

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTIA JURIDICA

## I. IDEAS GENERALES. EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL Y EL ADMINISTRATIVO

**E**L procedimiento administrativo consiste en la serie de actuaciones que ha de realizar, en el conjunto de formalidades y trámites que debe observar la Administración pública para dictar sus acuerdos o resoluciones. El procedimiento es la vía, el camino que ha de seguir la Administración para llegar a una meta: el acto administrativo.

En realidad, todas las funciones, todos los actos del Estado son metas que sólo pueden alcanzarse a través de determinados caminos establecidos por el Derecho. Así, la ley se elabora mediante el procedimiento legislativo, y las sentencias judiciales y los actos administrativos se logran siguiendo el procedimiento judicial y el administrativo, respectivamente.

Hasta ahora, el procedimiento administrativo, en su aspecto doctrinal, no ha sido objeto del cuidadoso estudio que merece. Solamente algunos aspectos particulares del mismo, como el silencio de la Administración, la revocabilidad de los actos administrativos y los recur-

sos gubernativos, han servido de base a numerosas e importantes monografías (1).

Esta escasez de bibliografía para un estudio completo del procedimiento administrativo obedece a que la doctrina tradicional consideraba el «proceso» como privativo de la función judicial, lo cual es explicable, dice Merkl, porque dentro de la función judicial se hallan las raíces del proceso y porque dentro de ella ha sido elaborado técnicamente (2).

Pero también en la función administrativa encontramos un fenómeno análogo al «proceso judicial». También existe, podríamos decir, un «proceso administrativo».

En efecto, si se define el proceso judicial como «una serie o sucesión de actos que tienden a una actuación de la ley solicitada o pedida», ¿es que no encontramos en

---

(1) Como obras generales sobre el procedimiento administrativo citaré las de FRIEDRICH TEZNER, *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Viena, 1896, y *Das österreichische Administrativverfahren*, Viena, 1925. MANNLICHER CORET, *Das Verwaltungsverfahren*, 2.ª ed., Viena, 1927. RUDOLF HERRNITT, *Das Verwaltungsverfahren*, Viena, 1932. VILLAR Y ROMERO, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1944.

Hay un libro muy interesante de ALDO M. SANDULLI sobre *Il procedimento amministrativo*, Milán, 1940. El autor no estudia el procedimiento como garantía jurídica, sino como el desarrollo de la función administrativa, como su aspecto dinámico. Examina sus diversos momentos o fases (preparatoria, constitutiva e integradora de la eficacia), las distintas situaciones jurídicas subjetivas que se producen en los diversos momentos del procedimiento, las repercusiones de la falta o vicio de los elementos que integran la serie procesal, la sanabilidad de los defectos derivados del desarrollo irregular del procedimiento, la revocabilidad de los mismos, y, finalmente, los efectos que produce la publicación de una ley nueva durante el desarrollo del procedimiento. Como se ve, la obra tiene mucho más interés para el estudio de la teoría de los actos administrativos que para las garantías jurídicas de los administrados.

(2) MERKL, *Teoría general del Derecho administrativo*. Traducción española. Madrid, 1935, pág. 279.

los expedientes administrativos una serie o sucesión de actos que tienden a una actuación de la ley que ha sido también solicitada o pedida?

¿Es que en una reclamación gubernativa no hay una solicitud, una demanda, una pretensión de un particular? ¿No hay una aplicación de la ley? ¿La autoridad encargada de fallar el recurso no ha de aplicar la ley? ¿No hay una serie o sucesión de actos? ¿No existe una demanda, un escrito de alegaciones, una práctica de pruebas, informes o consultas de otros organismos, una decisión final? ¿Es que todos estos actos, en definitiva, no tienden a la aplicación de la ley, a que se reforme o anule el acto impugnado, si se comprueba su ilegalidad?

Ciertamente, no pueden menos de reconocerse las diferencias entre las funciones judicial y administrativa. La Administración, a diferencia de la Justicia, no actúa *directamente* para la aplicación de la ley; a la Administración lo que le interesa, en primer lugar y de modo directo, es la consecución de fines prácticos, la prestación de servicios públicos. Cuando un Ayuntamiento crea un arbitrio fiscal, no lo hace para aplicar el artículo correspondiente de la legislación de Haciendas locales, sino con el fin de allegar recursos que le permitan atender a la satisfacción de los servicios municipales.

Pero no es menos cierto, en todo caso, que la Administración ha de obrar conforme a Derecho. El Derecho es para la Administración un medio, un límite, no un fin. Forti ha distinguido, con acierto, la actividad administrativa de la jurisdiccional, diciendo que el Juez aplica la ley para el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en tanto que la Administración la aplica para el mejor funcionamiento de los servicios públi-

cos (3). Por eso se ha comparado a la Administración pública con los particulares, diciendo que así como éstos contraen matrimonio, celebran contratos y otorgan testamento, no para aplicar los artículos del Código civil relativos a dichos actos, sino para dar satisfacción a sus sentimientos o a un espíritu de lucro, de igual modo la Administración pública se sirve de las normas y procedimientos jurídicos para la consecución de sus fines.

Otra diferencia, también importante, es que el Juez está por encima de las partes; en cambio, la Administración viene a ser al mismo tiempo Juez y parte.

Mas esta diferencia de fines entre la Administración y la función judicial, el carácter instrumental que tiene el Derecho para la primera, la independencia e imparcialidad de los órganos judiciales, no son obstáculo para que reconozcamos la analogía procesal entre una y otra.

Como hemos visto antes, en las reclamaciones gubernativas la analogía es aún mayor, pues en esos casos la Administración ejerce una función jurisdiccional parecida a la de los Jueces y Tribunales. Las diferencias son puramente formales: la Administración no es un Juez imparcial, sino que es Juez y parte; la resolución que falla el recurso es un acto administrativo y carece de la fuerza de cosa juzgada que tienen las resoluciones judiciales. Por lo demás, la analogía procesal es grande. Hay una pretensión de un particular referente a la aplicación de la ley, y se realiza una serie o sucesión de actos encaminados a tal fin. Hay, en suma, un procedimiento.

No es mi propósito examinar en este trabajo las di-

---

(3) FORTI, *Diritto amministrativo*, Nápoles, 1934, vol. I, pág. 17.

ferencias entre «procedimiento» y «proceso», más enunciadas que claramente explicadas por los procesalistas (4). Tampoco lo es intervenir en la viva e interesante discusión promovida entre los procesalistas y administrativistas españoles acerca de si el proceso es una institución exclusiva del Derecho procesal civil y penal, o, por el contrario, se trata de una institución común también al Derecho administrativo (5).

Pero no puedo menos de afirmar que el estudio jurídico del procedimiento administrativo, su exposición científica ofrece una sorprendente analogía con el sistema de la doctrina del Derecho procesal.

Así, nosotros, los administrativistas, estudiamos la naturaleza del derecho de recurso; ellos, los procesalistas, la naturaleza de la acción; uno y otra se ejercen frente a un órgano del Estado, administrativo aquél, judicial éste.

El problema de la competencia de los órganos y sus clases (territorial, material y de grado), las cuestiones de competencia entre los mismos, la recusación y la abstención, son cuestiones comunes a ambas disciplinas.

La consideración jurídica de las partes en el «proceso» judicial o en el procedimiento administrativo plantea idénticos problemas: el de la capacidad para ser parte, el de la capacidad procesal, el de la legitimación en causa, el de la postulación.

---

(4) Véase ROSENBERG, *Lehrbuch des deutschen. Zivilprozessrechts*, 2.<sup>a</sup> ed., Berlín, 1929, págs. 1, 314. CARNELUTTI, *Sistema del diritto processuale civile*, vol. II, págs. 3 y sigs., vol. III, pág. 4. ALCALÁ ZAMORA, *Proceso, procedimiento, enjuiciamiento*, en «Estudios de Derecho Procesal», 1934, págs. 461 y sigs.

(5) Véase VILLAR Y ROMERO, *ob. cit.* PRIETO CASTRO, *Cuestiones de Derecho procesal*, 1947. BALLBÉ, *La esencia del proceso*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», julio-agosto de 1947.

A la acumulación de acciones en el Derecho procesal corresponde la acumulación de expedientes en el Derecho administrativo.

La existencia de terceros interesados plantea también en Derecho administrativo los problemas procesales de la intervención principal o adhesiva.

También en el procedimiento administrativo hay actos procesales de iniciación, de desarrollo y de terminación. De igual modo que el proceso judicial, los expedientes administrativos pueden terminar en virtud de una decisión de la autoridad, por caducidad y por desistimiento.

A las providencias, autos y sentencias judiciales corresponden los proveídos, acuerdos y resoluciones administrativos.

La intervención de las partes en el proceso judicial tiene un paralelo en la audiencia del interesado y en el derecho de información en los expedientes administrativos.

En el procedimiento administrativo encontramos igualmente medios de prueba, notificaciones y recursos. Si hay una ejecución de sentencias, también los actos administrativos han de ser llevados a puro y debido efecto.

La expresión autos tiene fiel reflejo en la de expediente.

Incluso el estudio de la fuerza de cosa juzgada tiene su equivalente en los efectos jurídicos del acto administrativo, que, en ciertas ocasiones, son idénticos a los de las sentencias.

Ciertamente, no pueden echarse en olvido las diferencias apuntadas entre los órganos y resoluciones judiciales y los de la Administración. Pero también son dis-

tintos los contratos civiles y los administrativos, y, sin embargo, no se niega, al menos irrefutablemente, la existencia de los contratos en el Derecho administrativo. Tampoco los penalistas han prohibido el empleo del término penas administrativas.

Los Jueces y Tribunales aplican el Derecho civil, el penal, etc., utilizando un procedimiento jurídico. Las normas que regulan este procedimiento constituyen el Derecho procesal común o judicial. La Administración aplica el Derecho administrativo empleando un procedimiento propio; las reglas que lo disciplinan forman el Derecho procesal administrativo.

Ante este crecimiento de la realidad procesal cabe plantear el problema de si deben aumentarse las disciplinas procesales, o si no sería quizás más conveniente hacer un estudio verdaderamente general del problema procesal. Si el procedimiento se ofrece en diversos campos del Derecho, entonces es un problema de la teoría general del Derecho, correspondiendo únicamente a las distintas disciplinas particulares el estudio de los detalles y diferencias que presenta el procedimiento en su ámbito respectivo. Como no existe una teoría general del procedimiento, cada disciplina procesal ha tenido que hacer sus veces, habiendo sido la ciencia del Derecho procesal judicial la que se ha adelantado a todas. Ella es la que nos ha proporcionado los instrumentos de su depurada técnica que permiten elaborar una teoría del procedimiento administrativo, que sin ellos tal vez no hubiera nacido.

Antes que Merkl, ya Oetker había atribuido a la teoría general del Derecho el estudio de los fundamentos comunes del Derecho procesal, y Spiegel ha sostenido que el estudio comparativo del procedimiento civil,

penal o administrativo de un mismo Estado arrojaría una gran luz sobre la naturaleza y esencia del procedimiento (6).

Se ha discutido si el procedimiento administrativo tiene un rango igual al procedimiento judicial. La gran importancia de aquél salta a la vista. Así como hay muchas personas que nunca se han visto envueltas en un procedimiento civil o criminal, me atrevería a decir, en cambio, que nadie ha dejado de entrar en relación con el procedimiento administrativo o la jurisdicción voluntaria. Una conducta irreprochable y prudente, la diligencia, el cumplimiento celoso de las obligaciones evitarán a uno el verse envuelto en un proceso civil o criminal, escribe Spiegel; pero no es posible sustraerse a la jurisdicción voluntaria, como no es factible eludir la actividad administrativa. El proceso civil y penal, dice el mismo autor, pertenece a la patología; la jurisdicción voluntaria y la actividad administrativa corresponden a la fisiología de la vida jurídica. La patología y la terapéutica sólo tienen interés para los enfermos; la higiene tiene interés para todos.

Se ha hablado también de la uniformidad del procedimiento civil y de la falta de unidad del procedimiento administrativo. En este punto conviene observar que debe haber una íntima relación entre el procedimiento y la materia objeto del mismo. El procedimiento es la forma con arreglo a la cual un órgano público ha de ejercer sus funciones; luego el procedimiento, para ser útil, ha de acomodarse a los fines, a la función. No puede, pues, haber un *modus procedendi* único para los

---

(6) SPIEGEL, *Derecho administrativo*, trad. esp. Colección Labor, página 90.



diferentes órganos del Estado, sino una serie de procedimientos o modos de actuar. El procedimiento será tanto mejor cuanto más influido esté por su objeto y cuanto más se ajuste a sus fines.

