

## I. - COMENTARIOS MONOGRAFICOS

# PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y VIA ADMINISTRATIVA

(La intertemporalidad de las normas de Procedimiento administrativo en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo) (\*)

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO Y VÍA ADMINISTRATIVA: A) Idea general. B) Procedimiento administrativo y expediente administrativo. C) Vía administrativa y vía gubernativa. D) Necesidad de una precisión legal de los anteriores conceptos a efectos del tema de la intertemporalidad de las normas de procedimiento.—3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO: A) Unidad de doctrina. B) Doctrina de la Sala Tercera. C) Doctrina de la Sala Cuarta. D) Doctrina de la Sala Quinta. E) Valoración de conjunto.—4. HACIA UNA RECTIFICACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL EXPUESTA: A) La configuración doctrinal de la vía de recurso como procedimiento autónomo. B) En el Derecho positivo español vigente las expresiones vía administrativa y procedimiento administrativo tienen distinto contenido. C) Atisbo de rectificación jurisprudencial.—5. CONCLUSIONES.

### 1. INTRODUCCIÓN.

Conocidas son las dificultades que suscita el tema del conflicto temporal de las normas jurídicas, y cómo en muchos casos las soluciones doctrinales y legales producen radical insatisfacción (1).

(\*) Abreviaturas utilizadas:

CFPF = Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (Escuela Nacional de Administración Pública).

LGT = Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963.

Ests. Reforma IV = IV Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa.

LJCA = Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956.

LPA = Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.

RAP = Revista de Administración Pública.

REP = Revista de Estudios Políticos.

ROF = Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952.

RPEA = Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo, de 26 de noviembre de 1959.

SGT Pres. = Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno.

S.T.S. = Sentencia del Tribunal Supremo.

TRPL = Texto refundido de Procedimiento Laboral.

(1) Sobre el problema en general, cfr. CASTRO Y BRAVO, F.: *Derecho civil de España*, Madrid, 1955, p. 705 s.

La solución del artículo 3.º del Código civil —irretroactividad de las Leyes, salvo que dispongan lo contrario— encuentra su necesaria matización en las disposiciones transitorias del mismo Código civil y en las reguladoras de las distintas materias.

El tema de la intertemporalidad se aborda en la LPA, en su disposición transitoria única, que dice así:

«Los expedientes ya iniciados antes de la vigencia de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor».

Este precepto no hace sino consagrar en materia de procedimiento administrativo la regla de irretroactividad de las normas, y así lo afirma incidentalmente la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 5.ª, de 28 de marzo de 1966, Aranzadi 1.874, ponente excelentísimo señor don Ginés PARRA GIMÉNEZ. Con anterioridad a la LPA, sin embargo, alguna norma había aceptado el principio de retroactividad (así, en el Decreto de 31 de mayo de 1957, sobre autorizaciones de apertura de farmacias).

Pues bien, la redacción de la citada disposición transitoria única, LPA, suscita algunas dudas que bien pudieron haberse resuelto por el propio legislador, el cual, sin embargo, ha preferido no abordar estas cuestiones, abriendo el cauce a posibles interpretaciones que, naturalmente, para ser correctas deberán estar inspiradas en los principios informantes del Ordenamiento jurídico vigente.

Concretamente se precisa saber en qué momento un expediente debe tenerse por iniciado y qué alcance haya de tener esta voz «expediente» a los efectos del tema de la intertemporalidad. Sólo que —dado el empleo sinónimo en la LPA de las voces «expediente» y «procedimiento»— el problema se desplaza, pues en realidad se trata de saber cuándo se entiende iniciado un procedimiento y la serie de actos que bajo este vocablo se pretende abarcar.

De esta doble problemática que la citada disposición transitoria nos ofrece, vamos aquí a ocuparnos exclusivamente de la segunda. Prescindimos, pues, de entrar en el examen de cuándo el procedimiento debe entenderse iniciado, cuestión, por otra parte, nada clara tampoco, según hemos dicho ya en alguna ocasión (2).

## 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO Y VÍA ADMINISTRATIVA.

### A) *Idea general.*

Conviene advertir, ante todo, que no pretendemos examinar aquí en toda su amplitud el concepto de procedimiento administrativo, tema éste de singular trascendencia y necesitado de una elaboración dogmática todavía por hacer. Sobre este punto hemos llamado ya la atención alguna

(2) Cfr. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Procedimiento administrativo*, 2.ª parte, Ed. CFPF. Serie Cursos de Administración, núm. 7, Alcalá de Henares, 1966, p. 23 s.

vez (3), y esperamos poder ocuparnos extensamente de la cuestión en un trabajo actualmente en elaboración, donde examinaremos las conexiones entre los términos proceso administrativo y procedimiento administrativo, intentando una construcción que, apoyada en nuestro Derecho positivo, permita contestar las interrogantes que las elaboraciones al uso dejan inatendidas.

Pero aunque nuestra pretensión sea en este momento la más modesta de realizar una confrontación entre nuestro Derecho positivo y la doctrina jurisprudencial en torno al tema de la intertemporalidad de las normas de procedimiento, resulta evidente de lo que ya hemos dicho que no podremos por menos de rozar aquel difícil tema, estableciendo unas precisiones terminológicas indispensables para que podamos movernos con soltura en el terreno en que vamos a penetrar.

Recuérdese, por lo pronto, la relatividad del concepto mismo de procedimiento (4) que hace necesaria, o al menos deseable, una precisión legislativa que elimine cualquier duda, a fin de evitar que una situación de inseguridad pueda traducirse en una denegación de justicia.

(3) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Presentación* al libro *Procedimientos administrativos especiales*, vol. I, Ed. CFPF, Seric Estudios Administrativos, Madrid, 1966.

