabo donde haya Administración principal de Correos o, a lo más, estafeta, y no en cualquier cartería, a fin de garantizar la seriedad y fe de la entrega por un funcionario técnico del Cuerpo de Correos y no por cualquier empleado subalterno (11).

Lástima es que no se haya permitido la presentación de escritos —a efectos de estar cubierta su presentación en plazo oportuno— ante los Notarios con la misma obligación de tramitarle a la Autoridad competente en las veinticuatro horas de su recibo.

(11) Esta facilidad de gestión desconcentradora se había reconocido en el Registro de Procedimiento municipal de 23 de agosto de 1924, con la admisión de instancias en la Comandancia de la Guardia Civil.

La Ley sienta un principio de competencia del órgano inferior territorial para resolver expedientes, en el siguiente precepto comprendido en el art. 5.º: «Si alguna disposición atribuye competencia a la Administración civil del Estado, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir o resolver los expedientes no corresponde a los órganos centrales —propriadamente hablando, superiores—, sino a los inferiores competentes por razón de la materia y del territorio; y, de existir varios de éstos, la instrucción y la resolución se entenderá atribuida al órgano de competencia territorial más amplia.»

En este caso no competará decidir a un órgano inferior, sino al intermedio.

2. Otros principios inspiradores de la nueva Ley de Procedimiento son los desarrollados por el Secretario general técnico de la Presidencia de Gobierno, Sr. LÓPEZ RODÓ, principal artífice del anteproyecto que a continuación se exponen: unidad y flexibilidad del procedimiento, simplificación de trámites e incremento de la productibilidad, colaboración de los administrados y reducción del número de disposiciones reglamentarias, lo cual es una secuela obligada de la unidad de procedimiento (12).

3. El principio de unidad proclamado por LÓPEZ RODÓ, en punto al procedimiento administrativo de los expedientes y reclamaciones estatales se mantiene en potencia —y así se reconoce en la Exposición de motivos, ya que si el art. 16 de la Ley consigna que la Administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de la misma, y si la disposición primera, núm. 1, deroga la Ley de Bases de Procedimiento administrativo de 19 de octubre de 1889, los Reglamentos dictados para la ejecución de la misma y sus disposiciones complementarias, el Real Decreto de 23 de marzo de 1886 sobre la vía gubernativa previa a la judicial, la Ley de 26 de septiembre de 1941 sobre reclamaciones previas a los procesos laborales, y cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la Ley, conservan su vigor en relación con las reclamaciones en vía administrativa previa a la judicial, las especialidades que establecen los arts. 6.º de la Ley del Tribunal de Cuentas de 3 de diciembre de 1953, 229 y 230 del Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948, 11, 12 y 14 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, y el Decreto-ley de 9 de mayo de 1958 sobre determinadas reclamaciones laborales, y aún prevé la disposición citada, núm. 3, el que continúen procedimientos especiales vigentes, al autorizar al Gobierno a señalarlos en plazo de tres meses; y decimos que el principio de unidad se mantiene en potencia, si en acto lo recoge el núm. 3 de la disposición 3.ª final al decir en tono preceptivo que las normas reglamentarias de procedimiento se adaptarán por el Ministerio interesado en plazo de un año a las directrices de la Ley—, por

(12) Lo confirma en su trabajo *Directrices de la Ley de Procedimiento administrativo*, en «Documentación Administrativa», núms. 8-9, agosto-septiembre 1958, págs. 17 y ss

cuanto que en la disposición 2.^a final se faculta a la Presidencia del Gobierno para dictar cuantas disposiciones complementarias fueran precisas, singularmente para adaptar los preceptos de la nueva Ley al peculiar carácter y estructura de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, a propuesta de los mismos; y también se previene en la disposición 3.^a final que se redactará y propondrá por la Presidencia del Gobierno y el Ministerio de Hacienda a la aprobación del Consejo de Ministros, en el plazo de un año, un nuevo Reglamento de las reclamaciones económico-administrativo, ajustado a las prescripciones de la Ley, sin perjuicio de las especialidades que exija la peculiaridad de esta materia.

La Ley tiene, sin ofrecer duda, su aplicación inmediata en los Ministerios, salvo las excepciones expresadas, prevaleciendo sobre los actuales reglamentos de Procedimientos ministeriales, con excepción del Reglamento económico-administrativo, que se declara vigente en dicha disposición 3.^a final; pero mientras no se dicten los nuevos reglamentos ministeriales, los actuales tendrán aplicación subsidiaria, es decir, en lo que no se oponga a la Ley de 1958, que glosamos, o por lo menos proporcionan una fuente rica de interpretación de los casos dudosos que se planteen al poner en ejercicio la nueva Ley.

La unidad de procedimiento que se proclama en potencia para la Administración central se hace extensiva a los organismos autónomos del mismo, los que por su parte elevarán al Gobierno una propuesta de adaptación de sus normas de procedimiento a la nueva Ley (disposición 4.^a final), pues entre tanto ésta sólo tendrá vigor supletoriamente del procedimiento administrativo que regula las leyes que rigen para estos organismos (artículo 1.^o, núm. 4, L. de P. A.).

Este último precepto se declaró aplicable en el art. 1.^o, núm. 4, de la Ley para las Corporaciones locales, confiriendo la 4.^a disposición final una autorización al Gobierno para revisar las normas de procedimiento contenidas en la legislación de Régimen local, a fin de ajustarse a las prescripciones de la nueva Ley, sin perjuicio de las especialidades que exija el procedimiento de tales Corporaciones.

4. El otro principio que se quiere consagrar en la nueva Ley de Procedimiento administrativo es el de la simplificación de trámites.

LÓPEZ RODÓ flagela en su mentado discurso de las Cortes el viejo sistema de tramitación, diciendo: «El procedimiento administrativo no puede concebirse como una carrera de obstáculos que ha de salvar el particular para conseguir la resolución de un expediente, ni tampoco como un curioso entretenimiento de los burócratas consistente en coleccionar documentos, pólizas, estampillas y diligencias para dejar constancia de los hechos más mínimos o de trámites absolutamente irrelevantes.»

La simplificación de trámites ha de coordinarse con la racionalización de trabajo, cuyo parentesco lo lleva a cabo la mecanización burocrática.

La Ley, quizás penetrando en la órbita de las instrucciones, o de los

reglamentos al menos, llega en su propósito simplificador a ordenar la reducción al mínimo indispensable de datos y estadísticas a los órganos iguales o inferiores, y a disponer que, en un cierto tono conminatorio de sanción, cuando un Centro u organismo público sea objeto de reiteradas o excesivas peticiones de datos o estadísticas por parte de otros Departamentos y organismos, se ponga en conocimiento de la Presidencia del Gobierno para que por éste se provea lo pertinente.

Ya había dictado una disposición la Presidencia del Gobierno (Decreto de 10 de mayo de 1957, art. 6.º, aclarado por la Orden de 23 de julio de 1958, para los funcionarios de la Administración local) exonerando de la presentación de documentos a los opositores y concursantes de cargos oficiales, relativos a los requisitos para desempeñarlos, como los títulos académicos o profesionales y demás condiciones exigidas en la convocatoria, incluso las partidas de nacimiento, liberándolas del peseteo de pólizas inútiles para quienes no habían de obtener plaza, y del manejo, clasificación y cosido de documentos, inoperantes, a los funcionarios encargados de trámites de las instancias.