El procedimiento civil parece desligado de su objeto. El curso del procedimiento es el mismo, ya se trate del ejercicio de una acción reivindicatoria, de una demanda de indemnización de daños y perjuicios o de la defensa de un derecho real de servidumbre. Los momentos procesales son los mismos: demanda, contestación, réplica y dúplica (en su caso), período de prueba, escrito de conclusiones y sentencia.

Sin embargo, no hay que olvidar dos cosas. En primer lugar, los casos a que se aplica el procedimiento civil no son tan distintos como parece a primera vista: la mayoría de los pleitos pertenecen al campo del derecho de propiedad, se discute en ellos «lo tuyo y lo mío», se trata de un derecho real o de una obligación que alega el demandante y niega el demandado. A esta uniformidad de objetos corresponde, pues, una uniformidad del procedimiento. Por otra parte, el procedimiento civil no es tan uniforme como se pretende. Así, hay una serie de procedimientos especiales: interdictos, juicios ejecutivos, de testamentaría y *ab intestato*, concurso y quiebra, etc.. Hasta la cuantía del pleito influye en el curso del procedimiento (juicios verbales, de menor y mayor cuantía).

El procedimiento administrativo surgió a influjos del procedimiento judicial. Es un efecto de la tendencia del Estado de Derecho a asemejar la Administración a la Justicia. El primer paso consistió en crear un Derecho administrativo material, un Derecho sustantivo de la Administración, de igual manera que existía un De-

recho material (el civil y el penal), cuya ejecución estaba confiada a los Tribunales. El segundo paso fué crear un Derecho procesal administrativo parecido al judicial, un Derecho adjetivo de la Administración con el fin de proporcionar a los particulares que acuden a las autoridades administrativas en defensa de sus derechos, las mismas garantías, la misma seguridad que ofrece el Derecho procesal judicial a los que acuden a los Tribunales en defensa de su derecho. La necesidad de observar ciertas formas se considera, con razón, como una garantía de que el contenido se ajustará al derecho. La más eficaz de todas estas garantías es la colaboración en el procedimiento de las personas cuyos derechos u obligaciones pueden resultar o resultarán afectados por el procedimiento en cuestión. Por eso la institución fundamental del Derecho procesal consiste en la regulación de la intervención de las partes o interesados.

No obstante esa tendencia a dar *forma judicial* a la actividad administrativa, hoy día se procura alejar en lo posible la administración de la jurisdicción, lo que se consigue mediante un procedimiento adaptado a las necesidades de la Administración. Esta última tendencia obedece a una comprensión más exacta de la distinta naturaleza de la Administración y de la Justicia; de la posición y caracteres del Derecho administrativo dentro del ordenamiento jurídico. El Derecho administrativo es la parte más importante del Derecho público, y como tal se inspira, en primer término, en los intereses de la comunidad y, en segundo lugar, en los de los particulares.

En el procedimiento judicial civil era principio generalmente admitido el de que los interesados, las partes, son los que han de dar impulso al procedimiento,

estimular la actividad judicial y aportar los materiales del proceso (*principio dispositivo*). Estas facultades de las partes en el procedimiento civil son una prueba más de la relación que existe entre el procedimiento y su objeto. En efecto, en el Derecho privado, cuya aplicación corresponde al Juez ordinario, es donde se manifiesta, más ostensiblemente que en ningún otro campo del Derecho, el arbitrio de las partes, la autonomía de la voluntad.

En cambio, en el procedimiento administrativo domina el llamado *principio inquisitivo* o de *oficialidad*; incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto crea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada. Las partes, los interesados, instan solamente, pero no disponen la tramitación del pleito. La autoridad administrativa es la que ha de indagar y determinar los hechos a que se refiere el litigio; la que ha de comprobar la verdad de los hechos alegados mediante la práctica *ex officio* de las pruebas oportunas. Predomina el principio de la *verdad material*. Mientras en los pleitos civiles, en virtud del principio dispositivo, son los interesados los que ofrecen la prueba de sus alegaciones, en el procedimiento administrativo todas las afirmaciones han de confrontarse con los hechos, y éstos han de acreditarse como ciertos para que puedan servir de base a la resolución administrativa, pues únicamente la certeza de los hechos ofrece la seguridad exigida para el cumplimiento de los fines de la Administración, que son independientes de la voluntad de las partes.

Esta oposición entre el procedimiento civil y el administrativo no es ya tan absoluta. Hoy día existe una tendencia a aproximar el procedimiento civil al admi-

nistrativo. El Estado va atribuyendo importancia a la verdad material, esto es, a que la sentencia judicial sea realmente justa. En esta parte merece recordarse la Exposición de Motivos de la Ley alemana de 27 de octubre de 1933, que reformó la de Enjuiciamiento civil: «Las partes y sus representantes deben tener conciencia de que la Administración de justicia sirve no sólo a ellos, sino también, y con preferencia, al Pueblo todo. Ninguna de las partes puede estar facultada para inducir a error al Tribunal con falsedades o abusar de la actividad del mismo con dilaciones procesales hechas de propósito o por negligencia. Al derecho que cada cual tiene a la protección jurídica corresponde el deber de facilitar al Juez el hallazgo del derecho mediante una conducta procesal seria y cuidadosa...»

Esta transformación del procedimiento civil es un reflejo de la evolución operada en el Derecho privado. A la limitación del arbitrio de las partes, especialmente en lo que se refiere a la libertad de contratación, tan restringida hoy día, tenía que seguir, forzosamente, la limitación del arbitrio de las partes en el procedimiento civil. Ésta es una prueba más de la dependencia que existe entre el procedimiento y su materia.

## II. LEGISLACIONES POSITIVAS.

### DERECHO ESPAÑOL

Pocos países tienen una Ley general que establezca los principios fundamentales del procedimiento en las distintas ramas de la Administración. Austria ha sido el primer país que ha promulgado verdaderas leyes generales de procedimiento administrativo. Llevan la fecha

de 21 de julio de 1925, y son cuatro: la Ley de introducción a las Leyes de procedimiento administrativo, que determina especialmente los organismos y autoridades a que han de aplicarse las Leyes procesales; la Ley general de procedimiento administrativo; la Ley penal administrativa, que, de una parte, contiene disposiciones generales de Derecho penal administrativo, y de otra, preceptos sobre el procedimiento penal administrativo, y la Ley de ejecución administrativa, en la que se regula el procedimiento ejecutivo (7).

Las Leyes austríacas influyeron, esencialmente, en Checoeslovaquia, Polonia y Yugoslavia. El Gobierno checoslovaco, en virtud del artículo 10 de la Ley de organización política, publicó el Reglamento de 13 de enero de 1928, que contiene el procedimiento general administrativo y el de ejecución. El presidente de la República polaca, con arreglo al artículo 44 de la Constitución y de la Ley de 2 de agosto de 1926, dictó tres Reglamentos relativos, respectivamente, al procedimiento general, al de ejecución y al penal de la Admi-

---

(7) Hay otra ley de la misma fecha llamada de reducción de gastos administrativos, que sólo en una mínima parte se refiere al procedimiento administrativo. Véase, sobre el particular, HERRN-  
RITT, *ob. cit.*, págs. 8 y sigs., y MANNLICHER-CORETH, *ob. cit.* PRAU-  
NEGGER, *Das österreichische Verwaltungsverfahren*, 1926. KOMOR-  
ZYNSKI-OSZCZYNSKI, *Die neuen österreichischen Gesetze über das*  
*Verwaltungsverfahren*, 1926. KOROPATNICKI, *Kommentar zum allge-*  
*meinen Verwaltungsverfahrensgesetz*, 1927. MEISTER, *Die Verwal-*  
*tungsverfahrensgesetze*, 1926. GRAEFENSTEIN, *Die Verwaltungsver-*  
*fahrensgesetze*, 1932. SCHÖNHOFER, *Die Gesetze über das Verwal-*  
*tungsverfahren*, 1929. KIRSCH, *Die österreichische Verwaltungsver-*  
*fahrensgesetze*, 3.<sup>a</sup> ed., 1948. ADAMOVICH, *Oesterreichische Verwal-*  
*tungsverfahren*, 1926. MANNLICHER, *Die österreichische Verwaltungs-*  
*reform des Jahres*, 1925. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, año V,  
página 357. CORETH, *Die Verwaltungsreform. Oesterreichisches*  
*Jahrbuch*, 1925.

nistración, que llevan la fecha de 22 de marzo de 1928. La Ley yugoeslava de 9 de noviembre de 1930 regula también detalladamente, en ciento setenta y seis artículos, el procedimiento general y el de ejecución.

Ni Francia, ni Italia, ni Portugal tienen una Ley general de procedimiento administrativo (8). Tampoco la tiene Alemania; pero la Ordenanza tributaria del Reich, de 13 de diciembre de 1919, es un verdadero Código de procedimiento fiscal. Merecen también recordarse la Ordenanza administrativa de Turingia de 10 de junio de 1926, las Leyes prusianas de Administración de 1883 y de Policía de 1 de junio de 1931, y el proyecto de Ordenanza de Derecho administrativo y de una Ley de procedimiento administrativo del año 1931 para Wüthemberg.

En cambio, los Estados Unidos cuentan con una ley federal de Procedimiento administrativo, que lleva fecha de 11 de junio de 1946, de la que el senador McCarran ha opinado que «es una de las medidas más importantes que se han presentado al Congreso de los Estados Unidos en su historia...; es una declaración de derechos para los cientos de miles de americanos cuyos asuntos están controlados o regulados, de un modo u otro, por los servicios administrativos del Gobierno federal». No es una ley extensa; es una enumeración de algunos principios fundamentales, y regula la intervención y audiencia de las partes en los expedientes administrativos y la publicidad del procedimiento. En los

---

(8) Recientemente, la doctrina empieza a lamentar la falta de un estudio sistemático de todas las cuestiones relativas al procedimiento administrativo. Véase GEORGES LANGROD, *Procédure administrative et droit administratif*, en «Revue du Droit public», octubre-diciembre de 1948, págs. 549 y sigs.

informes de las Cámaras sobre el proyecto se califica de función *judicial* la que ejerce la Administración al realizar actos particulares. El procedimiento está muy influenciado por las formas judiciales. Se considera que la Administración es, juntamente con la Judicatura y la Legislación, uno de los medios de hacer efectivo el imperio del Derecho (9).

España es uno de los pocos países que tienen una ley de Procedimiento administrativo: la de Bases de 19 de octubre de 1889.

Las preocupaciones y deseos que la inspiraron aparecen ya en la Ley de 31 de diciembre de 1881, que dictó bases para el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas. El Ministro de Hacienda decía en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley: «Si los derechos de los ciudadanos han de estar debidamente garantizados, y si éstos han de contar, como es justo, con la seguridad de ser fielmente atendidos cuando los ejercitan, preciso es que en la ley de Procedimiento, en la ley Adjetiva, encuentren la garantía necesaria de que será una verdad aquel ejercicio que las leyes sustantivas les reconocen, pues de otro modo el derecho podrá tenerse, pero no ejercitarse. y el derecho sin ejercicio deja de ser tal derecho en la vida de la realidad. De aquí el que a toda ley sustantiva siga la adje-

---

(9) Como ha dicho el senador Simons, esta ley no es más que un paso de principiante; por ello ha propuesto la creación en el Congreso de una Comisión mixta de procedimiento administrativo. En las reuniones de la Asociación Americana de Abogados se han constituido secciones de Derecho administrativo; por ejemplo: en la de Chicago de 1946. Para el estudio del procedimiento administrativo en los Estados Unidos, véase la documentada obra de WALTER GELLHORN, *Administrative law. Cases and comments*, 2.ª edición, Brooklyn, 1947.

tiva que la dé vida real; de aquí el constante propósito de todos los tiempos, de las situaciones todas, de hacer leyes de procedimientos en las que el ciudadano adquiriera la confianza de que, cuando trate de hacer valer sus derechos, tiene una norma fija a que atenerse en sus reclamaciones, norma de que no puede prescindir la autoridad ante la cual le demande. Si esta necesidad se ha sentido constante y visiblemente en todos los ramos del Derecho, en donde la necesidad es más palpable, más imperiosa, es, sin duda alguna, en el administrativo, ya por su especialidad, ya por la singularidad que ofrece de que la autoridad que en primer término ha de resolver es la representante de la Administración de quien el reconocimiento del derecho se demanda.»

El Ministro describía así el procedimiento en el ramo de Hacienda: «En efecto, es tal la confusión que hoy existe, que no es posible determinar, sino en muy contados casos, el tiempo de que dispone el administrado para hacer uso de un derecho; no está fijada, sino en contadísimas reclamaciones, la forma en que debe hacerse; no está preceptuado cuándo se han de presentar los justificantes de lo pretendido, y se carece de disposiciones que determinen con fijeza los plazos para presentar y ampliar las pruebas. Así es que el interesado, una vez hecha la reclamación, no vuelve a tener conocimiento del expediente, sino por las notificaciones de las providencias, desconociendo las pruebas que la Administración aduce al expediente, ignorando las alegaciones que contra las suyas utilizan los auxiliares de la Administración. De modo que en el sistema actual el interesado marcha completamente a oscuras en el procedimiento, y si alguna vez obtiene poca o mucha luz,



suele conseguirla por la atención del funcionario o por medios que la ley y la moral reprueban.