(4) «... si... el elemento individualizador de cada procedimiento es el efecto jurídico y, por tanto, la *fattispecie* a la que éste se refiere, resulta bien claro, en estrecha dependencia con la relatividad de esta última noción, el carácter relativo del concepto de procedimiento. Esto quiere decir —observación que es indispensable tener siempre presente— que cada vez que se emprenda el examen de un determinado procedimiento, es absolutamente necesario tener en cuenta la específica *fattispecie* a la que hace relación. Uno es, por ejemplo, el procedimiento que se desarrolla en función del pronunciamiento de un determinado dictamen; otro es —en cuanto otro es su momento de individualización— el procedimiento que se desenvuelve en función de la emisión de una autorización que presuponga aquel dictamen; otro, en fin —en cuanto distinto es también su elemento individualizador—, el procedimiento que se desenvuelve en función de la adquisición de bienes por parte de una persona moral, adquisición respecto a la cual aquella autorización sea presupuesto. Se trata evidentemente de desarrollos procesales, los cuales no dejan de tener repercusión los unos sobre los otros, precisamente porque están íntimamente relacionados entre sí, y a veces son, sin más, elemento el uno del otro. Pero esto no impide que sean siempre diversos los unos de los otros» (SANDULLI, A.: *Il procedimento amministrativo*, Ed. Giuffrè, Milán, 1959, p. 42 s.).

«El procedimiento tiene una extensión menor o mayor según que la coordinación de actividad jurídica tienda a la obtención de un resultado que podríamos llamar, según los casos, parcial o total: hay, por tanto, un procedimiento que tiende a la formación del efecto jurídico final y hay otro que mira a la formación de uno de los elementos del primero. El procedimiento a través del cual la Administración dicta un acto que afecta a los particulares, por ejemplo, el nombramiento de un funcionario público, una concesión, presupone muchas veces la emisión de un dictamen, una propuesta, la petición de una autorización, una instrucción, etc., pero a su vez el dictamen o los otros elementos del procedimiento necesitan de un proceso de formación: la petición del dictamen por parte de la Administración activa la convocatoria del Colegio consultivo, la votación, la redacción del dictamen aprobado, la comunicación al órgano que lo ha pedido. Entre las dos especies de procedimiento no existe, sin embargo, una diferencia sustancial, sino meramente cuantitativa; de donde resulta que todo lo más se podría hablar de un "procedimiento simple" en la hipótesis de que se trate del proceso formativo de cada acto, y de un "procedimiento complejo" en el caso de que deba examinarse el proceso generador del efecto jurídico final» (Corso, P.: *La funzione consultiva*, Ed. Cedam, Padua, 1942, p. 23 s.).

### B) *Procedimiento administrativo y expediente administrativo.*

Ante todo, conviene advertir que las voces «procedimiento» y «expediente» deben ser diferenciadas técnicamente. Por procedimiento entendemos una 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. El expediente, en cambio, no es otra cosa que la materialización del procedimiento, el procedimiento «hecho papel». El expediente es el resultado que se obtiene de la llamada actividad de constancia. El expediente es un cuerpo de escritos que refleja o representa el desenvolvimiento de las distintas actividades que tienen lugar a lo largo del procedimiento administrativo (5).

Este lenguaje técnico no es, sin embargo, el de la LPA, donde las voces procedimiento y expediente aparecen usadas en una virtual sinonimia. Incluso a veces, por exigencias gramaticales, se recurre también al vocablo «asunto» (6).

### C) *Vía administrativa y vía gubernativa.*

Es relativamente frecuente en la doctrina el uso indistinto de estas expresiones, de las cuales una de ellas —vía gubernativa— debe rechazarse por inapropiada para designar la actuación ante órganos administrativos previa a una actuación en vía judicial. Y ello por la sencilla razón de que aquella actuación tiene lugar ante órganos administrativos de todas clases y no exclusivamente ante los Gobernadores civiles, ni tampoco ante el Gobierno. La expresión vía gubernativa que se utilizaba en el Real Decreto de 23 de marzo de 1886 sobre vía administrativa previa a las reclamaciones civiles o laborales, y que se mantiene en el TRPL, a través de sus sucesivas versiones de 1958, 1963 y 1966, resulta por ello insuficiente e induce a confusión, siendo más exacta la de vía administrativa para designar todo ese conjunto de actuaciones, en una o varias instancias, que son necesarias antes de poder actuar frente a la Administración en la vía judicial.

---

(5) En la práctica judicial se usa el mismo vocablo *expediente* y, más frecuentemente, el de *autos*. En casos especiales se habla también en la práctica judicial de *rollo* y *causa*.

(6) Así, por ejemplo, el artículo 8.º emplea la voz *procedimiento* en el párrafo 1), el término *expediente* en el párrafo 4) y la palabra *asunto* en los párrafos 2) y 5). El artículo 20 emplea tres veces la palabra *procedimiento*, dos veces la expresión *asunto* y una vez el vocablo *expediente*. El artículo 77 se sirve también de las tres expresiones. Y así sucesivamente, los ejemplos podrían multiplicarse. El RPEA habla de reclamar y de recibir «el *expediente* o las *actuaciones*» (arts. 95 y 97), con lo que parece atribuir a estas expresiones un valor recíprocamente excluyente, dada la disyuntiva con que las separa.

D) *Necesidad de una precisión legal de los anteriores conceptos a efectos del tema de la intertemporalidad de las normas de procedimiento.*

En la LPA —a diferencia de alguno de los Reglamentos derogados y del ROF (7)— no se contiene una definición del procedimiento ni de su reflejo documental, el expediente (8). Es cierto que el lenguaje de las Leyes huye del estilo didáctico, pues «una larga experiencia ha enseñado al legislador que su misión es hacer cumplir el Derecho y no entrar en disquisiciones académicas acerca de lo que el Derecho es, y esta convicción se traduce, como es natural, en su modo de expresarse» (9). Pero hay veces en que una precisión conceptual resulta aconsejable para facilitar la interpretación del propio texto (10). Y esto es lo que ocurre con el concepto de procedimiento.