Cierto que a veces nos encontramos con algún opositor o concursante despistado que consigue plaza, y a lo mejor tiene antecedentes penales, o es ciudadano extranjero, o no ha votado en las últimas elecciones, o no hizo el pago de los derechos del título académico exigido. En los primeros casos no se le podrá dar posesión, sin duda, pero la culpa es de él, no de la Administración. Entonces, para obviar nuevas oposiciones, sería soluble el problema aprobando siempre algunos más opositores o concursantes sin plaza —no muchos, ya que los casos de despiste serían rarísimos—, que les serviría de mérito para las oposiciones o concursos análogos sucesivos. Repercutiría en ellos el nombramiento.

En el último caso, y en cualquier otro subsanable, habría de admitirse al aprobado a tomar posesión, una vez subsanado el defecto, con lo cual, en el retraso de la toma de posesión, llevaba bien pagado el pecadillo de descuido, puesto que otros opositores o concursantes con número posterior se les anticiparían en los puestos del escalafón al tomar posesión previamente, en virtud de lo cual la escasez de los despistes sería cada vez menos significativa.

5. He relatado ya en mi artículo *Máxima descentralización, máxima responsabilidad* (13), en que para cobrar un depósito en la Caja General de Depósitos de Madrid, hubo que hacer tres viajes desde Oviedo —que si hace diez años costaría sólo el transporte 1.500 pesetas, cuánto no sería hoy—, se recorrieron infinidad de taquillas de diversos edificios y, por fin, se cobró en el Banco de España el efectivo depositado. Como a la sazón decía: «Un calvario, pues cerca de las 14 estaciones se recorrieron.»

¿Se conseguirá la abreviación de trámites o papeles sin educar al per-

(13) *Revista de Estudios de Administración Local*, 1946, núm. 29, págs. 727-29.

sonal burocrático y sin inspirarle el tedio al trámite innecesario? Lo dudo, pues hay abreviaciones que dependen sólo del funcionario encargado de despachar el asunto. Así, pues, ¿por qué se ha venido exigiendo el título de bachiller al licenciado en Derecho o de otra carrera universitaria para matricularse en otras facultades de Universidad? Esto es lo corriente.

Como norma general o abstracta, se consigna en la Ley (art. 75, número 2) que «se evitará el entorpecimiento o demora originada por innecesarias diligencias en la tramitación de expedientes». Así, la petición del título de bachiller superior a un licenciado universitario para matricularse en otra carrera que exija estar en posesión de dicho título superior, no sólo no debe tener operatividad, sino que, visto el precedente precepto y el figurado en el art. 76 que en nota expresamos (14), el funcionario que exija una semejante impertinencia incurrirá en responsabilidad administrativa.

6. Se coordinará el horario de las oficinas en los distintos Centros de una misma localidad, y lo suficientemente amplio, como lo ordena la Ley (art. 27, núm. 2), para que no se causen pérdidas a los interesados. Mucho carácter han de tener y muy vigilantes tienen que estar los Gobernadores de provincia respecto de las Oficinas públicas de la misma, incluso las de la Administración local, que han de controlar, y la Presidencia del Gobierno como órgano inspector de las de la Administración civil del Estado, en la capital (art. cit., núm. 3, L. de P. A.).

Habrán oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado, e igualmente en los Ministerios civiles y organismos autónomos habrá una oficina de iniciativa y reclamaciones, que, entre otras misiones, tendrá —siempre mostrando el deseo de dar facilidades al administrado— la de atender las quejas a que puedan dar lugar las tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los servicios administrativos (arts. 33 y 34, L. de P. A.).

La simplificación se observa también con la unificación subjetiva o

(14) Dice así dicho art. 76: «Los Jefes o funcionarios que tuvieren a su cargo el despacho de los asuntos, serán responsables de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para que no sufran retraso, proponiendo lo conveniente para eliminar toda anomalía en la tramitación de expedientes y en el despacho con el público.»

En el siguiente artículo se dispone: «En todo momento podrá reclamarse en queja —al superior jerárquico— contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto.

La estimación de la queja podrá dar lugar, si hubiese razones para ello, a la incoación de expedientes disciplinarios contra el funcionario responsable de la infracción denunciada.»

asociación de los interesados, obviando la incoación de nuevos expedientes y las dificultades que ello acarrearía (15), en el precepto del art. 26 de la Ley que sustancia es del siguiente tenor: Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad en forma legal se advierte la existencia de interesados que pueden resultar afectados por la decisión del expediente y que no hayan comparecido en el mismo, se comunicará a dichas personas la tramitación del expediente.

El art. 42 de la Ley opera en sentido simplificador disponiendo que cuando hayan de dictarse una serie de actos todos ellos de la misma naturaleza (como nombramientos, concesiones o licencias), se refundirán en un mismo documento solo, el cual llevará la firma de la autoridad competente. Se han de sobreentender que entre sí guarden conexión, v. gr., si se hace un nombramiento por ascenso, se hará la corrida de escala en un mismo acto o, al menos, publicados los actos a la vez.

(15) En el artículo mencionado, *Máxima descentralización, máxima responsabilidad*, publicado en la *Rev. de Estudios de Administración local*, relatábamos el siguiente hecho cierto: La devolución de unas pesetas indebidamente ingresadas en Hacienda por pago de Derechos reales, en una sucesión hereditaria abierta en una provincia, reclamada por un ciudadano para sí y sus hermanos. Hay que aplicar los arts. 6 y 118 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo en la redacción dada por D. de 2 de agosto de 1934 en concordancia con los RR. DD. de 25 de septiembre de 1899, 1 de julio de 1916 y Circular de 29 de marzo de 1890.

La Abogacía del Estado informa favorablemente, pero es asunto que tiene que resolver la Dirección General de lo Contencioso. No hay confianza en las Delegaciones de Hacienda, sin duda.

¿Qué hace la Dirección? Pide al reclamante que formule alegaciones, aunque todo estaba bien razonado en el primer escrito, sin ofrecer ningún reparo en cuanto a la personalidad. Pues bien, después de tres años, resuelve la petición accediendo para el suscribiente de la reclamación; mas no para los demás, por faltar la representación al debido apoderamiento. ¿Por qué no exigírselo al interesar las alegaciones y, desde luego, siempre antes de resolver? Se deniega, pues, respecto de los demás, que tienen otra vez que formular la reclamación, resolviéndose el asunto un año después.

Si el caso era tan justo para unos como para otros, ¿por qué no resolver favorablemente para todos, sin perjuicio de que retirase la cuota individual cada interesado, o de que se exigiese al reclamante la exhibición del poder?

La solución más sencilla sería, no ya la interpretación de los textos en cuanto a personamiento en el Procedimiento administrativo, en el sentido que decimos, sino que la terminación del expediente fuese de competencia de la Delegación de Hacienda de la provincia donde verbalmente podía enterarse el reclamante, con bien poco costo, de los defectos que presentaba la reclamación, y a tiempo los hubiera subsanado.

Se dirá que la centralización logra la unidad en la decisión.

Bien está que los casos dudosos se sometan a resolución de la Superioridad para obtener esta unidad; pero no así los que no admitan duda.

Según esa teoría, para obtener la unidad de decisión jurisdiccional, sobrarían los jueces municipales, los de 1.ª instancia, las Audiencias, en suma, los Tribunales ordinarios, para que todo fuese resuelto por el Tribunal Supremo, el cual hoy entiendo en recursos, pero no en todos los casos o circunstancias, ni para todas las cuantías.

7. Síntoma de simplificación o abreviación es el precepto del art. 86 sobre los informes, aun los obligados y necesarios para acordar o resolver, que deberán ser sucintos, no debiendo de incorporarse a su texto el extracto de las actuaciones anteriores ni cualquier otro dato que ya figure en el expediente.

Tales informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo disposición que permita otro mayor, que en ningún caso excederá de dos meses, agregando dicho artículo que, de no recibirse el informe en el plazo señalado, podrán proseguirse las actuaciones, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario culpable de la demora.