Realmente no existen verdaderas leyes de garantía, sino prácticas inspiradas en el criterio de los funcionarios, que, con exagerado celo, legado de antiguas preocupaciones administrativas, las convierten en bastantes casos en procedimientos de defensa de los derechos de la Hacienda. Este funesto sistema, fuera de otros vicios, establece una lucha entre el administrado y la Administración» (10).

Estas consideraciones podían aplicarse a todos los ramos de la Administración. La citada Ley de 31 de diciembre de 1881 introdujo trascendentales y beneficiosas novedades en materia de reclamaciones económico-administrativas; pero esto no era suficiente. Había que crear un procedimiento rápido y seguro en todos los ramos de la Administración.

A este propósito respondió la ley de Bases de 19 de octubre de 1889, que fué fruto de la iniciativa parlamentaria, teniendo su origen en una proposición de ley de don Gumersindo Azcárate. Decía en la Exposición de Motivos el que fué ilustre profesor de la Universidad de Madrid: «Tiene el Poder legislativo un procedimiento señalado en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras; lo tiene el Poder judicial en las leyes de Enjuiciamiento civil y criminal; pero el Poder ejecutivo bien puede decirse que carece de él, pues no merece tal nombre el heterogéneo, incompleto y vicioso, que si por excepción establecen las leyes y reglamentos con relación a determinados ramos de la Admi-

---

(10) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Legislatura 1881-82, tomo II, ap. al núm. 29. Sesión de 24 de octubre de 1881.

nistración, es, por lo general, fruto de precedentes y obra de la rutina, sin fijeza, sin garantía y sin sanción. Los males que semejante estado de cosas origina son bien notorios. Pendiente la tramitación de los expedientes del libre arbitrio de los funcionarios, aquéllos marchan con vertiginosa rapidez o se estancan, y su terminación se facilita o se dificulta, según cuadre a las miras de los patronos con que cuentan los interesados...».

El propósito del legislador era modesto: fijar las bases para la redacción de los reglamentos de procedimiento administrativo.

«No es posible, continuaba la Exposición de Motivos, dada la índole de la Administración y lo complejo de sus funciones, formular en una ley un solo procedimiento para el desempeño de todas sus dependencias; pero sí lo es fijar los principios dentro de los cuales deba cada Ministerio formar los reglamentos en que aquél se desenvuelva y desarrolle. La fijación de plazos improporcionables para la tramitación, la necesidad de que el expediente no sea un secreto para los interesados, la especificación de los recursos que pueden utilizar contra las resoluciones administrativas y la determinación de la responsabilidad en que incurrir, en su caso, los funcionarios públicos, bien puede considerarse que están en ese caso y, por tanto, que pueden servir de bases sobre las cuales deban redactarse los distintos reglamentos» (11).

En ejecución de la ley de Bases, cada Ministerio dictó su respectivo Reglamento (12). Mas no paran aquí

---

(11) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Legislatura 1888-89, tomo 1, apéndice 7 al núm. 5.

(12) Reglamento de 11 de agosto de 1892 y 4 de enero de 1915, para la Presidencia del Consejo; de 17 de abril de 1890, para el Ministerio de Estado; de 23 de abril de 1890, para Fomento; de la

las disposiciones procesales. En materia de Administración local, de minas, de aguas, de expropiación forzosa, de funcionarios, de beneficencia, de abastos, etc., son numerosísimas las normas de procedimiento y muy diversos los criterios en que se inspiran.

### III. CLASES DE PROCEDIMIENTO

La Administración pública no puede sujetar todos sus actos a un mismo procedimiento, porque si ha de existir, como es natural, una íntima relación entre el procedimiento y su materia, la diversidad de fines administrativos exige un procedimiento adecuado a los mismos. No puede ser igual el procedimiento para la adjudicación de una obra o servicio público que para matricularse en un centro oficial de enseñanza.

No obstante, atendiendo a la finalidad del procedimiento, pueden distinguirse las clases siguientes:

a) El procedimiento de *gestión de servicios de interés general*. La Administración se preocupa en estos expedientes de organizar y asegurar la buena marcha de los servicios de los diferentes ramos. Son ejemplos de este procedimiento, la contratación de obras y servicios públicos, la provisión de plazas de funcionarios públicos, etc.

b) El procedimiento *ordinario* o de *gestión admi-*

---

misma fecha, para Guerra, de 25 de abril de 1890, modificada en 1924 y 1926, para Marina; de 9 de julio de 1917, para la Subsecretaría de Justicia; de 30 de diciembre de 1918, para Instrucción Pública; de 16 de febrero de 1932, para Industria y Comercio; de 14 de junio de 1935, para Agricultura, y de 31 de enero de 1947, para Gobernación.

*nistrativa*, encaminado a la realización de los actos administrativos en que encarna la normal actividad de la Administración, definiéndose, en el caso concreto la situación jurídica el particular. Pertenecen a esta categoría los expedientes de solicitud de permisos, concesiones, la liquidación de exacciones, etc. Este procedimiento puede equipararse a la jurisdicción voluntaria del procedimiento civil.

c) El procedimiento de *reclamación* o *recurso*. En él se impugna un acto administrativo existente, pidiéndose que se dicte otro que lo reforme o anule. Puede compararse, *mutatis mutandis*, con los actos de la jurisdicción contenciosa civil.

d) El procedimiento *sancionador* o *penal*, en el que la Administración persigue el castigo de los particulares que han infringido las disposiciones administrativas (procedimiento *correctivo*), o de los funcionarios públicos que han faltado a sus deberes (procedimiento *disciplinario*).

e) El procedimiento *ejecutivo* o de *apremio*, dirigido a llevar a puro y debido cumplimiento los actos administrativos (13).

---

(13) El Reglamento del Ministerio de Agricultura distingue los asuntos según que sean evidentemente aplicables claros preceptos legales y reglamentarios o que requieran la formación de expediente. El del Ministerio de Educación Nacional sigue un criterio parecido, distinguiendo los asuntos comprendidos de un modo expreso en la legislación vigente y los susceptibles de interpretación o en que exista oposición de derechos. Más acertadamente, el Reglamento del Ministerio de la Gobernación dispone que cuando los escritos no estén formulados al amparo de una disposición legal concreta y no signifiquen otra cosa que el mero ejercicio del derecho de elevar peticiones de carácter graciable, la autoridad correspondiente acordará de plano lo que hubiese lugar. Pero con relación a los demás escritos distingue tres tipos de procedimiento: el de gestión de servicios de

#### IV. PRINCIPALES PROBLEMAS

Un estudio completo del procedimiento administrativo tendría que constar, por lo menos, de los siguientes capítulos:

1. Sujetos del procedimiento (la Administración y los interesados).

2. El procedimiento propiamente dicho comprende tres momentos fundamentales: 1.º Iniciación (de oficio o a instancia de parte. 2.º Instrucción (práctica de la prueba, audiencia de los interesados, emplazamientos y citaciones, providencias para mejor proveer de la autoridad administrativa, informes de otros organismos, etcétera). 3.º Resolución del expediente o fin del procedimiento (decisión de la autoridad, caducidad, desistimiento).

3. Recursos de los interesados.

En el presente trabajo me limitaré a examinar aquellos puntos que constituyen las máximas garantías jurídicas de los particulares dentro del procedimiento administrativo.

#### V. SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO

1. *La Administración pública.* — En el procedimiento administrativo intervienen, por lo menos, dos

---

interés general, el de primera decisión de peticiones o reclamaciones y el sancionador.

Atendiendo al modo de iniciarse el procedimiento, cabe distinguir el iniciado de oficio y el comenzado a instancia de parte.

personas: la Administración y el particular, o dos entidades públicas.

La Administración pública, a diferencia de la justicia, que es un monopolio del Estado, es ejercida por distintos sujetos. Así, junto a la llamada Administración central, existe la denominada Administración autónoma. (local e institucional).

En cuanto a los principios de organización administrativa, únicamente interesa mencionar aquí el de competencia, pues el primer supuesto de la legalidad de los actos administrativos es la competencia de la autoridad para dictarlos (por razón de la materia, de territorio y de grado).

Los preceptos relativos a la competencia son obligatorios y están sustraídos al arbitrio de las partes. Han sido establecidos atendiendo, en primer término, a los intereses del Estado. El reparto de atribuciones entre los distintos órganos se ha hecho, por razones de división del trabajo y de aptitud, dividiéndose la total actividad del Estado entre una serie o conjunto de órganos cuya competencia queda así definida por el Derecho. Esta «mensurabilidad» de la actividad estatal (según la expresión de Schmitt) es una de las características del Estado moderno.

La competencia debe examinarse de oficio por la autoridad administrativa. Además, es preciso que el órgano, aun siendo competente, no esté influenciado por motivos psicológicos que guarden relación con el asunto o con las personas que intervienen en el mismo. Se trata de la misma cuestión planteada en el procedimiento judicial por el *judex inhabilis* y el *judex suspectus*. Los reglamentos del Ministerio de la Gobernación y de la Subsecretaría de Justicia se ocupan de las cau-

sas de recusación y abstención y del procedimiento aplicable.

2. *Las partes e interesados.*—De la tramitación y resolución de un procedimiento administrativo pueden nacer derechos a favor de una persona o resultar perjudicados los derechos e intereses de otra u otras. Por consiguiente, puede darse el nombre de «interesados» a aquellas personas que inician el procedimiento ejerciendo una pretensión de carácter jurídico-administrativo, y a aquellas cuyos derechos e intereses legítimos puedan ser afectados por la resolución de dicho procedimiento.

Los interesados que intervienen en el procedimiento, bien sea iniciándolo o con posterioridad a su iniciación, reciben el nombre de «partes». El concepto de interesado es, pues, más amplio que el de parte. Hay interesados que no son parte, porque no intervienen en el procedimiento. Son «simples» interesados, porque resultan afectados meramente de hecho por la resolución del expediente.

El interesado que inicia un expediente presentando una instancia o formulando una reclamación, es «parte principal», pero si otros interesados comparecen en el expediente para defender los derechos que puedan ser afectados por el mismo, tienen también carácter de parte, si bien secundaria o accesoria.

De igual modo que en el procedimiento civil, también en el administrativo se va abriendo paso la idea de que los terceros interesados pueden ser parte e intervenir.

En algunos de nuestros reglamentos aparecen ya delineados los conceptos de parte y de interesado que aca-

bamos de examinar, si bien con diversas denominaciones (14).

El estudio de la posición de las partes en el procedimiento administrativo ofrece interesantes peculiaridades en relación con el procedimiento civil.

De igual modo que en éste, hay que distinguir la capacidad para ser parte, la capacidad procesal, la legitimación en causa y el poder de postulación.

---

(14) El Reglamento de la Subsecretaría de Justicia (art. 115) distingue los «reclamantes» e «interesados». La palabra reclamante se refiere solamente a aquel interesado individual y social que incoe el expediente de que se trate en primera o en única instancia. La palabra interesado se refiere a todas las personas naturales o jurídicas que tengan interés directo en el expediente, sean o no reclamantes. (V. arts. 96, 104, 105 y 168.) El Reglamento del Ministerio de la Gobernación (arts. 40, 44 y 45) habla de interesados y de terceros. Se entiende por «interesados» toda persona natural o jurídica, pública o privada, que ejercitando en nombre propio una pretensión de carácter administrativo dé lugar al oportuno procedimiento. Tienen también tal consideración las personas contra quienes se dirijan los procedimientos de carácter sancionador. El Reglamento regula la «intervención de terceros». Toda persona que por cualquier causa lícita tenga conocimiento de la existencia de un expediente administrativo cuya resolución pudiese afectar a derechos reconocidos a la misma por las leyes, podrá hacer, en tanto no haya recaído resolución definitiva, las alegaciones que considere oportunas en defensa de sus intereses. De igual modo, si durante la tramitación de un expediente se aprecia la existencia de personas a cuyos derechos pudiera afectar el acuerdo que en el mismo recayese y que no hubiesen hecho uso de la facultad indicada, la autoridad llamada a resolver podrá disponer que se notifique a dichas personas la existencia del procedimiento en cuestión, concediéndoles un plazo de diez a veinte días para que hagan las alegaciones o presenten los documentos que estimen convenientes a su derecho. En todo caso, corresponde a la autoridad que resuelva el expediente decidir si ha de tenerse o no por interesados a los terceros, comparecientes o no. En la afirmativa se entenderá con ellos y «sentirá iguales efectos el procedimiento que respecto de quienes hayan sido partes desde un principio». Según el art. 150, las disposiciones dictadas en cualquier procedimiento sólo podrán impugnarse «por quienes hayan figurado como interesados en él».