¿Comprende el término procedimiento en la LPA todos los actos que son necesarios para la producción de un acto de la Administración ajustado a Derecho, es decir, toda la vía administrativa? ¿O, por el contrario, sólo aquellos que tienen lugar hasta que se produce una decisión, aunque sea susceptible de recurso? Porque nótese que en el primer caso habrá un solo procedimiento, aunque se hayan recorrido varias instancias administrativas, mientras que en el segundo caso habría tantos procedimientos como instancias.

Para comprender la importancia que esta cuestión puede tener en ocasiones, piénsese en los problemas que surgen de un cambio legislativo que supusiera alteraciones en el sistema de recursos. De acuerdo con la disposición transitoria única, LPA, que antes citábamos, «los expedientes ya iniciados antes de la vigencia de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor». Según el concepto que se tenga de expediente, los recursos a utilizar en los ya iniciados serán los de la antigua o los de la nueva legalidad.

(7) «Se entiende por expediente el conjunto de actuaciones que sirvan de antecedente y fundamento a toda resolución administrativa que no implique ejercicio de la potestad de ordenanza y no suponga, por tanto, el establecimiento de disposiciones de observancia general» (art. 46, 1. Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947). «Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionario encargado de su tramitación» (art. 278, ROF).

(8) En el Preámbulo de la LPA se apunta una definición de procedimiento cuya vaguedad la hace radicalmente inútil a los efectos aquí pretendidos: «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».

(9) RADBRUCH, G.: *Introducción a la Filosofía del Derecho*, 3.ª ed., Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 135.

(10) Recuérdese cómo el artículo 23, LGT, dice: «Las normas tributarias se interpretarán con arreglo a los criterios admitidos en Derecho. En tanto no se definan por el Ordenamiento tributario, los términos empleados en sus normas se entenderán conforme a su sentido jurídico, técnico o usual, según proceda».

Si por expediente (más exactamente, procedimiento) entendemos toda la vía administrativa, parece que la cuestión de Derecho intertemporal planteada habrá que resolverla en el sentido de que también para los recursos habrá que acudir a la legislación anterior. Si, por el contrario, se estima que cada una de las instancias que pueden darse en la vía administrativa integran un procedimiento independiente, la vía de recurso inicia un nuevo procedimiento, por lo que habría que aplicarle la nueva legislación.

### 3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.

#### A) *Unidad de doctrina.*

Nuestro Tribunal Supremo viene manteniendo con reiteración la tesis de que los recursos administrativos son una mera fase del procedimiento administrativo, una mera incidencia del mismo que no da lugar a un procedimiento autónomo, solución que lleva aparejada la consecuencia que ya hemos dicho de que esos recursos se regirán por lo establecido en la legislación vigente en el momento de plantearse la petición de primera decisión, o, en general, de iniciarse el procedimiento.

Importa subrayar que esta doctrina —que como vamos a demostrar no se ajusta a lo que establece el Derecho positivo vigente— se sostiene unánimemente por las tres Salas de lo Contencioso-Administrativo de nuestro Alto Tribunal (11). Recogemos a continuación las sentencias que hemos encontrado desde el año 1959 hasta la fecha, agrupándolas por Salas e indicando el número del Repertorio Cronológico de Jurisprudencia Aranzadi, a fin de facilitar su consulta, señalando también el nombre del ponente, según nuestra costumbre.

#### B) *Doctrina de la Sala 3.<sup>a</sup>*

La Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1962, Sala 3.<sup>a</sup>, Aranzadi, núm. 3.826, ponente excelentísimo señor don Francisco de Paula SERRA MARTÍNEZ, enfrentándose con el tema del Ordenamiento legal aplicable, por razón del tiempo, a un recurso de reposición interpuesto contra resolución recaída en un expediente de registro de aprovechamiento de aguas, establece en sus Considerandos segundo, tercero y cuarto lo siguiente:

«Referida por las partes recurrente y coadyuvante esta cuestión, no tratada por la otra parte en su contestación a la demanda, a los períodos de vigencia y consiguiente aplicabilidad del Reglamento de procedimiento del Ministerio de Fomento, hoy de Obras Públicas, de 23 de abril de 1890, y de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, tal concreción ha de llevar consigo, primordial y decisoriamente, la de *si las actuaciones gubernativas que se en-*

(11) Sin embargo, esta unanimidad parece quebrar en la S. T. S., Sala 4.<sup>a</sup>, de 25 de noviembre de 1960, Aranzadi 4.021; Ponente, Excmo. Sr. D. JOSÉ FERNÁNDEZ HERNANDO. Nos ocupamos de esta sentencia en otro lugar de este trabajo.

*juician han constituido*, como sostiene el recurrente, *un único expediente*, asignado, o, cual entienden las partes demandadas, *dos distintos e independientes*, referibles, competencialmente, a la Ley, también antes citada, de 17 de julio de 1958.

Siendo extremo resultante, fehacientemente, de aquellas actuaciones, y aceptado expresamente por las tres partes litigantes el de que se iniciaron sin que la personalidad de sus promotores fuera, durante su curso, impugnada, en el año 1953, es asimismo realidad incuestionable e incuestionada la de que tal procedimiento debió ser sometido, como entonces, sobre ello vigente, al aludido Reglamento de 23 de abril de 1890; sin que, con posterioridad a su inicio, pudieran ya afectarle otras ordenaciones procesales, no comprensivas del principio general de retroactividad, o determinantes, especial o singularmente, de su interferencia en esa anterior reglamentaria; siendo, por el contrario, en su transitoria disposición de dicha Ley la de que los expedientes ya iniciados antes de su vigencia —el 1 de noviembre de 1958—, se tramitarán con arreglo a las disposiciones hasta entonces en vigor; y, en conexión con ello, lo cierto es que *las actuaciones consabidas, iniciadas en el año 1953, constituyeron un único expediente, al haberse seguido entre las mismas partes, versar sobre iguales solicitud y objeto, sin variación sustancial alguna, y merecer, sin duda ni excepción, los recursos en él planteados y resueltos la conceptualización de vicisitudes o incidencias, sin otro alcance, de su tramitación.*