En orden al apoderamiento para actuar procedimentalmente, se admite, además del poder notarial, el otorgado mediante documento privado con firma notarialmente legitimada y, en su caso, legalizada, o poder «apud acta».

Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá siempre la representación de quien obra o dice obrar en nombre de otra persona y, para evitar exorbitancia burocrática, y en su día duplicidad de recursos contenciosos, debe aplicarse por analogía el art. 47 de la vigente Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, aunque sean distintos los peticionarios o los concursantes y aunque las peticiones presupongan intereses encontrados, sin perjuicio del derecho de prioridad de la petición, cual sucede en la solicitud de concesiones de aguas, de minas, de servicios regulares de transportes mecánicos por carretera, etc., para lo cual no es óbice el texto del precepto contenido en el art. 74, núm. 2, de la Ley, que dice que en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asunto de homogénea naturaleza, puesto que por el Jefe de la dependencia se puede dar orden motivada y escrita en contrario, para imprimir al procedimiento la mayor rapidez y acordar en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no estén entre sí sucesivamente subordinados en su cumplimiento (art. 75, núm. 1, Ley de Procedimiento administrativo).

8. Secuela de la simplificación es la unificación de tramitaciones que afectan a un administrado.

La Ley impone la unidad de expediente (16) y resolución cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales o varios Centros directivos de un Ministerio.

El expediente se iniciará y resolverá en el Centro directivo o Ministerio que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate, determinándose por la Presidencia del Gobierno, en caso

(16) Vid. BALLBÉ, *El Proyecto de Ley de Procedimiento administrativo*, «Documentación administrativa», núm. 6, junio 1958, págs. 25 y 26; GARRIDO FALLA, loc. cit., pág. 52.

de duda. Aquel Centro o Departamento recabará de los otros a los que compete algún género de intervención en el asunto, cuantos informes y autorizaciones sean precisos, sin perjuicio del derecho de los interesados a instar por sí mismos los trámites pertinentes y a aportar los documentos oportunos (art. 39, L. de P. A.).

Creemos no existirá duda en que tramite el órgano de más categoría que resuelva. Así el Ministro de un ramo, frente al informe o decisión previa de la Dirección General del Ministerio de otro ramo.

Si la resolución del Departamento que tramita es la definitiva, en la hipótesis de que se requieran decisiones previas de otro, no podrá otorgarse aquélla no concurriendo la conformidad de éste, v. gr., si para autorizar una industria agrícola intervienen los Ministerios de Agricultura e Industria, éste no podría dar la conformidad, aun estando bien la instalación industrial, si el primero se opone por razones económicas o para evitar la transformación de productos agrícolas que deban concurrir al mercado sin industrializar, dada su escasez.

9. La simplificación del procedimiento debe completarse con la amonización del tiempo del expediente; en suma, con la racionalización y serialización o normalización documental.

La racionalización del trabajo se ha de llevar a tal punto que para obviar escritos, aunque sean mecanografiados, impone la Ley modelo de impresos, y así el art. 38 preceptúa: Cuando los órganos administrativos deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos, establecerán un procedimiento sumario de gestión mediante formularios, impresos u otros métodos que permitan el rápido despacho de los asuntos, pudiendo incluso utilizar, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, cualquier medio mecánico de producción en serie de las mismas, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados.»

La modelación de impresos y formularios y la reproducción en serie mecánica de las resoluciones, iguales o similares, lo cual a veces basta dejar blancos para rellenar las alteraciones, tiene su delineación general en el art. 30 de la Ley.

Esta previene que los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formato, y agrega que se racionalizarán los trabajos burocráticos y se efectuarán por medio de máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo haga económico el empleo de estos procedimientos (17).

(17) Esta normalización y racionalización será ordenada para cada Departamento por el Ministro respectivo o por la Presidencia del Gobierno si afecta a varios Ministerios (art. 31. L. de P. A.).

Todo esto me recuerda los métodos empleados en mi actuación secretarial en el Ayuntamiento de Oviedo de 1926 a 1933, en que implanté la modelación de oficios de certificaciones, de diligencias y decretos, estampados mecánicamente muchos de ellos de estas dos formalidades burocráticas, con numeración automática correlativa, ordenando y clasificando e identificando los documentos o expedientes mediante fichas e incorporados éstos en carpetas numeradas, archivadas en gavetas de accro; el fichaje del censo de población, y las máquinas de reproducción de recibos para cobros del servicio de suministro de agua a domicilio, de cálculo, etc., etc.

10. Estos factores concurrentes, de simplificación de trámites, unidad de expediente y racionalización y serialización documental, se encamina a la brevedad del procedimiento, que tiene, según el artículo 61 de la Ley, un tope máximo de seis meses, a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieren, las cuales se consignarán en el expediente por medio de diligencia firmada por el jefe de la Sección correspondiente, y si la lentitud procedimental excede de dicho plazo, puede llevar aparejada una responsabilidad disciplinaria.

11. Esta misma brevedad obliga a estimar resueltas peticiones administrativas, ante el silencio de la Administración, reproduciendo el art. 94, núm. 1, el art. 38, igual número, de la Ley de lo Contencioso-administrativo (18), en sentido denegatorio.

Así se dice que cuando se formulare petición ante la Administración y ésta no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora, y transcurridos tres meses desde la denuncia, podrá considerar desestimada la petición, al efecto de deducir frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional (19), según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición.

La denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa.

Pero esta Ley omitió reproducir el art. 58, núm. 4, que cierra el período para recurrir en contencioso contra el silencio denegatorio, en un año, y si recae acuerdo expreso, aun posterior a este plazo, en el de dos meses. Este precepto de procedimiento de carácter jurisprudencial o procesal sigue, pues, vigente. Quizás por esto se haya omitido en la nueva Ley que glosamos.

(18) Cfr. GARRIDO FALLA, *Ante el proyecto de Ley de Procedimiento administrativo*, ya citado, pág. 52.

(19) «Caso de interponerse el recurso procedente antes de transcurrir este plazo, concurriría en defecto procesal, pero subsanable, según ha reconocido alguna sentencia del Tribunal Supremo» (S. de 24 de diciembre de 1929), dice GONZÁLEZ PÉREZ, *El silencio administrativo en la nueva Ley de Procedimiento*. «Documentación Administrativa», núms. 8-9, agosto-septiembre 1958, pág. 39.

Se entenderán también denegadas a los tres meses de presentar las reclamaciones previa a la vía civil, y a las dos previas a la laboral, sin que se haya notificado la resolución (art. 141, núm. 3, y 145, núm. 5, L. de P. A.).

Los Reglamentos de Procedimiento ministeriales tendrán que adaptarse al texto incorporado en el art. 94 de la Ley, de suerte que cambiará el sentido confirmatorio proporcionado ante el silencio administrativo en el art. 28 del Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Trabajo de 2 de abril de 1952, salvo en los casos comprendidos en el art. 95 de la Ley que glosamos, que dice así: «El silencio se entenderá positivo sin denuncia de mora, cuando así se establezca por disposición expresa o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores. Si las disposiciones legales no previeran para el silencio positivo un plazo especial, éste será de tres meses, a contar desde la petición.»

Esta computación tendrá que iniciarse desde que la petición ingrese o se registre en la dependencia que le compete resolver en definitiva.

IV.—LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

1. Toda la doctrina de los actos administrativos está recogida y considerada en el capítulo II del título II de la Ley.

Se ha significado siempre el acto administrativo como acto escrito, aunque luego de la introducción en la ciencia jurídico-administrativa de la teoría del silencio administrativo se incorporó el acto tácito.