Tiene capacidad para ser parte quien posee capacidad jurídica, esto es, aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones.

En Derecho administrativo, a diferencia del Derecho civil, no existe una capacidad jurídica general, sino distintas capacidades jurídicas establecidas por las leyes y disposiciones para casos diversos. Así, es diferente la capacidad para ser funcionario público, contratista de obras públicas, titular de licencia de caza y de armas, alumnos de Bachillerato o de enseñanza superior, etcétera.

Mas no siempre el que puede ser parte en un procedimiento está capacitado para comparecer en él. La capacidad para ser parte no se identifica con la capacidad procesal. De igual manera que hay personas (locos, niños) capaces jurídicamente, pero que no pueden adquirir derechos o contraer obligaciones por actos propios, por carecer de la capacidad de obrar, así también hay personas que pueden ser parte en un expediente administrativo, pero no comparecer en él por sí mismas.

Nuestros reglamentos de procedimiento administrativo suelen referirse únicamente a la capacidad procesal, pero de los mismos se deduce que existe, además, la capacidad para ser parte en cuanto que establecen que por las personas naturales que no disfruten de la capacidad legal necesaria, promoverán y sostendrán las reclamaciones sus representantes legales.

En la legislación española no existe un principio general acerca de la capacidad procesal. Según el reglamento de procedimiento económico administrativo, las personas naturales podrán comparecer e instar por sí, cuando se hallen en el ejercicio de sus derechos civiles. Se recoge, pues, el precepto del art. 2.º de la Ley de En-

juiciamiento civil. El Reglamento de la Subsecretaría de Justicia alude a la capacidad legal necesaria con arreglo a las leyes que la regulan *en cada caso*, esto es, se admite la hipótesis de una capacidad de obrar distinta de la del ejercicio de los derechos civiles. El Reglamento del Ministerio de la Gobernación exige la capacidad de obrar para poder comparecer por sí. Indudablemente, esta capacidad de obrar es la de derecho civil.

Es interesante observar que en el Derecho administrativo, muchas veces tienen capacidad procesal los menores de edad; así, los mayores de dieciséis años pueden tomar parte en las oposiciones a auxiliares administrativos; los bachilleres, aunque sean menores de edad, pueden matricularse en la Universidad, etc.

Ello obedece a que en el Derecho administrativo, por lo común, la capacidad jurídica y la de obrar van unidas. Cuando la ley reconoce a una persona la aptitud para adquirir un derecho público, le concede al mismo tiempo la capacidad para adquirirlo por sí misma y ejercerlo. La razón estriba en que los derechos administrativos se atribuyen atendiendo a las condiciones personales del sujeto al cual se considera apto para ejercerlo. En cambio, en el Derecho civil la capacidad jurídica y la de obrar pueden no coincidir.

Sin embargo, en el procedimiento administrativo, cuando se trata de interponer recursos suele exigirse siempre la plena capacidad civil, esto es, la mayoría de edad.

En esta parte, aun en los casos en que la legislación permite a los menores de edad presentar solicitudes e instancias, tal habilitación se funda en el presunto consentimiento del titular de la patria potestad. En efecto, si el padre o el representante legal del menor se

opusiere a la matrícula de éste en un centro de enseñanza o a que tomase parte en unas oposiciones, es indudable que la Administración no accedería a la solicitud del menor, puesto que ésta iría contra la institución de la patria potestad cuyo alcance se extiende a las relaciones de derecho público que puedan afectarla.

Por eso se exige la autorización del padre o tutor para solicitar pasaportes, licencia de caza o alistarse como voluntario en el Ejército.

En cuanto a las personas jurídicas, es un principio común admitido en todas las legislaciones, que deben comparecer mediante sus representantes legales.

Mas no basta la capacidad procesal para presentar una instancia o interponer un recurso. Es preciso, además, que una y otro sean presentados por la persona a quien la ley faculta para ello. Este requisito es la llamada por los procesalistas *legitimatio ad causam*, que se distingue sustancialmente de la capacidad procesal. Así, quien poseyendo plena capacidad jurídica reclama ante la Administración el reconocimiento de un derecho que no pertenece al reclamante, sino a un tercero, tiene capacidad procesal, pero no legitimación en causa. Por el contrario, el menor que reclame la devolución de un pago indebido hecho a la Hacienda, tiene legitimación en causa, pero carece de capacidad procesal.

La cuestión tiene gran importancia, sobre todo en materia de reclamaciones gubernativas. En este punto no existe uniformidad en los reglamentos de procedimiento. Así, por ejemplo, el del Ministerio de Educación Nacional dispone que sólo serán admitidos aquellos recursos interpuestos por «titulares de un derecho administrativo» que se considere desconocido o contrariado por la resolución recurrida. El mismo reglamen-

to prescribe que quedarán sin tramitación todos los recursos que se presenten con un simple carácter objetivo. En cambio, el Reglamento del Ministerio de la Gobernación establece que podrán interponer recursos los afectados en un *derecho o interés legítimo*. Según el Reglamento de procedimiento económicoadministrativo, podrán promover reclamaciones todas las personas a cuyos *particulares intereses* afecten de modo *directo* los actos recurridos. El Reglamento de la Subsecretaría de Justicia habla también de *intereses directos* y de *interés justificado*. Incluso en algunos casos se reconoce una acción popular como, por ejemplo, en la Instrucción para el ejercicio del Protectorado en la Beneficencia particular. Otros Reglamentos nada dicen acerca de este punto.

La determinación de si pueden ser parte en el procedimiento administrativo solamente los titulares de derechos subjetivos o también los de intereses legítimos o los simples interesados tiene gran importancia por su alcance eminentemente práctico. Conviene, pues, aclarar los conceptos de derecho y de interés.

El Derecho regula las relaciones entre los hombres con el fin de que la sociedad pueda existir y de que el hombre pueda alcanzar los fines de su vida. Pero unas veces el ordenamiento jurídico mira solamente a los intereses generales de la seguridad, de la salud pública, etcétera. En éstos casos, los individuos al cumplirse las normas de interés general obtienen al mismo tiempo una satisfacción de sus intereses como ciudadanos, esto es, como miembros de la comunidad. Así, todos los habitantes de un Municipio tendrán interés en que se observen las disposiciones sobre establecimientos incómodos, peligrosos e insalubres, y si se infringieren tales

normas se sentirán lesionados en sus intereses como miembros de la colectividad local.

Pero puede ocurrir que algunas personas, aparte de ese interés general y diluido como miembros de la comunidad, tengan un interés particular en la observancia de esas normas, puesto que de su incumplimiento derivará para ellos un daño especial y directo, distinto del que de un modo vago y difuso sufrirán los demás ciudadanos. Así, en el ejemplo antes citado, los que habitan en las proximidades de una fábrica tienen un interés especial directo en que se guarden las prescripciones sanitarias y de seguridad. Este interés particular no ha sido considerado directa e inmediatamente por la ley. El legislador ha mirado sólo a la salud y seguridad públicas, pero esos particulares obtienen una protección indirecta de ciertos intereses especiales a través de la observancia del derecho objetivo. Se llaman por eso *intereses legítimos*.

Mas no todas las normas jurídicas están inspiradas exclusivamente en el interés general, sino que muchas persiguen también la protección de ciertos intereses particulares, por ejemplo, el del propietario de un inmueble, el del concesionario de una mina o de un aprovechamiento de aguas para riego, el de un funcionario público en conservar su puesto, etc. Estos intereses, protegidos de un modo directo, son los derechos subjetivos.

Pongamos un ejemplo para demostrar la conveniencia de distinguir claramente el derecho subjetivo y el interés legítimo y la trascendencia práctica de una interpretación errónea del concepto de interés directo y particular.

Supongamos que la Hacienda decreta la caducidad de una concesión minera por falta de pago del canon de

superficie y, en consecuencia, declara la mina franca y registrable. Un particular solicita entonces el registro a su nombre de la mencionada mina. Mientras se tramita esta solicitud, el antiguo concesionario incoa un expediente de rehabilitación y la Hacienda, con infracción de las disposiciones legales, declara rehabilitada la concesión.

¿El nuevo solicitante podrá recurrir contra el acuerdo de rehabilitación? Según el art. 51 del Reglamento de procedimiento económicoadministrativo «pueden promover reclamaciones contra los actos de la Administración económica todas las personas a cuyos *particulares intereses* afecten aquéllos de modo *directo*».

¿Cómo debe interpretarse este precepto? A mi juicio, en el sentido de que no hace falta acreditar la lesión de un derecho subjetivo perfecto, sino que es suficiente probar la lesión de un interés particular y directo por el acto ilegal.

En nuestro caso es evidente el interés directo del solicitante del registro. En efecto, el acuerdo de rehabilitación afecta de un modo directo a sus intereses particulares, puesto que de la subsistencia o anulación del mismo depende la obtención del título de concesionario de la misma.

Sería equivocado, a mi juicio, interpretar el citado artículo 15 en el sentido de que sólo los titulares de derechos subjetivos pueden promover reclamaciones económicoadministrativas. En tal caso y en el citado ejemplo, el nuevo solicitante no podrá reclamar, puesto que no tiene un derecho perfecto, sino una expectativa de derecho. Así lo declara la jurisprudencia (15).

(15) Sentencias de 4 de julio de 1923, 15 de marzo y 21 de junio de 1924, 3 de abril de 1929 y 16 de marzo de 1931, etc.

Pero admitamos con la jurisprudencia que la solicitud del registro minero crea sólo una expectativa de derecho subordinada a las resultas del expediente de rehabilitación; no por ello deja de ser menos cierto que esa expectativa crea un interés directo en el solicitante. Y ese interés directo es el que da título para la reclamación económicoadministrativa. No importa a este respecto que no exista un derecho perfecto.

Importaría tal condición si se tratase de interponer un recurso contenciosoadministrativo, puesto que uno de los requisitos legales es la existencia de un derecho administrativo lesionado.

Esta es una de las diferencias fundamentales entre la vía contenciosoadministrativa y la gubernativa. Aquélla tiene por finalidad la protección exclusiva de los derechos subjetivos (salvo en lo contencioso municipal en que se tutelan también los intereses legítimos); en cambio, la vía gubernativa, en general, defiende también los intereses legítimos de los particulares.

La razón de esta diferencia es la siguiente. El legislador español consideró que la sumisión de la Administración pública al control de los Tribunales (ordinarios o contenciosoadministrativos) debía limitarse al objeto exclusivo de la tutela de los derechos de los particulares, tanto civiles como administrativos. Se consideró que las prerrogativas del Poder público no permitían que llegase más lejos el control de la legalidad del mismo por los Tribunales. Mas tratándose de una fiscalización de la legalidad de los actos administrativos realizada por los propios órganos de la Administración, nada se opone a que dicha fiscalización sea todo lo amplia que exige el Estado de Derecho y que aconseja la buena marcha de la Administración. Esta es la primera interesa-

da en que se cumplan las leyes y disposiciones legales (que ella misma dicta) y en que se apliquen con criterio uniforme.

Además de la capacidad para ser parte, de la capacidad procesal y de la legitimación en causa hace falta otro requisito, el *poder de postulación* para que la pretensión del particular sea examinada en cuanto al fondo por la Administración. Ocurre, pues, lo mismo que en el Derecho procesal común. En éste, el poder de postulación es la facultad de pedir al Juez o Tribunal la tutela jurídica que se solicita. En el Derecho administrativo consiste en la facultad de pedir a la autoridad administrativa que dicte un acuerdo con arreglo a derecho.

Como indica GUASP, cabe concebir dos sistemas o formas principales de regular la concesión de este poder de postulación: o bien atribuirlo sin más a la parte que tiene capacidad procesal y está al mismo tiempo legitimada, o bien conferirlo a una determinada categoría de personas que hacen de su disfrute el ejercicio de una profesión (procuradores, abogados) (16).

En el Derecho administrativo, la norma general es que los interesados o sus representantes legales pueden comparecer por sí o por medio de mandatario con poder otorgado al efecto. En esta materia, el criterio del legislador es, en general, amplio y tolerante, permitiéndose en muchos casos los poderes otorgados mediante comparecencia ante la autoridad y los que constan en documentos privados (17).

---

(16) GUASP, *Comentarios a la ley de Enjuiciamiento civil*, Madrid, 1943, tomo I, pág. 126.

(17) Reglamento del Ministerio de la Gobernación, art. 42. Idem de procedimiento económico-administrativo, arts. 15 al 18. El Regla-



## VI. INTERVENCIÓN DE LAS PARTES

Una importante garantía jurídica derivada del procedimiento administrativo es la intervención de los particulares en el mismo.