Apoyada exclusivamente la impugnación de estas apreciaciones en la de que «la resolución de 3 de noviembre de 1958 separa un expediente rematado con una resolución firme de otro expediente que nace con finalidad propia» y que, en consecuencia, había de regularse por la Ley de Procedimiento Administrativo, en vigor desde el día 1 de igual mes, son manifiestas la inconsistencia y consiguiente ineficacia, al fin a que se ha dirigido, de esta fundamentación, por oponerse a ella, decisivamente, las realidades y los razonamientos que el anterior Considerando expone y no ser aceptable, razonablemente, frente a ello, esas calificaciones textuales de «expediente rematado» y de otro «que nace con finalidad propia», ya que, en todo caso, *el recurso de reposición* a que se alude y su inherente decisión, cualesquiera que fuere, *tan sólo pueden merecer sin mayores alcance o trascendencia, la consideración de una mera incidencia*, producida durante su tramitación, única y total, propia de ésta y *no determinante*, con la separación e independencia pretendidas, *del nacimiento de otro expediente con finalidad propia*, por no ser, con acierto, admisible que tal nacimiento se produzca espontáneamente, de oficio, sin nuevas peticiones a los interesados, sobre las mismas ya en curso y sin otra demanda ulterior, distinta de la que se ha dado, en esa impugnación, por *fehacida.*»

C) *Doctrina de la Sala 4.ª*

El mayor número de pronunciamientos sobre el problema que venimos examinando proceden de esta Sala, concretamente, sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1959, Aranzadi, 2.811, ponente excelentísimo señor don Luis CORTÉS ECHANOVE; sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 1961, Aranzadi, 1.067, ponente excelentísimo señor don Pedro FERNÁNDEZ VALLADARES; sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1961, Aranzadi, 2.453, ponente excelentísimo señor don Luis CORTÉS ECHANOVE; sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1962, Aranzadi, 1.455, ponente don Luis BERMÚDEZ ACERO; sentencia del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 1962, Aranzadi, 1.539, ponente excelentísimo señor don Pedro FERNÁNDEZ VALLADARES; sentencia del Tribunal Supremo de 1 de mayo de 1962, Aranzadi, 1.559, ponente excelentísimo señor don Joaquín FERNÁNDEZ HERNANDO (12); sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1963, Aranzadi, 4.357, ponente excelentísimo señor don Pedro FERNÁNDEZ VALLADARES; sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1963, Aranzadi, 4.741, ponente excelentísimo señor don José Samu ROBERES GARCÍA; sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1964, Aranzadi, 5.702, ponente excelentísimo señor don José María CORDERO.

(12) Cabe pensar que en esta sentencia han pesado más las razones de equidad que de técnica jurídica. Con ocasión de una reclamación planteada por un trabajador acerca de la obligación de la empresa de darle empleo adecuado a su capacidad laboral, disminuida por accidente de trabajo, el Tribunal Supremo se pronuncia en la aludida sentencia sobre el carácter potestativo o no del recurso de reposición previo al contencioso-administrativo del artículo 53, letra a), LJCA. Las actuaciones administrativas se iniciaron en 31 de octubre de 1958, mediante escrito del trabajador, a cuya petición se accedió por la Delegación Provincial de Trabajo. La empresa recurrió en alzada ante la Dirección General de Ordenación del Trabajo, y después, por haber sido desestimada, en segunda alzada ante el Ministerio de Trabajo, siendo igualmente desestimada la reclamación empresarial. Pero interpuesto recurso de reposición previa al contencioso, se acogió finalmente la reclamación, quedando desechada la petición del trabajador. El Tribunal Supremo, sin embargo, estima el recurso contencioso administrativo promovido por el trabajador y ordena se anulen y dejen sin ningún valor ni efecto las actuaciones practicadas, declarando firme el acuerdo de la Delegación Provincial de Trabajo. Su argumentación es la siguiente: «Que según preceptúan las disposiciones final octava y transitoria única de la LPA, ésta comenzó a regir el 1 de noviembre de 1956 y los expedientes iniciados antes de su vigencia habrían de tramitarse y resolverse conforme a la legislación precedente; normas de las que derivan dos categóricas conclusiones: una que la regulación procesal pertinente al caso es la contenida en los artículos 2.º, 9.º, 12.º, 25, 39, 40 y 41 del Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de Trabajo de 2 de abril de 1954; y otra, que el recurso potestativo de reposición introducido por el artículo 126, 2), de la Ley procedimental antes citada, no es admisible respecto de actos definitivos causados antes de su vigencia, para los que regía exclusivamente el artículo 126, apartado a), de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de noviembre de 1956, que exceptúa del aludido trámite, tenido normalmente por preceptivo a los que implicaran resolución de cualquier recurso administrativo». Pues bien, la doctrina sentada en esta sentencia es contraria a la que se había establecido en la S. T. S., Sala 4.ª de 25 de noviembre de 1960, Aranzadi 4.021, del mismo Ponente, citada en la nota anterior.



TORRES. Transcribimos a continuación la argumentación de esta última sentencia :

«"Expediente", en el sentido administrativo de la palabra, es "el conjunto de documentos y actuaciones que sirven de base para una resolución administrativa", conforme específicamente define el artículo 32 del Reglametno de 7 de septiembre de 1954, coincidente con cuanto anticipara el artículo 278, ROF; concepto aquél que se proyecta sobre la actividad desarrollada por Organismos centrales y locales del ramo de Minería en la Administración del Estado; de modo que los recursos gubernativos producidos en el curso o desarrollo de un expediente se integran en el mismo y no inician otro».