Puede decirse que, fuera de lo militar, de las órdenes de policía o del régimen interior de oficinas, no se estimaban con efectos jurídicos los actos verbales. Con la nueva Ley, tampoco en principio, y como regla, las excepciones que permiten confirmar ésta.

Así, pues, el art. 41, núm. 1, perfila la forma expresa y escrita del acto administrativo, como regla general, en estas palabras: «Los actos administrativos se producirán o consignarán por escrito cuando su naturaleza o circunstancias no exijan o permitan otra forma más adecuada de expresión y constancia.»

Mas la excepción se consigna en el núm. 2 de dicho artículo, pero no para resoluciones, es decir, para declaraciones a instancia de parte. No obstante, la constancia escrita de la orden verbal se exige para su notificación a quien vaya dirigida, cuando sea necesario, y se efectúe y firme por el órgano inferior que lo reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de que procede, mediante la fórmula «De orden de...»

Las resoluciones pueden constar en un solo documento y suscribirse con una sola firma por el titular de la competencia. Quiero exponer, como ejemplo de esta fórmula, la de las multas que las autoridades impongan por diversas infracciones de la misma naturaleza en un solo día, a propuesta de funcionarios, inspectores o agentes de policía, pero ello no será óbice para que, si se recurren en reposición o en alzada, se inicien expedientes aislados, encabezado el respectivo por el escrito de recurso, aun sin el testimonio o certificación de la orden de la multa, pues el hecho de admitir el recurso con referencia a ello, acredita la imposición de la misma.

Serán siempre escritos los actos motivados, y han de serlo, según el artículo 43, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho:

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos.
- b) Los que resuelvan recursos.
- c) Los que se separen del criterio seguido en actuaciones procedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- d) Aquellos que deban serlo en virtud de disposiciones legales.
- e) Los acuerdos de suspensión de actos que hayan sido objeto de recurso.

La falta de motivación del acto resolutorio —que no necesite revestirse del formulismo de los clásicos Resultandos, bastando incluso incorporar al texto del recurso los dictámenes e informes en que descansa— puede originar la nulidad de actuaciones por defecto de formalidades.

Se exceptuarán de motivación los actos dictados en ejercicio de la función de policía sobre la prensa, radio, cinematografía y teatro, por otra parte incontrolables ante la vía contencioso-administrativa, lo que resulta una resultancia de esta falta de control, de suerte que si alguna crítica cupiera hacer en un Estado de Derecho, no sería al nuevo precepto, sino al de la Ley de lo Contencioso-administrativo (art. 40, ap. b), del que deriva tal consecuencia.

2. Los actos administrativos, sean decisorios de peticiones, sean resolutorios de recursos, que en principio ya hemos dicho deben consignarse por escrito, han de ser notificados directamente a los interesados por el órgano que dictó el acto o acuerdo. Se hace, pues, directamente, sin molestar a las Alcaldías como instrumentos intermediarios.

Empero, para tener constancia de la notificación que no se haya hecho por cédula duplicada, personalmente, sino por correo certificado, deberá entregarse a la oficina de correos en sobre abierto para ser fechado y sellado por el funcionario postal.

La constancia de la fecha de la notificación en el expediente, a efectos de poder declarar caducado el plazo de recurso, tendrá que ser la efectuada por la oficina que entregue la correspondencia oficial al destinatario.

La Ley dice que, de no hallarse presente el interesado en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su parentesco o la razón de permanencia en el mismo; pero no se prevé la circunstancia en la que el interesado o las personas aludidas no quieran firmar el recibo o hacerse cargo de la notificación, y si basta, como anteriores disposiciones solían prevenir, que se extendiese diligencia con dos testigos que presenciaran la voluntad de notificar y la resistencia de tales personas a recibir la notificación. Ello podría considerarse realizable si la notificación se hace por medio de funcionario dependiente de la oficina u organismo resolutorio; pero no cuando se efectúe por medios postales o telegráficos, mientras los Reglamentos de tales servicios no prevengan la fórmula sustitutoria de la notificación efectiva.

El funcionario postal o telegráfico se limitará a devolver el telegrama o la carta que contenga el acto administrativo que se pretende notificar, y luego el órgano administrativo que haya dictado el acto notificable tendrá que aplicar el mismo procedimiento que se utilice cuando los interesados sean desconocidos o se ignore su paradero, o sea practicar la notificación por medio de anuncios en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el «Boletín Oficial» del Estado o de la Provincia.

Toda notificación se entenderá bien hecha si contiene —como dispone el art. 79, núm. 2, de la Ley, reiterando preceptos legales y reglamentarios anteriores— el texto íntegro del acto, con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa y, en su caso, la expresión de los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen pertinente.

Las notificaciones defectuosas surtirán, sin embargo, efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente.

Asimismo surtirán efecto por el transcurso de seis meses las notificaciones practicadas personalmente al interesado que, conteniendo el texto íntegro del acto, hubieran omitido otros requisitos, salvo que se hubiera hecho protesta formal, dentro de este plazo, en solicitud de que la Administración rectifique la deficiencia.

Con este último texto se evita, de una parte, que por una notificación defectuosa, v. gr., no otorgándose plazo para recurrir, se desampare al administrado declarando la caducidad del recurso administrativo o contencioso presentado fuera de plazo; empero, de otra suerte, no se mantiene indefinidamente la inseguridad jurídica del acto administrativo mal notificado.

Creemos, sin embargo, que dicho plazo de seis meses debiera de prorrogarse a un año, como sucede respecto del silencio del órgano administrativo, en resolver el recurso de reposición, para interponer el contencioso.

Lo que pasa es que se vino a reproducir el art. 311, núm. 3, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 24 de mayo de 1952, y de rectificarse el precepto de la Ley que comentamos, habría que hacer lo propio con dicho artículo para lograr una congruencia entre los procedimientos administrativos de la Administración central y de la local.

3. La nueva Ley clasifica los actos administrativos irregulares en nulos de pleno derecho y anulables (20).

La Ley prescinde del estudio de los actos inexistentes, o jurídicamente inexistentes, que en realidad son, no ya los realizados por los usurpadores, sino los comprendidos en el art. 47, ap. a), o sean los dictados por órganos manifiestamente incompetentes, sin que con esto se quiera decir que dimanen de órganos que pertenecen a distintas personas de Derecho público, sin vínculo de jerarquía con el órgano competente de la persona jurídico-pública que tiene atribuciones funcionales para desarrollar la actividad impugnada; actos inexistentes que pueden desconocerse y ser desobedecidos por autoridades, agentes, ciudadanos, sin necesidad u obligación de obtener jurisdiccionalmente la declaración de inexistencia.

No incluye la nueva Ley, entre los actos nulos de pleno derecho, los viciados de consentimiento, lo que nosotros ya habíamos analizado y examinado en nuestro trabajo *Contratos administrativos públicos* (1935), *Manual de Derecho Administrativo* (1941) y *Tratado General de Derecho Administrativo* (1957), con estudio en esta obra de la moderna doctrina (21), porque si bien pueden tales actos viciados quedar comprendidos en la omisión total y absoluta de las reglas esenciales para la formación de la voluntad, que concreta el art. 47, ap. c), de la Ley, se refiere a los dimanados de los órganos colegiados y no a los de los órganos individuales, también actos declarables siempre nulos de oficio, salvo prescripción de acción con arreglo a la doctrina civilista recogida hoy en el art. 110, núm. 2, de la nueva Ley, no originan derechos.

La Ley de Procedimiento, en su art. 47, define como nulos de pleno derecho los actos de la Administración:

- a) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente.
- b) Aquellos cuyo contenido sea imposible o sean constituidos de delito.
- c) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las re-

(20) Vid. esta discriminación en GONZÁLEZ PÉREZ, *El proceso de lesividad*, en REV. DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 25, enero-abril 1958, págs. 131-32.