En primer lugar, muchas veces el procedimiento sólo puede iniciarse a instancia de parte, o sea, es necesaria una manifestación de voluntad de la persona interesada (una instancia o solicitud) para que la actividad administrativa pueda ejercerse legalmente (concesión de permisos, autorizaciones, concesiones administrativas, excedencias, renunciaciones, jubilaciones voluntarias, etcétera). En estos casos, la instancia del interesado es un requisito de la legalidad de los actos administrativos.

En cuanto a los requisitos y forma de los escritos de los interesados, también constituye una ventaja la relativa tolerancia y benignidad de las disposiciones legales y aun de la propia Administración. La jurisprudencia se caracteriza por su benevolencia y falta de rigor respecto a las formalidades.

Incluso algunos Reglamentos, como los de la Subsecretaría de Justicia, de Procedimiento económicoadministrativo y del Ministerio de la Gobernación, disponen que si las instancias y documentos se presentaren sin reintegro de timbre o con reintegro insuficiente, podrán ser admitidos al efecto de interrumpir los plazos que se hallen corriendo, concediéndose al interesado un plazo que varía (diez, treinta o dos días) para efectuar o completar el reintegro.

---

mento de la Subsecretaría de Justicia prevé la asistencia jurídica de un abogado, arts. 168, 170.

Es de gran interés la participación de las partes e interesados en lo que puede llamarse período de instrucción del expediente.

La finalidad de esta etapa, que por lo regular ha de preceder a la resolución administrativa, es la determinación de los hechos que han de servir de fundamento a dicha resolución. Esta constituye como fin normal del procedimiento la conclusión lógica de la aplicación de un precepto administrativo a un asunto determinado. La norma administrativa representa la premisa mayor; la cuestión o asunto concreto constituye como premisa menor el elemento indeterminado que ha de precisarse mediante hechos y deducciones racionales; por consiguiente, su averiguación constituye una parte esencial, la más difícil, del procedimiento administrativo. Esta instrucción del expediente se verifica, de un lado, en colaboración con las partes o interesados a los que se ofrece ocasión de hacer las oportunas declaraciones (audiencia de los interesados); de otro, si hace falta, mediante la práctica de las pruebas que illeven al ánimo de la autoridad el convencimiento de la verdad del asunto.

Las leyes procesales administrativas suelen establecer respecto de la instrucción de los expedientes y siempre bajo el signo de la oficialidad, unos principios de orden técnico, según los cuales ha de atenderse a la mayor utilidad, rapidez, sencillez y economía (18).

En virtud del principio de oficialidad, la autoridad administrativa, sin perjuicio de lo previsto en disposiciones legales que hagan depender una resolución de una solicitud de las partes o de la prueba de determi-

---

(18) Artículo 39 de la ley austríaca de procedimiento administrativo. Ordenanza administrativa de Turingia, art. 59.

nados hechos (por ejemplo, la licencia de construcción requiere la presentación de planos y la satisfacción de ciertas necesidades técnicas) ha de proceder de oficio, esto es, ha de determinar el fondo del asunto aun sin la iniciativa e impulso de los interesados.

En nuestro Derecho son numerosos los preceptos en que se consigna el principio de oficialidad. Así, según el Reglamento de procedimiento de la Subsecretaría de Justicia, el Ministro o el Subsecretario podrán, por propia iniciativa, pedir aclaraciones a los interesados, ordenar trámites y diligencias de prueba y reclamar cuantos informes, antecedentes o documentos juzguen que pueden ser necesarios, útiles o convenientes. Asimismo la Sección unirá al expediente todos los antecedentes que crea necesarios, hayan sido o no solicitados por algún interesado (19). Según el Reglamento de procedimiento económicoadministrativo, la Administración podrá acordar de oficio las pruebas que juzgue pertinentes (20). Igualmente, el Reglamento del Ministerio de la Gobernación dispone que ultimada la tramitación de un expediente, la Administración, de oficio, podrá acordar que se incorporen a lo actuado documentos que se estimen de interés para un mejor conocimiento del caso a decidir, o que se practiquen determinadas actuaciones con igual fin (21).

En cuanto a la sencillez del procedimiento recordaré el Reglamento de la Subsecretaría de Justicia, según el cual no se aconsejará trámite ninguno, ni se reclamarán informes que no sean preceptivos por disposiciones legales, salvo que se juzguen absolutamente necesarios,

---

(19) Arts. 171 y 297.

(20) Art. 63.

(21) Art. 84.

citándose en el primer caso el precepto que los exija y fundamentándose en el segundo la conveniencia de realizarlo (22).

La audiencia de los interesados es un requisito esencial del procedimiento administrativo. Ha de ofrecérselles ocasión de defender sus derechos e intereses legítimos, de alegar y probar sus razones; así como de replicar a las alegaciones hechas por otros interesados, testigos o peritos, en cuanto que puedan perjudicarles. Ha de permitírseles, además, que intervengan en la determinación de los hechos que constituyen el fondo de la cuestión. Es éste un principio admitido en todas las legislaciones.

Según la Ley de Bases de 19 de octubre de 1889, instruídos y preparados los expedientes para su resolución, se comunicarán a los interesados para que dentro del plazo que se señale (de diez a treinta días) aleguen y presenten los documentos y justificaciones que consideren conducentes a sus pretensiones.

La omisión del trámite de audiencia es causa de nulidad en los casos en que sea preceptiva. La razón es obvia. El procedimiento es garantía tanto del derecho de los particulares como del acierto en la resolución. Por ello el interesado ha de tener a la vista todas las actuaciones administrativas para poder alegar lo que estime pertinente en defensa de sus derechos, y por eso interesa también a la Administración conocer las alegaciones hechas por el interesado con pleno conocimiento de causa, antes de formular dictamen o propuesta. Si no se cumplierse el trámite de audiencia en la forma legal, no sólo se privaría de defensa al interesado, sino que la

---

(22) Art. 171.

propia Administración quedaría informada deficientemente.

La doctrina es constante en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. «La audiencia al interesado, que se previene en la legislación en vigor sobre procedimiento, se funda en el principio de derecho de que nadie puede ser condenado sin ser oído.» «La estricta observancia del procedimiento es la norma más racional de buena administración, y todo descuido e incorrección en esta materia, si prevaleciera, conduciría a error, produciría injusticia y redundaría en desprestigio de los Poderes públicos.» «Las reglas de procedimiento, como de orden público y garantía de los interesados, tienen que cumplirse en toda clase de expedientes.» «La audiencia de los interesados en las controversias forenses es la más elemental garantía de sus derechos, el mejor y más práctico modo de hacerlos efectivos, y está impuesta por las leyes de procedimiento administrativo.» «El incumplimiento de trámite tan esencial implica un vicio de nulidad en el procedimiento que invalida la resolución adoptada en el expediente (23).

Naturalmente, el trámite de audiencia no será obligado cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros documentos o hechos que los aportados o aducidos por el interesado (24).

---

(23) Sentencias de 17 de enero y 20 de marzo de 1903, 30 de abril de 1910, 18 de noviembre de 1918, 7 de diciembre de 1920, 21 de abril de 1931 y otras muchas.

(24) Reglamento del Ministerio de la Gobernación, art. 91. Según el artículo 149 de este Reglamento se suprimirá el trámite de audiencia a los interesados, en el procedimiento sumario, en los casos en que debiera practicarse conforme a dicho Reglamento, siempre que la resolución que se adopte sea favorable a la petición del interesado.

Los interesados tienen también el derecho de información, esto es, el derecho a comparecer personalmente o por medio de apoderado en la oficina respectiva para que se les dé a conocer el estado de tramitación en que se encuentra el expediente (25). También se les reconoce, dentro de ciertos límites, el derecho a obtener copia certificada de extremos contenidos en el expediente. (Artículo 87 del Reglamento del Ministerio de la Gobernación.)

## VII. LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

Otra garantía muy importante es la obligación que tiene la autoridad administrativa de resolver, dentro de los plazos marcados, acerca de las instancias y reclamaciones de los particulares.

No hay que olvidar que la finalidad del procedimiento administrativo es dictar un acto, una resolución, en los que la Administración pública manifieste su voluntad u opinión respecto de los derechos o intereses alegados por los particulares. La seguridad jurídica exige que desaparezca la incertidumbre del particular acerca de sus pretensiones, que la autoridad defina su criterio en relación con las cuestiones suscitadas por el particular para que éste sepa a qué atenerse.

La obligación de resolver está reconocida en la Ley de Bases: en ningún caso podrá exceder de un año el tiempo transcurrido desde el día en que se incoe un expediente y aquel en que se termine en vía administrati-

---

(25) Reglamento de la Subsecretaría de Justicia, del Ministerio de la Gobernación y de procedimiento económico-administrativo.

va. Se establece, pues, que los expedientes han de terminar en el plazo máximo de un año, y el modo normal de terminar es la resolución de los mismos (26).

Los arts. 152 y 75, respectivamente, de los Reglamentos de la Subsecretaría de Justicia y del Procedimiento económicoadministrativo perfilan aún más esta obligación al declarar que la Administración no podrá dejar de resolver ninguna petición o reclamación, ni aun a pretexto de duda racional o deficiencia en los preceptos legales.

La obligación de resolver constituye una garantía jurídica, porque dictada la resolución, aun en el supuesto de que sea desfavorable a los derechos e intereses del particular, éste podrá impugnarla en vía gubernativa, o jurisdiccional, según los casos, mediante los oportunos recursos.

Però la Administración, muchas veces, faltando a su deber general de actuar, que constituye su esencia, observa una actitud pasiva, no responde a las instancias, no falla los recursos, etc.

Esta inercia de la Administración puede ocasionar y ocasiona graves daños a los intereses públicos y privados. Por lo que toca a estos últimos, la pasividad de la Administración puede impedir su defensa jurisdiccional, puesto que si para acudir a la vía contencioso-administrativa es necesaria la existencia de un acto impugnable, la Administración podrá cerrar el acceso a aquella jurisdicción no tomando ningún acuerdo, esto es, guardando silencio.

---

(26) Según la Sentencia de 28 de septiembre de 1915, la Administración viene obligada a resolver sobre las reclamaciones que se le hagan, sin pretexto alguno, en los plazos legales y reglamentarios.

Por consiguiente, la obligación de resolver debe ser verdaderamente tal, esto es, debe ir acompañada de sanciones jurídicas eficaces, en caso de incumplimiento. Una de estas sanciones podrá ser la responsabilidad administrativa y civil de la autoridad que no resuelva dentro de los plazos legales. La primera sanción no es suficiente, puesto que puede ocurrir que la autoridad morosa no tenga superior jerárquico; y en cuanto a la segunda, esto es, a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados al particular por la demora, se ha pensado que tal responsabilidad podía pesar abrumadoramente sobre el ánimo de la autoridad llevándola a adoptar acuerdos impremeditados o poco maduros.

Mas si no se busca otro remedio jurídico, podrá hablarse de una obligación moral de resolver, de una pauta de buena administración, pero no de una obligación, de un deber en sentido jurídico estricto.

Por estas razones, y al igual que en el Derecho privado, se planteó también en el Derecho administrativo el problema del silencio de la Administración. El legislador español no ha resuelto el problema con carácter general, sino que ha dictado soluciones en algunos ramos administrativos y en ciertos casos particulares.

Observaremos, ante todo, que el legislador en los casos de silencio previstos, da unas veces al silencio un valor negativo, denegatorio; y otras, un valor positivo, de aprobación. ¿Por qué esta diferente valoración?

Los actos positivos de la Administración crean, o modifican, o extinguen relaciones jurídicas; introducen, pues, cambios en el mundo del Derecho. De aquí que tales actos sean, en principio, el producto de una labor consciente y reflexiva de la Administración, la cual se ajusta en su elaboración a trámites y formalidades exi-



gidos taxativamente por la ley. Estos requisitos formales son, al mismo tiempo, garantía de madurez y acierto en la resolución, y eficaz salvaguardia de los derechos de los administrados.

Sería, por consiguiente, peligroso dar un carácter positivo, afirmativo, al silencio de la Administración, en todos los casos. La actividad administrativa dejaría de ser obra de la Administración para convertirse en labor de los administrados. Si se multiplicaran los casos del silencio afirmativo, se llegaría, como observa Ranelletti, al absurdo de hacer prevalecer el interés privado sobre el público y de considerar realizados actos administrativos, aun cuando faltasen los elementos de legalidad y de conveniencia. La pretensión más absurda podría convertirse, por el transcurso del tiempo, en acto de la Administración (27).