#### D) Doctrina de la Sala 5.ª

La sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de febrero de 1962, Aranzadi, 1.835, ponente, excelentísimo señor don Justino MERINO VELASCO, con ocasión de un recurso de revisión interpuesto al amparo del artículo 127, LPA, contra determinada resolución dictada en ejecución de lo resuelto con ocasión de unos recursos de alzada interpuestos contra la adjudicación realizada en un concurso para cubrir plazas de especialistas del Seguro de Enfermedad de Barcelona, convocado en 28 de mayo de 1956. dice lo siguiente :

«Habiendo entrado en vigor la LPA, de 17 de julio de 1958, el 1 de noviembre de aquel año, por mandato de su 8.ª disposición final y previniéndose en la disposición transitoria de la propia Ley que los expedientes ya iniciados antes de su vigencia se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta entonces en vigor, se infiere de ello con claridad que no pueden ser de aplicación los preceptos de la expresada Ley al expediente administrativo al que el recurso se contrae, toda vez que éste fue iniciado mediante la resolución de la Dirección General de Previsión de 28 de mayo de 1956, por la que se convocó concurso para cubrir plazas de especialistas del Seguro Obligatorio de Enfermedad en Barcelona y su provincia, es decir, antes de la vigencia de la Ley que se cita, dándose con ello el supuesto que señala la indicada disposición transitoria para que el trámite y resolución del expediente hubiesen de tener lugar con sujeción a las disposiciones anteriores a tal Ley y para excluirle en consecuencia de la aplicación de las normas de la misma, que fueron las invocadas erróneamente en el recurso extraordinario de revisión entablado con base en el artículo 127 de aquella Ley, que establece éste contra aquellos actos administrativos firmes en que concurren alguna de las dos circunstancias que expresa, y que es innecesario analizar aquí, lo que implicaba, por otra parte, la apreciación de que el acto así recurrido era para él firme en vía administrativa, siquiera esto no tuviera lugar ciertamente con arreglo a normas de dicha Ley, sino, según acertadamente consideró la Orden ministerial recurrida ante esta jurisdicción, en aplicación pertinente de los preceptos vigentes

sobre la materia antes de la Ley, contenidos en el Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Trabajo de 2 de abril de 1954, lo que vedaba entrar en el fondo del asunto.»

En la misma línea jurisprudencial se mueve la sentencia del Tribunal Supremo, de esta misma Sala, de 28 de marzo de 1966, Aranzadi, 1.874, ponente excelentísimo señor don Ginés PARRA GIMÉNEZ.

Late la misma doctrina en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 5.ª, de 1 de junio de 1965, Aranzadi, 3.100, ponente excelentísimo señor don Antonio ESTEVA PÉREZ, donde enfrentándose con un problema distinto —aplicación de la caducidad especial del artículo 71, LPA—, se dice incidentalmente que no es escrito inicial del procedimiento aquel en que se interpone un recurso de alzada.

### E) *Valoración de conjunto.*

Lo que más llama la atención en esta unánime doctrina jurisprudencial que acabamos de recoger es la falta de consistencia de la argumentación que las distintas sentencias suelen utilizar para apoyar la tesis de que las sucesivas instancias son meras incidencias de un mismo procedimiento administrativo.

En realidad, esta jurisprudencia parte de un valor entendido, de una intuición casi, dando por demostrado lo que debería constituir el objeto de la demostración.

Cuando en algún caso se ha intentado buscar una apoyatura legal se ha recurrido a las definiciones de expediente que encontramos en algunos de nuestros textos legales, por ejemplo, en el artículo 46, 1) del hoy derogado Reglamento de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación, de 31 de enero de 1947 —«conjunto de actuaciones que sirvan de antecedente y fundamento a toda resolución administrativa»—, o en el 278, ROF —«conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirvan de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla»—.

Pero si bien se mira, estas definiciones podrían prestar la misma utilidad a los efectos de defender la tesis opuesta —dentro de la vía administrativa puede haber varios procedimientos administrativos independientes, aunque ligados entre sí—, ya que las distintas instancias administrativas se mueven siempre entre un acto de iniciación —del particular o de la Administración— y una resolución.

A pesar de la carencia de fundamentación de la doctrina establecida, podría tal vez aceptarse como criterio definitivo, si no fuera porque choca abiertamente con la legalidad establecida, según vamos a tener ocasión de demostrar:

Es evidente que un problema como éste, que no encuentra solución expresa en nuestro Derecho positivo, y que, por otra parte, tanta trascendencia práctica puede tener, ya que puede originar indefensión de los interesados que hayan elegido una vía de recurso establecida en la nueva legis-

lación, no puede admitir otra solución que aquella que sea más conforme con los principios que informan nuestro Ordenamiento jurídico, deducidos en primer lugar de lo que resulta de nuestro Derecho positivo.

Pero es que, además, en este caso la orientación doctrinal predominante es también la de considerar que cada una de las diversas instancias que pueden producirse a lo largo de la vía administrativa constituye un procedimiento administrativo autónomo.

#### 4. HACIA UNA RECTIFICACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL EXPUESTA.

##### A) *La configuración doctrinal de la vía de recurso como procedimiento autónomo.*

El problema de que venimos ocupándonos no ha sido objeto de tratamiento frontal por la doctrina. Incidentalmente, sin embargo, el profesor GUAITA —que sepamos, en dos ocasiones (13)— ha defendido la doctrina jurisprudencial sobre el tema, considerando, por tanto, que las distintas instancias administrativas son meras fases o incidencias de un único procedimiento. A pesar de ello, nos encontramos con que la opinión contraria es la que suele recogerse por la doctrina, aunque sin tocar normalmente el tema de la intertemporalidad.