(21) Cap. XII, I, «La doctrina de los actos irregulares».

glas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, y define la Ley en el art. 48 como anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, o dé lugar a la indefensión de los interesados, agregando el art. 49 que las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido, sólo implicarán la anulación del acto, si así lo impusiera la naturaleza del término o plazo, sin perjuicio, claro está, de la responsabilidad del funcionario causante de la demora si a ello hubiere lugar.

Nada se dice en la Ley sobre la retroactividad de los efectos jurídicos respecto de los actos nulos de pleno derecho, aunque es de suponer así se estimen, en contraste de los anulables, que, por otra parte, son convalidables, según el art. 53 (22), y no lo serían si la nulidad fuere declarable con efecto retroactivo. A este particular me remito a lo escrito en mi *Tratado de Derecho Administrativo* (págs. 345-48).

Respecto de los preceptos contenidos en el art. 50, la validez de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero; lo que, por argumento a contrario, admite la anulación total del acto dependiente del nulo (23), cuya tesis sostengo también en dicho Tratado, en el desarrollo del epígrafe «Efectos jurídicos que produce la anulación de un acto administrativo» (24).

4. La Administración, según la nueva Ley, puede de oficio o a instancia de parte declarar la nulidad de los actos de pleno derecho, siempre que no hayan originado derechos. No obstante, reproduciendo el texto del art. 3 de la Ley de Régimen jurídico, aun originando derechos, pueden ser anulados de oficio cuando dichos actos infrinjan manifiestamente la Ley, según dictamen del Consejo de Estado, y no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados.

(22) Dicho artículo dice: «La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

Si el vicio consistiera en incompetencia, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto convalidado.

El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto anteriormente para la retroactividad de los actos administrativos.

Si el vicio consistiere en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente.

Lo dispuesto en el párrafo precedente no será aplicable a los casos de omisión de informes o propuestas preceptivas.»

(23) ¿Es esto lo que quiere expresar el art. 51 de la Ley, de redacción, a mi ver, confusa?, que dice así: «Los actos nulos que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto, producirán los efectos de éste.»

(24) Págs. 354-55.

En los demás casos, para conseguir la anulación de dichos actos —y, desde luego, en los anulables—, la Administración deberá previamente declararlos lesivos para el interés público e impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, quedando a salvo su potestad para rectificar en cualquier momento los errores materiales o de hecho y los aritméticos (arts. 109 y 110, L. de P. A.).

V.—EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La Ley consagra el principio de la ejecutoriedad de los actos administrativos definitivos, salvo disposición en contrario (art. 101), proclamado por la doctrina, la legislación de Régimen local (art. 361), la de Hacienda (art. 3 del Reglamento de Procedimiento Económico-administrativo de 29 de julio de 1924), y últimamente por la Ley de Régimen jurídico (art. 33); sin embargo, según el art. 116 de la Ley que glosamos, que reproduce el 34 de Régimen jurídico (25), podrá la Autoridad a quien compete resolver un recurso suspender de oficio o a instancia de parte la ejecución del acuerdo recurrido, en el caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

La Administración pública, por tanto, a través de sus órganos competentes, en cada caso, podrá proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo cuando por la Ley se exija la intervención de los Tribunales.

La ejecución forzosa por la Administración se efectuará por los siguientes medios:

- a) Apremio sobre el patrimonio.
- b) Ejecución subsidiaria.
- c) Multa coercitiva.
- d) Compulsión sobre las personas.

Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que, por no ser personalísimos, pueden ser realizados por sujeto distinto del obligado.

Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, la Administración podrá, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
- b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no lo estimara conveniente.

(25) Vid. DANA MONTANO, *La Ley española de Régimen jurídico de la Administración*, en «La Ley» (Buenos Aires, 26 junio 1958, pág. 8).

c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

La multa coercitiva será independiente de las que puedan imponerse en concepto de sanción y compatible con ellas.

La compulsión afecta a una obligación personalísima de hacer o soportar.

Si la obligación personalísima consistiera en un hacer y no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, para cuya liquidación y exacción se procederá en vía administrativa (arts. 102-108, Ley de P. A.).

Aunque la Ley no lo expresa, esta disposición no se ha de considerar opuesta al arresto supletorio de sanciones penales administrativas, v. gr., de contrabando y defraudación.

El art. 103 de la Ley prohíbe —continuando el vigor de una regla consagrada por la doctrina y la legislación, sobre todo municipal (hoy el artículo 403, núm. 2, de la Ley de Régimen local)— la admisión de interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizados en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

Este precepto no deroga el 125 de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1934, pues si bien ésta es general, respecto al particular para que ha sido promulgada, dicho art. 125, que admite la acción interdictal para proteger la propiedad ocupada o que se intente ocupar sin el cumplimiento de lo que ella dispone, es especial frente al principio proclamado en el texto recogido en el citado art. 103.

VI.—LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1. El procedimiento administrativo tiene su característica en las facultades jerárquicas de los organismos administrativos superiores, que resuelven a instancia de parte mediante el juego de recursos, aunque a veces, como en el de reposición, no es en virtud de la jerarquía la puesta en juego del procedimiento, sino pensando que, ante el razonamiento jurídico alegado por la parte, la Administración puede volver de sus actos irregulares para adaptarlos al Derecho positivo. La nueva Ley pondrá orden en la nomenclatura y aun en la concepción múltiple de los recursos que los Reglamentos de Procedimiento administrativo ministeriales perturbaban, ya que la Ley de Bases de 1889 señalaba sólo tres clases de recurso: el de alzada definitivo, aunque en general respecto al fondo del asunto (base 12); el extraordinario, por razón de incompetencia o de nulidad de los actuales (base 13); y el de queja, que podían utilizar los interesa-

dos en cualquier estado del expediente, si no se diera curso a sus reclamaciones o se tramitasen con infracción de los Reglamentos (26).

Este recurso, el de queja, hoy no tiene su razón de ser, cuando no se tramitan las reclamaciones, una vez incorporada al texto de la Ley de Procedimiento la doctrina del silencio administrativo, y cuando, en defecto de tramitación, puede ser utilizado, una vez dictado el acto administrativo, el de alzada o el de reposición.

No obstante, al admitirse la denegación por silencio administrativo en el Reglamento de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, se regulaba, no con la denominación de recurso, el escrito de queja, por no ser cursados debidamente los recursos o reclamaciones o por no ajustarse la tramitación del asunto a los plazos que fuesen de aplicación (27).

La infracción en el procedimiento originaba el llamado recurso ordinario de nulidad (arts. 270-272, Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Justicia de 9 de julio de 1917; 28 del Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Agricultura de 14 de junio de 1935; 94 del Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Industria de 7 de septiembre de 1954) en algunos Ministerios.

En cambio, el de nulidad extraordinario era equivalente al que la nueva Ley, a semejanza del de revisión de la de lo contencioso-administrativo admite, admitía el Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Justicia (art. 275, Reglamento citado), el del Trabajo (art. 49, Reglamento de 2 de abril de 1954) y el de Industria (arts. 96, 102, Reglamento de 7 de septiembre de 1954).

2. La nueva Ley (art. 113) permite utilizar por los titulares de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo, en el asunto, los recursos de alzada y de reposición previo a la vía contenciosa, y con carácter extraordinario, el de revisión.

La resolución que no ponga fin a la vía administrativa podrá ser recurrida en alzada ante el órgano superior jerárquico que lo dictó. A estos efectos, los Tribunales y Jurados de oposiciones y concursos se considerarán dependientes de la autoridad que haya nombrado al Presidente de los mismos.