En cambio, dando al silencio un valor negativo no se producen, en general, daños, sino ventajas. No se introducen cambios en las relaciones jurídicas, sino que se mantiene el *statu quo*. Si se considera que la solicitud del particular ha sido desestimada, éste no adquiere el derecho que pide. Incluso puede decirse que se confirma en derecho una situación de hecho. En efecto, el particular pedía a la Administración algo que ésta no le ha dado. La interpretación denegatoria del silencio viene a confirmar este estado de cosas, sacando de dudas, definitivamente, al particular.

Pero el silencio-negación tiene una ventaja. Ya existe un acto administrativo impugnabile, esto es, la denegación tácita. Si no fuere así, la Administración po-

---

(27) RANELLETTI, *Il silenzio nei negozi giuridici*, en «Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche», 1892. Idem, *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, 5.<sup>a</sup> ed., 1937.

dría desconocer los derechos particulares y dejarlos sin defensa, con sólo negarse a proveer sobre los mismos, es decir, con guardar silencio. De este modo no existirían actos recurribles y se cerraría el acceso a la vía jurisdiccional.

El silencio negativo no produce ningún efecto en la relación jurídica *sustancial*, puesto que en nada la altera. Ha sido introducido en la ley para asegurar la eficacia de las garantías jurisdiccionales reconocidas a los ciudadanos. Como indica Forti, el silencio negativo tiene por fin solamente conseguir el efecto *procesal* de hacer viable el recurso contencioso. No es más que el prelude de un pleito (28).

Las consideraciones anteriores explican que la mayoría de los casos de silencio administrativo previstos por el legislador sean de silencio denegatorio.

El silencio administrativo es, pues, el complemento indispensable de la obligación de resolver. Sin embargo, nuestra legislación no ha admitido la doctrina del silencio con carácter general. Solamente en materia de administración municipal ha sido acogida como norma; en la Administración central la encontramos únicamente en casos aislados. Ello coloca a nuestro régimen jurídico en situación de inferioridad en relación con otros países como Francia e Italia, que admiten la doctrina del silencio administrativo con el fin de asegurar en todo caso el acceso a la vía contencioso-administrativa (29).

---

(28) FORTI, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, en «Rivista di Diritto Processuale Civile», 1933, pág. 121. Idem, *Il silenzio della pubblica amministrazione ed i suoi effetti processuali*, en «Studi in onore di F. Cammeo», 1933, vol. I, pág. 533, y en los *Studi di Diritto Pubblico*, del mismo autor, 1937, vol. 2, pág. 229.

(29) En Francia, dos leyes, una de 2 de noviembre de 1864 y otra de 17 de julio de 1900, establecieron que «en los asuntos

Por eso merece aplauso el art. 116 del Reglamento del Ministerio de la Gobernación, que reza así: «Transcurridos cuatro meses desde la presentación de un escrito o recurso, o el plazo, si fuere menor, para su re-

contenciosos, los cuales no pueden someterse al Consejo de Estado sino en forma de recurso contra una decisión administrativa, cuando hayan transcurrido más de cuatro meses sin que haya recaído una decisión, las partes interesadas podrán considerar rechazada su instancia y acudir al Consejo de Estado».

En el Derecho italiano no existe una disposición legal sobre esta materia, pero el Consejo de Estado, en la Sentencia de 22 de agosto de 1902, adoptó el siguiente principio: Cuando contra la providencia de una autoridad inferior se admite recurso de alzada, e interpuesto éste, la autoridad superior, a pesar de reiteradas instancias, no falle el recurso, deberá deducirse de este prolongado silencio que la autoridad superior confirma y hace suyo el acuerdo impugnado, admitiéndose el recurso ante el Consejo de Estado. Este es el principio general del Derecho italiano sobre el valor jurídico del silencio administrativo; pero es preciso que la Administración tenga la obligación jurídica de resolver, pues si no la tuviera su silencio carece de significado.

En Alemania se niega, en principio, la manifestación tácita de voluntad de la Administración, esto es, se niega la doctrina del silencio administrativo. Sin embargo, se admite el recurso contencioso-administrativo contra la pasividad de la Administración en el caso de que tenga la obligación de resolver; verbigracia: la ley de lo Contencioso-administrativo de Hamburgo, admite el recurso contra la autoridad que se ha negado a resolver.

En el Derecho austríaco existe la obligación de resolver dentro del plazo máximo de seis meses a contar desde la presentación de la instancia. Si transcurriere dicho plazo sin recaer resolución, entonces, a petición de parte, será competente para resolver la autoridad superior. Son presupuestos de la devolución de competencia, de una parte, la omisión del acuerdo dentro del plazo fijado, y, de otra, la petición de la parte solicitando que resuelva el superior. Si éste, a su vez, no resuelve dentro de igual plazo, el interesado podrá pedir la devolución de competencia al superior inmediato hasta agotar la vía jerárquica. Si la suprema autoridad del ramo dejase también de resolver, entonces queda abierto el recurso contencioso por omisión (*Säumnisbeschwerde*) ante el Tribunal administrativo, una vez transcurridos los seis meses siguientes a la presentación de la instancia dirigida a dicha autoridad suprema. ADAMOVICH, *Grundriss des österreichischen Verwaltungsrechts*, 4.<sup>a</sup> ed., Viena, 1948, páginas 126 y 159.

solución, sin que la autoridad competente haya decidido sobre el mismo, el interesado podrá solicitar por escrito que se resuelva su petición o recurso. Si en tal caso transcurriera un mes sin recaer resolución, se entenderá que la petición o recurso ha sido resuelto en sentido desestimatorio, y quedará expedita al solicitante la vía que proceda».

Este precepto, a mi juicio, necesita una aclaración. ¿Es que los plazos de cuatro meses y de un mes señalados en el mismo pueden quedar en suspenso a voluntad de la Administración? La cuestión puede plantearse a tenor del art. 107 del propio Reglamento, según el cual *todos* los plazos fijados en el mismo se considerarán en suspenso mientras los interesados o los organismos oficiales competentes no aporten los documentos, informes o cualquiera otros elementos de juicio que se les hubiera requerido.

Podría, pues, interpretarse el artículo en el sentido de que los plazos del silencio quedan suspendidos si el Ministerio pide informes o documentos a centros del propio Ministerio o de otro departamento.

En mi opinión, admitir esta interpretación sería desnaturalizar la doctrina del silencio administrativo que ha sido establecida en defensa de los derechos e intereses legítimos de los particulares frente a la pasividad de la Administración. Permitir la suspensión *sine die* sería colocar la aplicación de la doctrina del silencio en manos de la Administración, que podría, a su antojo, aplicarla o no, valiéndose para desvirtuarla del medio de pedir informes o documentos, aplazando así indefinidamente la resolución.

Si se considera que, en ciertos casos, los plazos fijados son demasiado breves para que la Administración

pueda resolver con ilustración suficiente, ampliense en buena hora esos plazos en un mes o dos meses, pero que exista siempre un plazo determinado dentro del cual la Administración haya de resolver so pena de aplicarse la doctrina del silencio. De esta suerte quedarán garantizados el interés público y el derecho de los particulares.

### VIII. MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS

Constituye también una garantía la forma que han de adoptar las resoluciones administrativas. En todo acto administrativo hay que distinguir dos partes: la decisión propiamente dicha y la motivación de la misma. Los actos de la Administración, como los actos humanos en general, deben ser actos reflexivos, inteligentes, lógicos, en una palabra. Las resoluciones administrativas se traducen en un silogismo. La ley, el reglamento o la norma jurídica aplicable es la premisa mayor, la situación de hecho que ha provocado la acción administrativa es la premisa menor; la decisión administrativa es la consecuencia a la que se llega mediante una apreciación de la situación de hecho en relación con las normas jurídicas que regulan la actividad administrativa.

Todos estos elementos deben figurar en la resolución administrativa. La enunciación de las circunstancias de hecho constituye, según Jaccarino, la «justificación» del acto. La norma jurídica aplicable representa, en cambio, según Santi Romano, la «causa», el título jurídico que autoriza a la Administración para actuar. El vínculo que liga a la decisión administrativa con las circunstancias de hecho mediante una va-

loración de los mismos a la luz de los principios jurídicos y de buena administración constituye, según Roehrsen, la «motivación» del acto, que es la que colorea la voluntad, según la expresión de Forti (30).

En la resolución deben constar todos los antecedentes del asunto según los resultados de la prueba y las consideraciones jurídicas pertinentes. Los interesados tendrán así conocimiento de los supuestos de hecho y de derecho de la resolución, lo que les permitirá apreciar si aquéllos se ajustan a la verdad y si éstos son legales. De esta suerte se facilita la eventual y ulterior fiscalización de la legalidad de la resolución en la vía gubernativa o jurisdiccional.

Por ello se observa en muchos países la tendencia a establecer la obligación de motivar los actos administrativos.

También en España existe dicha obligación en virtud de una Real Orden de 10 de junio de 1913 de la Presidencia del Gobierno, dictada de conformidad con el dictamen del Consejo de Estado. Es muy interesante su exposición de motivos: «... todo acuerdo administrativo debe contener necesariamente la relación de los hechos que lo originan y los fundamentos de derecho en que se apoya, tanto para conocimiento de la Administración en ulteriores actuaciones y de los mismos in-

---

(30) ROEHRSEN, *Note sulla motivazione degli atti amministrativi*, en «Rivista di Diritto Pubblico», marzo-abril de 1941, pág. 110. FORTI, *I motivi e la causa negli atti amministrativi*, en «Studi di Diritto Pubblico», 1937, vol. I, pág. 477. JACCARINO, *Studi sulla motivazione (con speciale riguardo agli atti amministrativi)*, Roma, 1933. LA TORRE, *Sull'obbligo della motivazione degli atti amministrativi*, en «Il Foro Amministrativo», 1930, IV, pág. 44. MIELE, *L'obbligo di motivazione negli atti amministrativi*, en «Il Foro Amministrativo», 1941, I, págs. 1 y 125. RAGGI, *Motivi e motivazione degli atti amministrativi*, en «Giurista Italiano», 1941, III, pág. 163.

teresados para poder formular los correspondientes recursos, como por resultar anómalo e improcedente denegar una solicitud o deseestimar una propuesta sin alegar razón ni justificación alguna...». Se menciona expresamente la obligación de justificar las decisiones de la Administración mediante las oportunas alegaciones de hecho y de derecho. En su virtud, la citada Real Orden prohíbe el uso de la fórmula *Visto* dentro del procedimiento gubernativo, ordenando que todos los acuerdos administrativos se adopten mediante una resolución fundamentada, tanto en la primera como en las sucesivas instancias, cualesquiera que sean la solicitud que se deduzca o la propuesta que se haga en los respectivos expedientes.

Algunos reglamentos de procedimiento (31) concretan más la forma de las resoluciones disponiendo que, en párrafos separados que comenzarán con la palabra «Resultando», se analizarán todos aquellos hechos que interese recoger; a continuación, y bajo la denominación de «Vistos», se consignarán todos los textos legales aplicables al caso; después, en otros párrafos que principiarán con la palabra «Considerando», se consignará la aplicación que deba hacerse de los vistos con relación a los resultandos para obtener la doctrina legal aplicable, y, finalmente, vendrá la parte dispositiva.

Así lo reconoce también la jurisprudencia del Tribunal Supremo al declarar que las resoluciones de la Administración que carecen de resultandos, vistos y

---

(31) Reglamento de la Subsecretaría de Justicia, art. 233. Idem de procedimiento económico-administrativo, art. 80. Idem del Ministerio de la Gobernación, art. 76. El Real Decreto de 19 de agosto de 1901, sobre procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación, prescribía ya la consignación de resultando, vistos, considerandos y parte dispositiva.

considerandos relativos a las cuestiones planteadas, deben quedar sin efecto, ordenando que la Administración adopte fundadamente la que corresponda. La misma jurisprudencia declara que para la jurisdicción contencioso-administrativa supone importantísima garantía de acierto el acuerdo y fundamentos totalmente puntualizados en relación a cada una de las cuestiones de fondo planteadas por el actor (32).

Hay dos casos en los que no es necesario que la resolución contenga resultandos, vistos y considerandos.

El primero es cuando el superior jerárquico emplee la fórmula «se confirma el fallo apelado». En este caso, como observa Roehrsen, existe ya una motivación, pero no es preciso que ésta sea autónoma e independiente. Hay una motivación *aliunde* o *per relationem*, pues es suficiente la referencia al acto fiscalizado o recurrido; la motivación de éste se incorpora al acto confirmatorio del Superior por el indisoluble nexo que hay entre los dos. Como ha dicho Ragnisco, la motivación está *in re ipsa* (33).

Corroborada esta doctrina la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Según la Sentencia de 15 de noviembre de 1922, la fórmula «se confirma el fallo apelado» no implica el laconico «Visto» prohibido por la Real Orden de 10 de junio de 1913, fórmula por la que, sin razonamiento ninguno ni expresión, por tanto, del motivo, queda desestimada y sin curso una reclamación, ya que al decir el superior jerárquico que confirma el fallo apelado, claro es que quiso expresar, y así hay que entenderlo, que aceptaba sus mismos fundamen-

---

(32) Sentencia de 11 de febrero de 1916.