El profesor GUASP (14) escribe, por ejemplo: «La impugnación procesal se convierte, en virtud de esa autonomía, en un verdadero *proceso*. Mediante la impugnación procesal el proceso principal no es simplemente (continuado, sino que desaparece para dejar su puesto a otro proceso distinto, aunque ligado al anterior. Así, pues, la impugnación procesal se convierte en una figura de indudable sustantividad y no en un conjunto de medidas interiores propias de cada proceso en particular. El proceso de impugnación recibe, en general, el nombre de *recurso*. La idea elemental de la impugnación es que se vuelva a trabajar sobre la materia proce-

(13) «Las sucesivas instancias o recursos son diversas fases de un único procedimiento, no procedimientos distintos (tesis acertada y constantemente defendida por el Tribunal Supremo)» (GUAITA, MARTORELL, A.: *La revisión de la Ley de Procedimiento administrativo*, Ed. CFPF, Madrid, 1964, p. 35 s.). «En una terminología adecuada, acto definitivo es aquel que pone *fin* a la vía administrativa: así se expresa siempre la literatura italiana, y así lo entiende también la LPA, no sólo tácitamente el ya artículo 113, sino también, en mi opinión, el artículo 23. c) (personación de los interesados en el procedimiento mientras no haya recaído resolución definitiva: el Tribunal Supremo ha declarado con reiteración que las diversas instancias integran un único procedimiento: sentencias de 18 de junio de 1959, 8 de junio de 1961, 4 de octubre de 1962 y 23 de junio de 1965; y sería absurdo hablar de sucesivas resoluciones definitivas, si es que definitivo quiere decir algo en castellano; ha de reconocerse, sin embargo, que el artículo 21, 5), de la misma LPA lo entiende a la inversa, al hacer de cada instancia un procedimiento)» (GUAITA MARTORELL, A.: *Organismos autónomos y recurso de alzada*, Ests. Reforma IV, Colección de Actas y Documentos, Ed. SGT Pres., Madrid, 1966, p. 341 s.).

(14) GUASP, J.: *Derecho procesal civil*, Madrid, 1962, p. 1.323 s.

sal, ya decidida, para que su nuevo curso permita depurar la exactitud o inexactitud de las conclusiones procesales primariamente obtenidas. Tal nuevo curso o «recurso» define al proceso montado con una finalidad impugnativa, lo cual no quiere decir, sin embargo, que ello suponga una reproducción del proceso primitivo, puesto que la impugnación puede consistir en una alteración o modificación de ese proceso, de manera abreviada o de manera modificada, aunque siempre la idea de que el trabajo procesal, en cierto modo, se repite, justifica la denominación de recurso que aquí se emplea».

GARCÍA OVIEDO (15), bajo el epígrafe «El procedimiento de los recursos administrativos», escribe: «Pero el procedimiento administrativo se *dobla fundamentalmente en dos*: es uno el que ha de seguir la Administración en sus actuaciones *para la producción* de sus actos, y del cual es una especialidad el llamado procedimiento sancionador, y es otro aquel a que ha de ajustarse *para revisar* los actos por ella misma producidos, resolviendo de las reclamaciones o recursos que los particulares le eleven o promuevan».

GARCÍA-TREVIJANO (16), en la misma línea de pensamiento, afirma lo siguiente: «El control sobre los actos puede ser a su vez: a) Preventivo: en este caso se fiscaliza un acto administrativo, bien antes de que sea perfecto y válido (autorizaciones), bien antes de que sea eficaz, pero después de ser perfecto y válido (aprobaciones, visto bueno, etc.); en ambos casos es un control preventivo, y por ello puede muy bien configurarse como una fase más del procedimiento administrativo en virtud del cual actúan. b) Sucesivo: aquí se fiscalizan actos ya eficaces y la finalidad puede tender o a hacer desaparecer el acto o solamente los efectos jurídicos (*ex tunc* o *ex nunc*): la revocación, anulación, abrogación, etc., lo hacen posible. c) Un último control sobre los actos es el sustitutivo, que tiene sobre todo virtualidad en las actuaciones omisivas de la Administración: puede sustituir totalmente el acto *non nato*, o emanar simples órdenes para que dicho acto nazca. *Estos controles inciden*, por tanto, en actos concretos y específicos. Los preventivos (aprobación, por ejemplo) dan lugar a actos administrativos autónomos que coronan un procedimiento, pero sin que pueda catalogarse de acto complejo el acto aprobado y el aprobante: ambos tienen vida propia. Y lo mismo dígase de las autorizaciones que, si bien no coronan procedimientos, ponen las bases para su desenvolvimiento (la autorización actúa *ex ante*, y la aprobación *ex post*). En los *sucesivos* se *instaura un nuevo procedimiento administrativo de segundo grado, por cuanto está en razón de otro anterior que se fiscaliza*».

En esta misma línea parece que hay que situar también a aquellos autores que estudian la revisión del acto administrativo no como una mera fase del procedimiento, sino como una clase o especie de procedimiento

(15) GARCÍA OVIEDO, C.: *Derecho administrativo*, I, 8.<sup>a</sup> ed., por E. Martínez Usco, Ed. EISA, Madrid, 1962, p. 821 s.

(16) GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: *La nueva Ley orgánica del Tribunal de Cuentas*, número 12 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1953, p. 243 s.

administrativo. Así, ROYO VILLANOVA (17), LÓPEZ NIETO (18) y GONZÁLEZ PÉREZ (19).

B) *En el Derecho positivo español vigente las expresiones vía administrativa y procedimiento administrativo tienen distinto contenido.*

De nada serviría la anterior argumentación si no encontrara un apoyo en la legalidad vigente. Pero es el caso que este apoyo es tan claro, tan contundente, que no puede por menos de pensarse que la doctrina jurisprudencial en torno al tema de la intertemporalidad de las normas del procedimiento administrativo debe ser rectificadas.

A continuación recogemos una serie de disposiciones en las que aparece aceptada la tesis de que la revisión del acto constituye un procedimiento autónomo, aunque ligado a otro anterior. Y lo que interesa subrayar es que la solución que se acoge en estas disposiciones responde a una realidad práctica innegable: la separación física de la producción del acto administrativo de la revisión del mismo. Piénsese en un recurso de alzada interpuesto ante un organismo central contra un acto dictado por un órgano periférico. Todas las actuaciones que motivaron la producción del acto se remiten cosidas y generalmente con una cubierta individualizadora al órgano que ha de resolver el recurso. Una vez recibidas por éste, se unen al expediente que se tramita en ese órgano central, pero en todo caso la independencia física es patente. El principio de unidad procedimental no se debe mantener en unos términos tan absolutos que no permita separar lo que en la realidad se nos muestra como verdaderamente diverso. Por otra parte, no debe olvidarse que verdaderamente la elaboración del acto, su ejecución o su revisión aparecen independizados en cierto modo.

a) El artículo 61, LPA, establece lo siguiente :

«1. No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieran, las cuales se consignarán en el expediente por medio de diligencia firmada por el Jefe de la Sección correspondiente».