Si la resolución del recurso no agotase la vía administrativa, será admi-

(26) Arts. 44 Reglamento de P. de 1954, en algunos Ministerios de la Presidencia del C. do M. de 17 abril de 1890; 29, Regto. de P. del Ministerio de la Guerra de 29 de abril de 1890; 68, Regto. de P. del Ministerio de Marina de 25 de abril de 1890; y 102 del Regto. de P. del Ministerio de Industria de 7 de septiembre de 1954.

(27) El art. 47 del Regto. de Procedimiento del Ministerio del Trabajo de 2 de abril de 1954 introduce el recurso de queja cuando no se admite a trámite un recurso o una instancia o cuando el expediente o escrito no se llevase a la superioridad dentro del plazo reglamentario. Vid. GARRIDO FALLA, loc. cit., pág. 53.

sible nuevo recurso de alzada; la resolución de este segundo recurso será definitiva en dicha vía.

Esta segunda instancia quiebra el principio de simplicidad que imprime carácter a la Ley de Procedimiento administrativo.

El recurso de súplica o alzada ante el Consejo de Ministros o ante la Presidencia del Gobierno, sólo podrá interponerse cuando esté expresamente establecido en una Ley, y se presentará en la Presidencia del Gobierno.

El plazo para la interposición del recurso de alzada será de quince días.

El recurso podrá presentarse tanto ante el órgano que dictó el auto que se impugna, como ante el superior jerárquico que deba decidirlo (artículos 122-123, L. de P. A.).

3. El recurso de reposición, que ya se introdujo como previo al contencioso-administrativo en el Estatuto municipal y sucesivamente en la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 y en la vigente Ley de Régimen local (art. 377), toma carta de naturaleza, como previo a todo contencioso-administrativo, cualquiera que sea la Administración de donde dimane el acto que se impugne como irregular, en la Ley sobre la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 (art. 52), salvo en los casos prevenidos en el art. 53 de dicha Ley.

Como recurso gubernativo, la nueva Ley de Procedimiento administrativo lo incorpora en el art. 126, núm. 1, pero en el núm. 2 declara que en los casos enumerados en dicho art. 53 (28), que los exoneraba del recurso de reposición, cabrá interponer éste con carácter potestativo.

De haber interpuesto el de reposición, el plazo para el contencioso-administrativo empezará a contarse a los dos meses de notificarse la resolución, y si no fuese notificada —agregamos nosotros o indebidamente, puesto que es como si no lo fuere—, el plazo será de un año a contar de la fecha de la interposición del recurso de reposición.

De utilizarse este trámite, alargaría la solución del conflicto planteado. Bien es verdad que, siendo potestativo, el particular que quiere se resuelva rápidamente su problema acudirá a la litis jurisdiccional sin utilizar dicho recurso potestativo.

Por esta nueva característica no ha lugar entonces a declarar subsanable el trámite por los Tribunales contencioso-administrativos, a los efectos del art. 129, núm. 3, de la Ley de lo Contencioso-administrativo, dadas

(28) Estos casos son los siguientes: a) Los actos que implicaren resolución de cualquier recurso administrativo, incluso el económico-administrativo.

b) Los dictados en ejercicio de la potestad de fiscalización sobre actos provenientes de otro órgano, Corporación o Institución, si fuesen aprobatorios del acto fiscalizado.

c) Los actos presuntos, en virtud del silencio administrativo.

d) Los actos no manifestados por escrito.

e) Las disposiciones de carácter general, impugnadas *erga omnes*.

las circunstancias del mentado art. 53, aun no transcurrido el plazo de dos meses desde la notificación o publicación del acto impugnado para recurrir en la vía contenciosa, según lo que previene el núm. 3 del art. 58 de la Ley aludida, o el de un año desde que se estime declarando la petición por el silencio administrativo, salvo si con posterioridad recae acuerdo expreso, en cuyo caso reiniciaría nuevo plazo de dos meses para recurrir (art. 58, núm. 4, de la Ley de lo Contencioso-administrativo).

4. El recurso extraordinario de revisión, que, como ya hemos dicho anteriormente, en algunos Reglamentos de Procedimiento administrativo ministeriales se utilizaba con distinta terminología, o sea con la nomenclatura de recurso extraordinario de nulidad, podrá interponerse ante el Ministro competente, contra aquellos actos administrativos firmes en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

1.ª Que al dictarlos se hubiera incurrido en manifiesto error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

2.ª Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictar la resolución o de imposible aportación entonces al expediente.

3.ª Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior a aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociese la declaración de falsedad.

4.ª Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, y se haya declarado así en virtud de sentencia firme judicial (art. 128, L. de P. A.).

Entiendo que si respecto del acto administrativo que causare estado, no firmeza, por lo tanto fuere impugnado en la vía contencioso-administrativa, se diera cualquiera de las precitadas circunstancias, se podría suspender dicha vía jurisdiccional para promover el procedimiento administrativo en virtud del recurso extraordinario de revisión.

VII.—DEFENSA DEL ADMINISTRADO.

1. La nueva Ley de Procedimiento, por no ser contenciosa, no coloca al administrado en plano de igualdad con la Administración; no obstante, le provee de medios de ilustración orientados a la mejor defensa de sus derechos y en garantía de sus necesidades o intereses legítimos.

Así, pues, en el art. 81 permite a todo interesado los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución.

En el 83 se agrega que los interesados podrán en cualquier momento del procedimiento, y siempre con anterioridad al trámite de audiencia,

aducir alegaciones que serán tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

Aún más, instruidos los expedientes, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

La audiencia será anterior al informe de la Asesoría Jurídica o el dictamen del Consejo de Estado.

Pero antes del trámite de audiencia, si la Administración no tiene por ciertos o aceptados los hechos alegados, se ha de admitir a todo interesado la prueba en que haya de fundar su petición o recurso, sin perjuicio de que los gastos sean soportados por aquél, exigiendo incluso el anticipo de los mismos (arts. 88-90 de la Ley de P. A. S.).

Un procedimiento incoado a instancia de parte interesada no es óbice para que afectando a otros interesados se les oiga —y con independencia de los trámites especiales que para ciertos expedientes se previenen conducentes a la defensa de todos los intereses, como sucede con las solicitudes de concesión de aguas—, siendo norma general la suscitación de un período de información pública por el órgano al que corresponda la decisión del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera o afecte a sectores profesionales, económicos o sociales organizados corporativamente.

A tal efecto, se anunciará en el *Boletín Oficial del Estado*, en el de la Provincia respectiva o en ambos, a fin de que cuantos tengan interés en el asunto puedan examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde, en la Oficina en que se encuentre, y aduzcan lo que estimare procedente en un plazo no inferior a veinte días (art. 87, L. de P. A.).

2. Venimos insistentemente hablando de interesados, como administrados o participantes de los procedimientos o expedientes administrativos. La Ley considera, en su art. 23, como interesados, a estos efectos:

a) Quienes lo promuevan como titulares de Derecho o intereses legítimos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte, como sucede con los que gocen de derechos de tanteo, según el art. 11 del Reglamento de Transportes por carretera de 9 de diciembre de 1948.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, personales y directos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Tales interesados, si no tienen capacidad de obrar, actuarán por medio de sus representantes legales (padres, tutores, Directores de Establecimien-

tos benéficos). Empero, la Ley, en su art. 22, ensancha la capacidad de obra fuera del marco señalado por el Código civil, al igual que la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa lo hace respecto de la capacidad procesal ante esta jurisdicción, además de a las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, a la mujer casada y los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia del marido o persona que ejerza la patria potestad o tutela, respectivamente.

Era ilógico que la mujer casada y el menor pudieran ejercer una función pública, y por si no les fuera dable defender los derechos derivados del ejercicio de la función desempeñada en la vía administrativa y jurisdiccional (29).