(33) RAGNISCO, *I ricorsi amministrativi*, Roma, 1936.



tos y consideraciones legales, por estimarlos atinados y no ser necesario reproducirlos; y como el acuerdo recurrido del inferior expresó con toda claridad cuáles eran las razones por las que quedaban denegadas las peticiones del interesado, no puede suponerse que éste ignorase los fundamentos por los que el superior afirmó el acuerdo apelado.

Otro caso es el de las resoluciones adoptadas por consecuencia de informes emitidos por el Consejo de Estado. Como declara la Sentencia de 6 de febrero de 1932, la omisión en este caso de los vistos, resultandos y considerandos queda reducida a la supresión de esas palabras en la resolución, puesto que el Consejo de Estado redacta sus informes (salvo en los recursos de agravios, añadiremos nosotros) de ese modo, pero con entera claridad y separación de lo que son antecedentes del asunto o puntos de hecho y fundamentos o consideraciones jurídicas.

En íntima relación con la motivación está la congruencia de la resolución con las pretensiones del particular. El Tribunal Supremo ha anulado muchas resoluciones por el vicio de nulidad de incongruencia (34). El Reglamento del Ministerio de la Gobernación dispone, en su art. 76, que en la resolución administrativa han de decidirse con claridad y precisión, y *congruentemente* con lo pedido, todas y cada una de las cuestiones planteadas, estableciendo, si fueren varias, la debida separación entre los pronunciamientos.

---

(34) Sentencias de 18 de mayo de 1922 y 31 de marzo de 1930.

## IX. LA NOTIFICACIÓN OBLIGATORIA

La obligación que tiene la autoridad administrativa de notificar los acuerdos o resoluciones a los interesados, si constare su domicilio en el expediente, o de publicar la resolución en los periódicos oficiales si fuese desconocido el domicilio, constituye una garantía jurídica, porque en virtud de la notificación o publicación el particular tendrá conocimiento de la resolución y podrá impugnarla si no la estimare arreglada a derecho. Esta garantía resulta aún más afianzada por el hecho de que la notificación deberá contener el texto íntegro del acuerdo y la indicación de los recursos legales que puede utilizar el interesado, el término para interponerlos y la autoridad ante la cual han de presentarse.

Desde la fecha de la notificación empieza a correr el plazo para la interposición de recursos contra el acuerdo.

Conocida es la doctrina jurisprudencial en materia de notificaciones. En caso de notificación defectuosa no corre el plazo para recurrir el interesado mientras no se subsane el defecto. Los errores o faltas de la Administración no pueden ceder en perjuicio del interesado (35).

No obstante, la jurisprudencia española (también la italiana, por ejemplo) equipara a la notificación el conocimiento demostrado por el particular del acuerdo en cuestión (36).

---

(35) Sentencias de 27 de noviembre de 1914, 26 de octubre de 1926, 2 de noviembre de 1927, 26 de junio de 1934 y 15 de febrero de 1943.

(36) Reglamento del Ministerio de la Gobernación, art. 101. Sentencias de 27 de noviembre de 1915, 14 de septiembre de 1933 y 23 de junio de 1934.

## X. REVOCACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

Otra cuestión estrechamente ligada con las garantías jurídicas de los particulares es la relativa a la revocación de las decisiones administrativas por la propia Administración, ya que de su posibilidad o no depende la subsistencia de los derechos de los administrados derivados de tales decisiones. Por eso las leyes de procedimiento suelen regular esta cuestión en su articulado (37). La ley austríaca se ocupa de esta materia en la cuarta sección que lleva la rúbrica de «Protección jurídica» (Rechtsschutz). El problema de la revocación de los actos administrativos equivale al de la fuerza de cosa juzgada de las sentencias de los Tribunales. En la lengua alemana se emplea la misma expresión, a saber, «fuerza jurídica» (Rechtskraft), con referencia a los efectos jurídicos de unos y otras.

Conocida es la distinción de fuerza jurídica formal y material. Se dice que una sentencia o un acto administrativo tienen fuerza jurídica formal cuando no pueden ser impugnados por vía de recurso. Las leyes prescriben un cierto plazo o plazos, dentro de los cuales los interesados pueden recurrir ante el órgano competente contra las resoluciones administrativas. Si el particular deja transcurrir los plazos sin presentar el recurso, entonces pierde el derecho a recurrir y la resolución adquiere carácter firme y definitivo.

La fuerza jurídica material se refiere no a la mera

---

(37) Así la ley austríaca, arts. 68 y sigs.; ídem checoslovaca, artículo 83; ídem polaca, arts. 93 a 103; ídem yugoslava, arts. 133 a 135.

existencia del acto, sino a su contenido; significa que la regulación jurídica de una situación o relación determinadas obliga a la propia Administración.

La fuerza material de cosa juzgada no ofrece dificultad en el proceso judicial, pues no es tolerable que se importune por segunda vez a los tribunales con el examen de una cuestión ya fallada definitivamente por ellos. La relación jurídica objeto del pleito debe considerarse firme entre las partes después del fallo.

Pero no ocurre lo mismo en el Derecho administrativo. Como hemos visto anteriormente, la aplicación del Derecho no es un fin para la Administración pública, sino un medio, al contrario de lo que sucede en la Justicia. El fin de la actividad administrativa no es asegurar la certidumbre de cosa juzgada —finalidad de la sentencia—, sino conseguir un fin de interés público, un resultado real, útil para el Estado, dentro de los límites del Derecho.

Así como el particular, al administrar sus asuntos, acomoda sus medidas a la variación de las circunstancias, así también la Administración ha de adaptarse a las nuevas necesidades. Lo que hoy es bueno para el interés común, puede ser perjudicial al poco tiempo; porque hayan cambiado entretanto las circunstancias. Igualmente pueden cambiar el concepto, la apreciación de la autoridad de las necesidades o conveniencias públicas, de manera que la autoridad no pueda mantener hoy el criterio que la indujo a adoptar un acuerdo. Si la Administración estuviera ligada indisolublemente por sus actos no podría alejarse de ellos aunque el interés público exigiese una regulación distinta.

Por ello la doctrina y las legislaciones admiten, en principio, la revocabilidad de los actos administrativos.

Sin embargo, suele ponerse un límite: el respeto a los derechos adquiridos.

Tal ocurre en el Derecho español. La Administración no puede volver sobre sus propios acuerdos declaratorios de derechos. Solamente puede rectificar los errores materiales o de hecho evidentes (38).

Si la Administración quiere ver revocados sus acuerdos declaratorios de derechos deberá previamente declararlos lesivos de sus intereses y pedir después su revocación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Mas para que prospere su demanda deberá acreditar la lesión conjunta de derecho y de interés (39). Así y con todo, el plazo para la declaración de lesividad es el de cuatro años, a contar desde la fecha del acuerdo.

## XI. LOS RECURSOS GUBERNATIVOS

Dentro del procedimiento administrativo la mayor garantía jurídica son los recursos. La palabra recurso tiene en el Derecho administrativo el mismo significado que en el Derecho procesal; en éste indica la instancia o demanda dirigida a un órgano judicial pidiendo la reforma o anulación de una resolución del mismo órgano o de otro inferior. En el Derecho administrativo, el recurso es también una instancia especial por su objeto: la revocación de un acto administrativo.

El ordenamiento jurídico establece los recursos administrativos para proteger los derechos e intereses le-

---

(38) Sentencias de 6 de octubre de 1928 y 28 de junio de 1940. Reglamento de procedimiento económico-administrativo, art. 5.º, párrafo último.

(39) Ley de 22 de junio de 1894, art. 2.º, párr. 4.º

gítimos de los particulares, pero el ordenamiento vela también porque los actos administrativos no queden expuestos indefinidamente a la eventualidad de su revocación. Así lo exige la seguridad jurídica. Por eso se fijan plazos, breves en general, dentro de los cuales han de interponerse inexcusablemente los recursos. Son también razones de seguridad jurídica las que han movido al legislador a rodear de ciertas formalidades la presentación de los recursos.

Los recursos son, fundamentalmente, de dos clases: de reposición y de alzada. El primero es resuelto por la misma autoridad que dictó el acuerdo impugnado; el segundo es fallado por el superior jerárquico; por eso se llama también recurso de apelación o jerárquico.

El recurso de reposición no es un medio jurídico ordinario que pueda utilizarse en todos los casos, sino solamente en los señalados expresamente por la Ley, que en el Derecho español no son muchos. En el Derecho municipal tiene carácter religatorio, ha de interponerse como trámite previo a todo otro recurso; en las reclamaciones económico-administrativas y en el Ministerio de la Gobernación, en cambio, tiene carácter potestativo.

El recurso de alzada o apelación es admitido en nuestra legislación como un medio ordinario; su razón de ser estriba en la misma jerarquía administrativa, por cuya virtud no puede considerarse que la Administración ha dicho su última palabra hasta que haya resuelto el órgano supremo del ramo administrativo correspondiente, esto es, hasta que se haya apurado la vía gubernativa. En España, antes de acudir a los Tribunales (ordinarios o contencioso-administrativos) es preciso haber agotado la vía gubernativa, lo cual es lógico,

pues si la propia Administración accede a lo solicitado por el particular no habrá necesidad de utilizar el recurso jurisdiccional. Puede por ello compararse la vía gubernativa con un acto de conciliación.

En materia de recursos convendría unificar en nuestros derechos los plazos, las clases y las denominaciones, pues existe una verdadera anarquía. Así, de la lectura de los reglamentos de procedimiento resulta que hay las siguientes clases: reposición o reforma, alzada, apelación, queja, ordinario de nulidad, nulidad de actuaciones, revisión, incompetencia, extraordinario de queja, extraordinario de nulidad y extraordinario de revisión. Es decir, una verdadera confusión de recursos.

No voy a ocuparme de los diversos problemas procesales de los recursos administrativos, porque excedería de los límites del presente trabajo.

En general, pueden recurrir las personas jurídicas y las individuales que se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. No pueden recurrir, en principio, los órganos del Estado, pues estando desprovistos de personalidad jurídica no son titulares de derechos o intereses propios. La autoridad cuyo acuerdo haya sido revocado por el superior o cuya propuesta no haya sido aceptada carece de personalidad para recurrir, aunque considere ilegal la decisión del superior. Pero esta falta de personalidad se refiere al órgano como tal, esto es, en el ejercicio de su cargo, no a la persona física, titular del órgano, pues como tal tiene intereses propios que pueden ser lesionados; así, por ejemplo, los funcionarios públicos pueden ser lesionados en sus derechos al sueldo, al ascenso, jubilación, etc. Por eso el Reglamento de procedimiento económico-administrativo dispone que los funcionarios carecen de personalidad para

impugnar los acuerdos de la Administración, salvo en los casos en que inmediata y directamente se vulnere un derecho que, en particular, les esté reconocido.

A título excepcional, la Ley reconoce en ciertos casos la facultad de recurrir a determinados órganos del Estado, los cuales ejercen entonces una función análoga a la encomendada al Ministerio Fiscal cuando interpone el recurso en defensa de la Ley contra las sentencias judiciales. Trátase de una labor de auxilio y colaboración para el mejor ejercicio de una función estatal (40).

Como hemos visto anteriormente, la legislación es-

---

(40) El Interventor general de la Administración del Estado y sus delegados los Interventores provinciales son los encargados de interponer los recursos que procedan en nombre de la Hacienda Pública.

El Registro de la Propiedad Industrial puede interponer recurso de revisión cuando tuviese conocimiento de algún error de hecho.

El Decreto-ley de 14 de enero de 1929 sobre contrabando y defraudación autoriza a los vocales de las Juntas administrativas para recurrir contra los acuerdos de éstas, cuando aprecien que el hecho reviste caracteres de delito de contrabando y defraudación y en los casos en que se declare haber lugar a la concesión de premio a los aprehensores y descubridores y de fallos absolutorios. En este último caso, es inexcusable la interposición del recurso para los vocales funcionarios públicos que disientan del fallo. (Arts. 100, número 2; 101, núm. 3, y 113, núm. 3.)

Según el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1924, sobre procedimiento en las Ordenanzas de Aduanas, el Interventor de la Aduana deberá interponer recurso de alzada siempre que crea lesionados por el fallo de la Junta los derechos del tesoro (art. 368). El art. 75 prevé la apelación por el Administrador de Aduanas contra providencias del Gobernador relativas a la designación de zonas de puerto para verificar operaciones relacionadas con el servicio de Aduanas.