«2. Si la resolución del expediente se dictase transcurridos los seis meses desde el día de su iniciación, sin estar debidamente justificado dicho retraso, los interesados podrán hacerlo constar al interponer el recurso procedente, en cuyo caso la autoridad que conozca

(17) ROYO-VILLANOVA, S.: *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, REP, núm. 48, noviembre-diciembre 1949, p. 73 s.

(18) LÓPEZ NIETO Y MALLO, F.: *El procedimiento administrativo*, Ed. Bosch, Barcelona, 1960, p. 28 s.

(19) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento administrativo*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1964, p. 67 y s. Sin embargo, este autor, al referirse al problema que nos ocupa, escribe: «Se plantea el problema de si iniciado un procedimiento ha de seguirse por todos sus trámites con arreglo a la legislación anterior, y si habrá de acudirse a ésta en orden a la admisibilidad de recursos frente a los actos que se dicten en ellos. En principio, esta es la interpretación correcta» (p. 91 s.).

el recurso podrá ordenar la incoación del oportuno expediente disciplinario para determinar el funcionario o funcionarios responsables, a fin de imponerles, si procede, las oportunas sanciones. Si se tratase de recurso contencioso-administrativo o bien de acciones civiles o laborales, el Tribunal respectivo lo pondrá en conocimiento del Ministro correspondiente».

En este precepto, en el que como vemos aparecen utilizados como sinónimos los términos procedimiento y expediente, claramente se aprecia que el plazo de seis meses va referido a las sucesivas instancias por las que puede discurrir la vía administrativa. La lectura del párrafo 2.º es sumamente reveladora al respecto: si la primera decisión se dictare transcurridos seis meses sin estar justificado el retraso, puede originarse responsabilidad administrativa acordada por el órgano que conoce del correspondiente recurso administrativo (20).

b) Si alguna duda cupiera, el artículo 21, 5), LPA, la desvanecería:

«Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no se dará recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso administrativo o contencioso-administrativo, según proceda, contra el acto que termine el procedimiento».

c) La misma concepción aparece en el artículo 289, 2), ROF, donde la expresión *procedimiento* aparece indebidamente sustituida por la de *expediente*. Dice así el precepto:

«Los expedientes serán resueltos en el plazo máximo de treinta días, salvo que exijan trámites especiales».

d) El mismo criterio informa el artículo 114, 1), LGT:

«Tanto en el procedimiento de gestión como en el de resolución de reclamaciones, quien haga valer su derecho deberá probar los hechos normalmente constitutivos del mismo».

e) Un argumento todavía más fuerte nos lo ofrecen las disposiciones transitorias del RPEA, que establecen lo siguiente:

«1.º Las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión dictados con anterioridad a 1 de enero de 1960 (21) se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor».

«2.º Los recursos de alzada y de revisión que se interpongan contra actos o resoluciones dictados a partir de 1 de enero de 1960 se regirán íntegramente por el presente Reglamento».

---

(20) El artículo 61. LPA, parece tener su origen en la base 8.ª de la Ley de 19 de octubre de 1889. Sin embargo, en ésta el plazo que fijaba —un año— va referido no a una de las posibles instancias administrativas, sino a la vía administrativa, de forma que la voz *expediente* en dicha Ley se hace equivalente a *vía administrativa*.

(21) Fecha en que comenzó a regir el RPEA (disposición final primera del mismo).

f) Insisten en la misma tesis las disposiciones transitorias del Decreto de 7 de noviembre de 1963, por el que se modifican determinados preceptos del RPEA :

«1.<sup>a</sup> Las solicitudes de condonación de multa relativas a actos de gestión dictados con anterioridad a 1 de diciembre de 1963 se tramitarán y resolverán en cuanto se derive de su cuantía económica, con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor».

«2.<sup>a</sup> Los recursos de alzada ordinarios que se interpongan contra resoluciones dictadas a partir del 1 de diciembre de 1963 se registrarán, en cuanto a la procedencia de la alzada por razón de su cuantía económica, por lo dispuesto en el presente Decreto, que entrará en vigor en 1 de diciembre de 1963».

g) Debemos advertir, sin embargo, que aunque por regla general en nuestra legislación la voz *expediente* se hace sinónima de *procedimiento*, y ésta designa —según vemos— cada una de las distintas instancias administrativas, en ocasiones se habla de *expediente* para referirse al reflejo documental de la totalidad de las actuaciones administrativas, lo que equivale a hacer sinónimos los vocablos *expediente* y *vía administrativa*. Así, en el artículo 61, LJCA.

#### C) *Atisbo de rectificación jurisprudencial.*

Aparte de los argumentos doctrinales o legislativos que venimos esgrimiendo, hay argumentos que pudiéramos llamar de razón sobre los que apoyar nuestra tesis. Porque parece lógico pensar que una modificación en el sistema de recursos se hace con vistas a una regulación más adecuada de las garantías del particular, lo que aconseja la aplicación de esa nueva legislación que se reputa más perfecta. En cierto modo, es ésta la fundamentación que late en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.<sup>a</sup>, de 25 de noviembre de 1960, Aranzadi, 4.021, ponente excelentísimo señor don José FERNÁNDEZ HERNANDO, sentencia que —como ya apuntábamos antes— parece desviarse del criterio unánimemente sustentado por nuestra jurisprudencia sobre el problema. Y ello a pesar de que invoca las definiciones de expediente que existen en nuestro Derecho positivo, lo que pone de relieve la certeza de nuestra afirmación de que tales definiciones lo mismo pueden valer para defender una tesis como otra. Transcribimos a continuación los Considerandos 2.<sup>o</sup>, 3.<sup>o</sup> y 4.<sup>o</sup> de esta sentencia (22):