VIII.—PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.

La Ley establece procedimientos especiales así clasificados: A) Elaboración de disposiciones de carácter general; B) A efectos sancionadores, y C) Reclamaciones previas a las vías judicial y laboral.

A) *Elaboración de disposiciones de carácter general.*

Antes de la nueva Ley no había una tramitación general administrativa para las disposiciones de carácter general, fueran legales, fueran reglamentarias, con la salvedad para estas últimas de la audiencia de la Comisión permanente del Consejo de Estado (arts. 17, núms. 1 y 6, Ley de 25 de diciembre de 1942, y 5, iguales números, Reglamento de 13 de abril de 1945) (30), o de ciertos Consejos técnicos, como el Nacional de Sanidad (base 2.ª, ap. b), Ley de 25 de noviembre de 1944).

En la actualidad, según el art. 129 de la nueva Ley de Procedimiento, esa tramitación administrativa, reglada, sin perjuicio de la que se verifique para las leyes en las Cortes españolas, comprende toda clase de normas, incluso, pues, ante proyectos de Ley (art. 139) (31).

(29) La Exposición de motivos (III, 2) razona este ensanchamiento diciendo: «Como, en algunos supuestos, el Derecho administrativo se aparta de aquellos preceptos al regular la capacidad de obrar de las personas que se relacionan con la Administración pública, el texto legal recoge esta especialidad, en forma análoga a la consagrada por la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 (R. 1890) al referirse a la proyección procesal de la capacidad de obrar.»

(30) Vid. CARRIDO FALLA, loc. cit., pág. 54.

(31) La elaboración de las normas generales no son solamente las que constituyen el cap. I, tit. VI. de la nueva Ley, sino los arts. 2 y 3 de la misma. Confr. *La elaboración*

Según el art. 130 de dicha Ley, los proyectos de disposición de carácter general, antes de ser sometidos al órgano competente para promulgarlos, habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica o, en su defecto, la Subsecretaría del Departamento respectivo o el Estado Mayor, si se trata de los Ministerios militares (32).

Además de esta tramitación reglada, para elaborar y aprobar ciertas disposiciones se requiere competencia del órgano administrativo; en general, la potestad reglamentaria, según el art. 14, núm. 4, de la Ley de Régimen jurídico de 26 de julio de 1957, radica en los Ministros; compitiendo necesariamente a la Presidencia del Gobierno, y en tanto no se cree este órgano, a la Jefatura del Estado, que asume la de Gobierno, cuando se trata de proponer, conocer y elaborar disposiciones sobre estructura orgánica (33), método de trabajo, procedimiento y personal de la Administración.

Los defectos de trámite administrativo de las disposiciones generales sometidas al Parlamento quedarán sanados si las Cortes no las devuelven a su subsanación o cumplimiento del reglado. Empero, las de las disposiciones reglamentarias aprobadas por el órgano competente, ¿podrán ser objeto de recurso si no se ajustan a los trámites reglados en la Ley de Procedimiento o a la competencia del órgano que los dictó?

Creemos que sí, dado que no están ajustadas a Derecho, bien impugnadas por la Entidades, Corporaciones e Instituciones que ostenten la representación de los intereses de carácter general o corporativo (art. 28, ap. b), de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa), bien individualmente a su aplicación directa, o dejar sin efecto su vigencia al impugnar el acto que se produjere en aplicación de las disposiciones generales e irregularmente tramitadas o aprobadas.

B) *El procedimiento sancionador.*

La Ley no especifica si tal procedimiento es de aplicación a la potestad correctiva o solamente a la disciplinaria. Ante esta omisión habrá que esti-

de disposiciones generales en la Ley de Procedimiento administrativo, por DESANTES GUANTER («Documentación administrativa», núms. 8-9, agosto-septiembre 1958, pág. 44).

(32) En el anteproyecto de Constitución francesa sometido a *referendum*, por el Jefe de Gobierno, en la vecina República, el pasado 26 de septiembre, previene el parecer previo del Consejo de Estado para los proyectos de Ley que el Gobierno presenta al Parlamento (art. 39, párrafo 2.º).

Un otro trámite aislado a la intervención y aprobación del Parlamento es el que exige el art. 46, párrafo último, del proyecto de Constitución francesa, respecto de las leyes orgánicas, las cuales no pueden ser promulgadas sin que el Consejo Constitucional (órgano de control de la Constitución) declare su conformidad con este texto.

(33) Vid. nota anterior sobre tramitación parlamentaria de las leyes orgánicas francesas.

mar que se aplica a ambas potestades, sin perjuicio de que las disposiciones vigentes que prevean la imposición de sanción correctiva mediante simple denuncia convengan en que ésta es *da fe*, salvo prueba en contrario.

Las nuevas normas serán de aplicación para la impugnación de la sanción correctiva.

El procedimiento sancionador de la Ley es general, salvo lo regulado en disposiciones especiales (art. 133, Ley de Procedimiento administrativo). La Exposición de motivos (VII, 3) dice que este procedimiento es supletorio. Sin embargo, las normas esenciales de garantía del interesado contenidas en la nueva Ley se aplicarán cuando no lo estén en las de procedimiento especial.

La Ley, en sus arts. 135-137, dispone el siguiente procedimiento sancionador, a salvo de que se practique una previa información reservada y discrecional:

En la providencia en que se acuerde la incoación del expediente se nombrará un Inspector y, en su caso, un Secretario, que se notificará al sujeto a expediente.

Si las disposiciones aplicables no exigiesen que en aquéllos concurren circunstancias especiales, el Inspector deberá ser, al menos, Jefe de Negociado y tener, en su caso, categoría superior a la del presunto inculpado. Podrá ser Secretario cualquier funcionario del Ministerio respectivo.

El Inspector ordenará la práctica de cuantas pruebas y actuaciones conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades susceptibles de sanción.

A la vista de las actuaciones practicadas, se formulará un pliego de cargos en el que se expondrán los hechos imputados.

El pliego de cargos se notificará a los interesados, concediéndoles un plazo de ocho días para que puedan contestarlo.

Contestado el pliego de cargos o transcurrido el plazo para hacerlo, el Instructor formulará propuesta de resolución, que se notificará a los interesados para que, en el plazo de ocho días, puedan alegar cuanto consideren conveniente a su defensa.

La propuesta de resolución, con todo lo actuado, se remitirá al órgano que ordenó la incoación del expediente, para que lo resuelva o lo eleve al que compete la decisión, cuando corresponda a órgano distinto.

C) *Reclamaciones previas a las vías judicial y laboral.*

Tales reclamaciones en vía administrativa son indispensables como previas al ejercicio de toda clase de acciones fundadas en el Derecho privado o en el laboral contra el Estado y organismos autónomos, según el art. 138 de la nueva Ley.

La Ley separa y discrimina en la tramitación: a) Las reclamaciones

previas a la vía judicial civil, sustituyendo a las reguladas en el R. D. de 21 de marzo de 1886; y b) Las reclamaciones previas a la vía laboral en sustitución de las reguladas en la Ley de 26 de septiembre de 1956 (34).

a) *Reclamación previa a la vía judicial civil.*—La reclamación deberá dirigirse al Ministro competente y acompañada de los documentos en que los interesados funden sus derechos, y se presentará en el Gobierno civil o en la Jefatura provincial del Servicio, si lo hubiere, y tratándose de órganos centrales, en el Ministerio a que corresponda el asunto, los cuales darán recibo acreditativo de la presentación.