El Director general de lo contencioso puede interponer alzada ante el Tribunal económico-administrativo central contra los fallos de los Tribunales económico-administrativos provinciales, en los que se acceda total o parcialmente a la petición de los reclamantes en asuntos relacionados con los impuestos de derechos reales, sobre el caudal relicto y sobre los bienes de las personas jurídicas (art. 142 del Reglamento del Impuesto de Derechos Reales de 29 de marzo de 1941).



pañola exige unas veces la lesión de un derecho perfecto para poder recurrir (Reglamento del Ministerio de Educación Nacional); otras exige un interés directo y personal (Reglamentos de la Subsecretaría de Justicia, de procedimiento económico-administrativo y del Ministerio de la Gobernación); otras, si bien excepcionalmente, reconoce una verdadera acción popular.

En algunos Reglamentos no se regula esta importante materia, que bien merece una unificación en el sentido de abrir la vía del recurso a todos los que hayan sido lesionados directamente en sus intereses por los actos ilegales de la Administración. Con ello se acentuaría la sumisión de la Administración al Derecho, que es uno de los postulados del Estado moderno.

Por cierto que en este respecto, y con relación al recurso de agravios, me asalta una duda. ¿Este recurso, establecido en la Ley de 18 de marzo de 1944, es un recurso subjetivo u objetivo? ¿Protege los derechos de los particulares o la legalidad en sí misma?

Sabido es que este recurso fué establecido para sustituir al contencioso-administrativo en los asuntos relativos al personal de la Administración del Estado, y siempre que no se tratare de separación del servicio. El recurso contencioso era subjetivo; se concedía únicamente para la defensa de los derechos administrativos de los funcionarios. Sin embargo, de la lectura de la Ley no se infiere que para interponer el recurso de agravios haya que alegar la lesión de un derecho. En efecto, dice así: «El recurso de agravios sólo podrá fundarse en vicio de forma o infracción de una Ley, un Reglamento u otro precepto administrativo». No se exige ni aun la lesión de un interés personal. La finalidad parece, pues, objetiva. Así lo explicaba el Sr. Goicoe-

chea al exponer las líneas generales del proyecto de Ley en el Pleno de las Cortes. Podría considerarse hasta como una acción popular (41).

En este punto no es uniforme la doctrina del Consejo de Estado establecida en sus dictámenes, que sirven de base a las resoluciones del Consejo de Ministros en materia de recurso de agravios.

Así, uno de los dictámenes dice así: «Si la resolución impugnada no vulnera ningún derecho administrativo establecido anteriormente en favor del recurrente por una Ley, un Reglamento u otro precepto legal, el recurso de agravios no puede prosperar, ya que dicho recurso ha de venir a reparar una lesión de un derecho individualizado» (42). Análoga declaración se encuentra en otro dictamen (43).

En otros dictámenes, en cambio, el Consejo de Estado exige sólo para entrar en el fondo del recurso la existencia de un interés personal, directo y legítimo. Esta es la buena doctrina, y la que seguramente prosperará. Estas oscilaciones de la Jurisprudencia del Consejo de Estado son explicables teniendo en cuenta el poco tiempo que lleva vigente la Ley, y que todo tránsito fundamental exige tiempo, meditación y experiencia. Estoy seguro de que nuestro Alto Cuerpo Consultivo, al interpretar el precepto legal en la aplicación a

---

(41) Véase VILLAR Y ROMERO, *Los recursos de agravios en el Derecho español*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», febrero de 1948.

(42) Dictamen del Consejo de Estado núm. 1.051, de 1.º de junio de 1945.

(43) Dictamen del Consejo de Estado núm. 1.529, de 15 de febrero de 1946. Si la resolución impugnada no vulnera ningún precepto legal, por no existir en ninguna disposición norma alguna que reconozca el supuesto derecho del reclamante, procede desestimar el recurso de agravios.

casos concretos, extraerá una fructífera doctrina, llegando incluso al reconocimiento de la desviación de poder como vicio de los actos administrativos.

En cuanto a los efectos de la interposición del recurso administrativo, la norma general en el Derecho español es que no suspende la ejecución del acto reclamado. No obstante, la autoridad que conozca del recurso podrá acceder a la suspensión solicitada, exigiendo las condiciones que estime oportunas (44).

Con relación a las facultades de la autoridad que conoce del recurso, existen en nuestro Derecho preceptos contradictorios. Según el Reglamento de la Subsecretaría de Justicia (art. 243), no podrá resolverse cuestión ninguna que no haya sido alegada; en cambio, según el Reglamento de Procedimiento económico-administrativo (art. 20), la reclamación somete a la autoridad competente, para decidir las, todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por

---

(44) Reglamento del Ministerio de la Gobernación, art. 156. En Alemania, el principio general es que la interposición del recurso produce efectos suspensivos; pero la autoridad que ha dictado el acuerdo impugnado puede denegar la suspensión del mismo si existe peligro en la demora o hubiese sospechas de que se pretende retrasar la mala fe, la marcha de la Administración. En Italia, la regla es la inversa: la interposición del recurso no produce efectos suspensivos, pero la autoridad que ha de fallar puede suspender el acto de recurrido a instancia de parte o de oficio cuando lo estime oportuno.

En España, el reglamento de la Subsecretaría de Justicia representa una excepción a la norma general: el proveído que sea objeto de un recurso de alzada no se ejecutará hasta que ésta se resuelva o aquél quede firme de derecho. Sin embargo, cuando la paralización produzca grave quebranto al servicio público la autoridad que dictó el proveído lo manifestará por escrito a la Subsecretaría, acordándose en vista de las razones expuestas, cuando sea procedente, que se le dé inmediatamente ejecución con carácter provisional hasta que se resuelva en definitiva (art. 306).

los interesados. Uno y otro precepto responden a criterios distintos: el de la Subsecretaría de Justicia aparece influído por el recuerdo de los litigios entre particulares sometidos a los Tribunales ordinarios (principio dispositivo); el de procedimiento económico-administrativo está más conforme con la naturaleza de la función administrativa, y lo considero por ello como el principio general de nuestra Administración pública (principio de oficialidad) (45).

En este punto cabe suscitar el problema de si con ocasión del fallo del recurso puede reformarse la resolución impugnada, en perjuicio del recurrente.

Parece lógico que por vía de recurso no pueda empeorarse la situación del recurrente, puesto que el fin del recurso es favorecerla. No puede, pues, admitirse la *reformatio in pejus*, a menos que la Ley lo permita expresamente (46).

En cuanto a los efectos del fallo del recurso, éstos se limitan, en principio, a los recurrentes, según la norma procesal común *res iudicata jus facit inter partes*. Sin embargo, hay que tener en cuenta que cuando los fundamentos del fallo se refieren al acuerdo recurrido en sí mismo (incompetencia, vicios de voluntad o de forma), la revocación o confirmación del acuerdo produce efectos *erga omnes*.

---

(45) El Reglamento del Ministerio de la Gobernación establece en su art. 76 que se decidirá sobre todas y cada una de las cuestiones planteadas. No se hace referencia a si han sido planteadas sólo por los particulares; por tanto, cabe admitir que se refiera a cuestiones planteadas también por la Administración.

(46) Las legislaciones italianas y austríacas no admiten la *reformatio in pejus* a título de facultad para fallar el recurso, sino de la potestad del superior para revocar de oficio los actos del inferior. Por eso hace falta que el superior tenga esa potestad de oficio y que declare que hace uso de la misma.

## CONCLUSIONES

Las consideraciones que anteceden son suficientes para poner de relieve la importancia de los problemas del procedimiento administrativo. Todo el mundo mantiene relaciones con la Administración pública, y en ellas se plantean análogas cuestiones procesales a las del enjuiciamiento común. De aquí la conveniencia de fomentar su estudio utilizando la técnica del Derecho procesal común y estableciendo comparaciones con el proceso judicial. Todos saldremos ganando, administrativistas y procesalistas.

Peró además de esta labor doctrinal ha de cuidarse de la reforma del Derecho positivo. Nuestra Ley de Bases es demasiado somera. Sólo fija los plazos para la tramitación de los expedientes (que, por cierto, casi nunca se observan), y establece la audiencia de los interesados y la obligación de notificarles los acuerdos administrativos. Apenas si encontramos otros preceptos en la Ley. Por eso los Reglamentos dictados para su ejecución son tan dispares.

Esta diversidad de normas procesales produce verdadera desorientación entre los particulares, que con razón no conciben por qué a situaciones análogas han de aplicarse reglas diferentes en los diversos ramos de la Administración. ¿Por qué no ha de haber más principios y normas comunes? ¿Porqué no han de ser las mismas las normas referentes a la comparecencia y representación de los interesados? ¿Por qué no han de regir iguales principios en materia de acumulación y desglose de expedientes, de caducidad y desistimiento, de recusación y de abstención? ¿Por qué no ha de re-

gularse en una Ley de procedimiento administrativo todo lo referente a medios de prueba? ¿Por qué no procurar una mayor unificación en los plazos para recurrir? ¿Por qué no establecer un cómputo igual de plazos, estableciendo que empezarán a correr los plazos desde el día de la notificación o desde el siguiente a la misma? ¿Por qué no establecer un sistema de recursos uniforme para las diversas instancias, procurando unificar las denominaciones, tan diversas según los diferentes ramos, y determinando para cada recurso ante qué autoridad ha de interponerse, la que dictó el acuerdo impugnado o la que ha de resolver la reclamación? Sería también conveniente recoger en la Ley la obligación de motivar las resoluciones administrativas, establecida hoy en una simple Orden y en algunos Reglamentos. Sería igualmente oportuno establecer la obligación de resolver las instancias o reclamaciones, sancionando su incumplimiento con la doctrina del silencio administrativo y dando a éste un valor negativo. Sería asimismo acertado regular la situación jurídico-procesal de los terceros interesados en el procedimiento.

Una Ley general de procedimiento administrativo significaría una gran simplificación de la labor administrativa. En efecto, si el reparto de las funciones administrativas entre distintas autoridades causa muchos gastos y molestias a los administrados, los mismos trastornos y dificultades se presentan cuando, estando concentradas muchas funciones entre las manos de una misma autoridad, los diversos asuntos son tramitados con arreglo a diferentes principios procesales.

La creación de un Derecho procesal administrativo común fomentaría el principio de unidad, esencial en la

Administración, y sería un precioso auxiliar de los particulares en sus relaciones con el Poder Público.

Sin embargo, hay que confesar que ni el procedimiento administrativo, por muy bien ordenado que esté, ni los mismos recursos gubernativos constituyen una completa garantía de la legalidad de la Administración, y de los derechos de los particulares. La observancia de trámites y formalidades no asegura por sí sola que la resolución de fondo sea legal. La importancia de los recursos gubernativos es bastante limitada, a pesar de las formas y garantías con que el ordenamiento jurídico ha intentado perfeccionarlos. Su eficacia real queda disminuída por el hecho de que la Administración es juez y parte al mismo tiempo. Es verdad que la institución del procedimiento administrativo presta eminentes servicios al imperio de la Ley, porque tratándose de autoridades administrativas la circunstancia de ser juez y parte no es incompatible con la justicia de la resolución; pero también es verdad que la Administración puede persistir en sus errores al elevarse en la jerarquía administrativa, y que muchas veces un mal entendido espíritu de Cuerpo puede mover el ánimo del superior a cubrir con su autoridad los errores o culpas de sus subordinados. Finalmente, el celo por el interés público, móvil primordial de la Administración, puede inducir a ésta a tomar medidas contrarias a la Ley y al derecho de los particulares.

Por consiguiente, la justicia administrativa quedaría incompleta si sólo existiesen el procedimiento y los recursos administrativos. Junto a la facultad de la Administración para reparar de oficio o a instancia de parte los agravios inferidos por sus órganos a los intereses legítimos o a los derechos de los particulares, hace falta

una jurisdicción independiente e imparcial a la que pueda recurrir el agraviado.

En todas las naciones civilizadas encontramos estas dos formas de la Justicia administrativa.

El sustituir el recurso jurisdiccional por el recurso gubernativo podrá estar aconsejado por las conveniencias de la Administración o por la necesidad de aliviar de trabajo a los Tribunales; pero desde el punto de vista jurídico significa un retroceso.

El freno más eficaz, la garantía más valiosa será siempre el recurso jurisdiccional. Sólo él ofrece una solución, hoy día la más perfecta, al problema fundamental de la legalidad de la Administración, que, como dice Cammeo, es el problema jurídico más grave del Derecho público de los Estados libres, el verdadero problema de la libertad de los ciudadanos.

Por lo que podemos terminar diciendo, inspirándonos en una frase del italiano Puchetti, que el procedimiento administrativo no nos lleva al aula magna de la Justicia administrativa, sino solamente a su vestíbulo (47).

SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA

---

(47) PUCHETTI, *Ricorso gerarchico*, Padova, 1938.



# NOTAS