«El tema decisorio formal gira en torno a la supuesta primacía aplicativa del artículo 126, 2), LPA, sobre el artículo 53, apartado a), LJCA; que aunque el recurrente los estima complementarios manifiestan en realidad cierto antagonismo, puesto de relieve por los demandados, en cuanto el último excluye por vía de excepción pasada el recurso de reposición que el primero hace extensivo a los

(22) Esta sentencia se recoge en GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El procedimiento...*, cit. en nota 18, p. 92 s., el cual califica de correcta la doctrina en ella sostenida, y esto a pesar de la afirmación del mismo autor que recogemos en la nota 18.

casos exceptuados, y aunque el principio de prevalencia de la norma legal posterior y contraria resolvería normalmente la pugna, la cuestión se complica aquí con un problema de carácter intertemporal suscitado por las disposiciones final 8.<sup>a</sup> y transitoria única de la precitada LPA, a cuyo tenor los expedientes iniciados antes de 1 de noviembre de 1958, fecha en que comenzó su vigencia, «se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta ahora en vigor»; texto cuya recta interpretación requiere fijar con exactitud el concepto de expediente, determinando los efectos que en su curso produce una nueva regulación procesal.

A falta de definición del expediente en el nuevo Ordenamiento, ha de entenderse por tal, conforme al artículo 46 del Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de la Gobernación de 31 de enero de 1947, armonizado con el artículo 278 del ROF, o conjunto sucesivo y ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento para dictar y ejecutar una resolución administrativa; concepto unitario que no admite el fraccionamiento del tracto procesal en lapsos sometidos a regulaciones distintas, excepto en el supuesto de que el curso de los autos sea interferido por una nueva normativa de carácter rituario, que escinde la relación procesal en dos períodos, uno comprensivo de los trámites ya cumplidos y otro que abarca a los todavía pendientes de realización; determinándose entonces el régimen al que han de ser sometidos estos últimos mediante las oportunas normas de transición dictadas para flexibilizar el principio de irretroactividad enunciado en el artículo 3.º del Código civil, a fin de adaptarlo a las circunstancias y a los imperativos de la seguridad jurídica, función que cumple en el caso litigioso la disposición transitoria de la Ley Procesal de 17 de julio de 1958.

Fijada como fecha de entrada en vigor de la expresada Ley la de 1 de noviembre siguiente, y hallándose a la sazón ultimada la tramitación y pendiente la resolución definitiva del expediente de apertura de farmacia que se contrae el pleito, la resolución del Ministerio de la Gobernación de 1 de diciembre inmediato, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la de la Dirección General de Sanidad de 8 de enero anterior, constituye ya acto causado bajo el imperio de la nueva normativa y susceptible, por ende, del recurso de reposición previo al contencioso-administrativo y de potestativa utilización que la misma introdujo para los casos en que no era preceptivo según el artículo 53 de la LJCA, pues *el régimen impugnatorio modificado*, que ciertamente no se refiere a la tramitación ni a la resolución de modo directo, *ha de reputarse aplicable, máxime cuando* no altera la continuidad del expediente ni menoscaba ningún derecho adquirido según la legislación anterior, y, antes al contrario, *otorga oportunidades al interesado para dirimir en buena armonía sus diferencias con la Administración, y a ésta, para reconsiderar su decisión antes de que sea sometida a la revisión jurisdiccional*; sin que a tal conclusión obste la doctrina establecida por la Sala en su sentencia de 18 de abril de 1959, pues en el caso que la misma decidió, el re-



curso de reposición potestativo se dedujo antes de que comenzara a regir la LPA, por lo que sus razonamientos son congruentes con los ahora sustentados al contemplarse con idéntico criterio situaciones de derecho transitorio diferentes; en virtud de lo cual debe estimarse la alegación previa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo formulado.»

## 5. CONCLUSIONES.

1.<sup>a</sup> Nuestro Tribunal Supremo viene manteniendo con reiteración la tesis de que los recursos administrativos son una mera fase del procedimiento administrativo, una mera incidencia del mismo que no da lugar a un procedimiento autónomo.

2.<sup>a</sup> Esta solución lleva aparejada la consecuencia de que los posibles recursos administrativos se registrarán por lo establecido en la legislación vigente en el momento de iniciarse la primera de las diversas instancias administrativas.

3.<sup>a</sup> A esta consecuencia se llega mediante una identificación de las expresiones *vía administrativa* y *procedimiento administrativo* (o su equivalente legal —ya que no técnico— *expediente administrativo*).

4.<sup>a</sup> Pero es el caso que la tesis jurisprudencial choca con la configuración usual en la doctrina científica del procedimiento de recurso como procedimiento autónomo.

5.<sup>a</sup> Igualmente choca —y esto es más grave— con la concepción que parece acoger nuestra legislación, según puede deducirse de los artículos 21, 5), LPA; 61, LPA; 289, 2), ROF; 114, 1), LGT, disposiciones transitorias primera y segunda, RPEA, y disposiciones transitorias del Decreto de 7 de noviembre de 1963.

6.<sup>a</sup> Incluso hay alguna sentencia que, desviándose de la unánime doctrina jurisprudencial, declara aplicable la modificación impugnatoria que supone, respecto del artículo 53, letra a), LJCA, el artículo 126, LPA. Así en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.<sup>a</sup>, de 25 de noviembre de 1960.

7.<sup>a</sup> Aun reconociendo la relatividad de cualquier postura que en este punto pueda adoptarse, es evidente que en caso de duda deberá estarse a lo que resulte del Derecho positivo.

8.<sup>a</sup> Y como lo que de éste se deduce es que cada una de las distintas instancias administrativas constituyen procedimientos autónomos, aunque ligados entre sí, pensamos que la doctrina jurisprudencial reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo acerca del tema de la intertemporalidad de las normas de procedimiento administrativo debe ser rectificadas.

FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO,

Profesor Numerario

de Procedimiento Administrativo.

Escuela Nacional de Administración Pública.