El órgano ante el que se hubiere impuesto la reclamación la tramitará dentro de los cinco días siguientes al de su presentación, y en unión de todos los antecedentes del asunto, al Ministro correspondiente, que, en su caso, ordenará que se completen los antecedentes en el plazo de quince días, y remitirá el expediente así formado a la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

La Dirección General de lo Contencioso, dentro de los dos meses siguientes a la entrada del expediente, elevará al Ministro correspondiente el proyecto de orden resolutoria.

Resuelta la reclamación por el Ministro, se notificará directa y simultáneamente a la Dirección General de lo Contencioso y al interesado.

No surtirá efecto la reclamación si la resolución fuese denegatoria y el interesado no presentara la demanda judicial en el plazo de dos meses a contar de la notificación de aquélla o, en su caso, en el de cuatro meses desde el transcurso del plazo en el que por el silencio se considere desestimada la reclamación.

En las reclamaciones cuyo objeto sea el cumplimiento de contrato u obligaciones que determinen vencimientos periódicos, los interesados sólo estarán obligados a promover una reclamación administrativa previa, y será suficiente la justificación de haberlo efectuado si hubiese de plantear posteriores demandas. Tampoco tendrá que formalizar nuevas reclamaciones, cualquiera que sea el tiempo transcurrido, cuando el particular deba reproducir su demanda civil por defecto en el modo de ejercitar la acción judicial (arts. 139-144, Ley de P. A.).

b) *Reclamaciones previas a la vía laboral.*—La nueva tramitación no será aplicable a los trabajadores de obras o industrias militares, o que afecten a la defensa nacional, que seguirán rigiéndose por sus disposiciones especiales (art. 146, L. de P. A.).

La reclamación deberá dirigirse al Jefe administrativo o Director del Establecimiento u Organismo en que el trabajador preste sus servicios, y se presentará en la Oficina o Centro administrativo a que se halle adscrito, que dará recibo de la presentación.

(34) Vid. Leyes de 26 de diciembre de 1941, Orden de 13 de abril de 1944 y Decreto de 4 de julio de 1958.

No surtirá efecto la reclamación si la resolución fuese denegatoria y el interesado no presentare la demanda ante la Magistratura del Trabajo en el plazo de dos meses a contar de la notificación, o desde el transcurso del plazo en que deba entenderse desestimada, salvo en las acciones derivadas de despido, en las que el plazo de interposición de la demanda será de quince días (art. 145, L. de P. A.).

IX.—CONSIDERACIONES FINALES.

1. No vamos a exponer la totalidad de preceptos y disposiciones consignadas en la nueva Ley de Procedimiento, pues no es posible en el marco de un artículo de Revista, aunque muchas de ellas son repetición de otros prevenidos en textos legales o reglamentarios, ya vigentes, por lo que no añaden un adarme innovatorio jurídico.

Así, pues, las incorporadas al título preliminar, como : A) La regulación de la actividad de los órganos colegiados (capítulo II), a no ser la introducción de normas consuetudinarias, incorporadas en estatutos como los de las sociedades mercantiles, en los que admiten el *quorum* para constituir el órgano colegiado en segunda convocatoria veinticuatro horas después de la señalada para la primera, al no reunir para celebrar sesión la mayoría absoluta de sus componentes, con lo que se legaliza una situación que puede originar serios contratiempos, de acostumbrar a los miembros y vocales colegiados a no concurrir nunca en primera convocatoria, pues un día se puede sorprender a la minoría, prescindiendo de mayoría de toda oposición, poniéndose de acuerdo para recurrir en la primera no acostumbrada. B) Los conflictos de atribuciones, positivas o negativas, resueltas por el superior, que tiene su antecedente en la Ley de Competencias de 17 de julio de 1948. C) Las abstenciones y recusaciones de los funcionarios (autoridades o agentes) que hayan de intervenir en tramitar y resolver peticiones y recursos, y si bien contra las recusaciones reclamadas por la autoridad administrativa no se da recurso concreto, la Ley admite la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso contencioso-administrativo, según proceda, contra el aspecto que termine el procedimiento (art. 21, núm. 3, L. de P. A.), D) La información o sistema de información del expediente al administrado por parte de la Oficina pública (tít. IV, cap. IV, L. de P. A.).

2. Toda reforma administrativa y, consiguientemente, la de procedimiento administrativo, no tendrá resultados oportunos si los funcionarios encargados de su desarrollo no tienen el espíritu preparado y amplio para su adopción y cumplimiento.

La rutina puede a veces más que las reformas. No faltarán pegas y resistencias burocráticas a la unidad y simplificación de trámites.

Hay que preparar al funcionario convenciéndole que es un servidor del administrado, no un ente asistido de derechos sin recíprocas obligaciones para oponer obstáculos a la buena marcha administrativa, creando dificultades y trámites donde la Ley no los exige. Ya hacíamos hincapié en este afán de crear trámites por estrechez de espíritu del burócrata al principio de este trabajo, o de apegarse al formulismo y a la letra de la Ley cuando no tiene razón su cumplimiento si el servicio de la Administración se presta bien y los derechos de los administrados están garantizados o salvaguardados (35).

Empero, no basta la reforma de la Ley general de Procedimiento. Hay que comenzar por suprimir trámites procedimentales particularmente introducidos en los Ministerios.

Así, cuando se expide un pasaporte para el extranjero, debe quedar comprendido el pase de frontera.

Abréviase, si se quiere, el período de validez del pasaporte, para que sea renovado en menos tiempo; pero al expedirle el departamento policial que lo tramite, ya debe constar con todas las garantías suficientes de seguridad, incluso consultando telefónicamente con la Dirección General, para que con dicho pasaporte se pueda atravesar la frontera española cuantas veces sea preciso, durante la validez del mismo, y si alguien no debe salir nuevamente, por razones penales o políticas, y no se le ha podido retirar —el pasaporte—, medios tiene la policía de impedir su salida de España sin el requisito especial de pase de frontera.

Y con este ejemplo, escogido entre otros muchos que podía exponer, termino este comentario a la nueva Ley de Procedimiento administrativo, deseando que en todos los Ministerios se saturen del espíritu que anima a sus redactores, cuyo éxito depende no tanto de su bondad cuanto de su cumplimiento y, sobre todo, de la interpretación que se imprima por sus ejecutantes, respondiendo al deseo de los autores de activar la vida administrativa y de molestar lo menos posible a los administrados, pues para garantía de sus derechos y eficacia de la actividad de la Administración se ha dictado la nueva Ley glosada, así como su hermana mayor, la de lo Contencioso-administrativo, que con la de Régimen jurídico podrán refundirse, con retoques, para promulgar el Código del Régimen jurídico de la Administración del Estado, con lo que se perfeccionaría también la sistemática de la Ley, para llevar en su primer título los conceptos: a) de Administración que figuran en el art. 1.º de la Ley de lo Contencioso-administrativo; b) de órgano administrativo (tít. I de la Ley de Procedi-

(35) Uno de los colaboradores en la redacción de la nueva Ley, CARRO MARTÍNEZ, dice en *La ejecución de la Ley de Procedimiento administrativo*, en «Documentación administrativa», núms. 8-9, agosto-septiembre 1958, pág. 29, coincide con este criterio nuestro de servir mejor a los ciudadanos y condenando el encastillamiento en el formulismo jurídico.

miento administrativo), y debidamente discriminada su concepción de la del funcionario público; *c*) de actividad administrativa, perfilando bien la doctrina de los actos administrativos regulares y la de los irregulares (figuran éstos en el cap. II del tit. I de la L. de P. A.); y *d*) de administrado, en su apreciación tripartita de sujeto de derecho, de interesado legítimo y de simple interesado.

SABINO ALVAREZ-GENDIN

Magistrado del Tribunal Supremo y Catedrático
de Derecho Administrativo.