

REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA

SUMARIO: I El Procedimiento administrativo en general.—II) El Reglamento de 7 de septiembre de 1954: 1) Título preliminar: Las delegaciones. 2) Título primero: Interesados, requisitos de los escritos, el expediente, silencio administrativo. 3) Título segundo: Procedimientos de urgencia y disciplinario. 4) Título tercero: Recursos, clases. 5) Título cuarto: Cuestiones de competencia.

D) La doctrina administrativa ha sido injusta con el tema del procedimiento administrativo. Le ha sucedido lo mismo que respecto a la organización administrativa, siendo así que procedimiento y organización son dos pilares fundamentales del Derecho administrativo. Venía considerándose, sin embargo, como formando parte de la rutina administrativa: se creía que el procedimiento no ofrecía importancia para el administrado, que únicamente tenía interés en el acto final del mismo, que restringía o ampliaba su esfera de derechos.

Nada de esto es cierto; el procedimiento administrativo es una de las garantías jurídicas del ciudadano, ya que regula la formación de voluntad administrativa que en todo momento debe estar sometida a la legalidad y al oportunismo (principio de «articulación»).

Se puede ver la evolución de la doctrina desde aquellos autores que niegan la importancia del procedimiento o la desconocen casi totalmente, hasta la de aquellos otros recientes que la elevan a principio fundamental de la ciencia administrativa.

La relevancia que en los momentos presentes adquiere el procedimiento administrativo la ha puesto de manifiesto, con exceso, GIANNINI (1). Es verdad que este autor «descuartiza» materialmente el Derecho administrativo al reducirlo todo a procedimientos administrativos; pero quizá este exceso se deba al defecto en el que tradicionalmente estuvo incluida la doctrina.

(1) *Lezioni di Dir. Am.*, pág. 261, «... es relevante el actuar administrativo en cada uno de los momentos que lo constituyen»: «todo acto es un procedimiento estructural».

Remontándonos a los primeros Tratados de Derecho administrativo, se nota la ausencia de regulación de esta materia, que las más de las veces viene tratada esporádicamente. ORTIZ DE ZÚÑIGA, por ejemplo, habla de la formación de las Leyes (2); OLIVÁN se refiere al modo de proceder en la Administración, diciendo que «ha de ser expedito y ajustado a razón, equidad y prudencia» (3); COLMEIRO (4) dedica poca atención al procedimiento administrativo. FERNÁNDEZ DE VELASCO habla ya de procedimiento administrativo, si bien dedicándole poca atención (5).

Modernas obras de ROYO-VILLANOVA, GASCÓN y MARÍN y GARCÍA OVIEDO dedican más amplio tratamiento a este tema. Una obra de conjunto sobre el procedimiento administrativo se debe a VILLAR ROMERO (6), que traslada al campo administrativo las normas jurídico-procesales, obra de gran utilidad teórico-práctica. Son importantes asimismo los trabajos de ROYO-VILLANOVA, LÓPEZ RODÓ y SERRANO GUIRADO (6 bis).

No ha ocurrido lo mismo en la doctrina extranjera, principalmente italiana, en donde SANDULLI publica una interesante monografía sobre la materia (7), si bien adoptando una posición particular poco seguida posteriormente. Por su parte, ALESSI dedica un apartado de su obra al tratamiento de la perfección y eficacia del negocio jurídico-administrativo (8). ZANOBINI, al hablar del acto administrativo, se refiere al procedimiento (9). FORTI, adoptando una original posición, publica un estudio monográfico sobre la materia (10), distinguiendo entre procedimiento administrativo en *sentido amplio*, en el que entran actos de la Administración y de los administrados, y procedimiento administrativo en *sentido estricto*, referente tan sólo a los actos de la Administración.

FRAGOLA escribe dos interesantes obras abordando también el tema del procedimiento (11). DE VALLÉS prefiere hablar de «operación administrativa», siguiendo la orientación francesa (12).

(2) *Elementos de Derecho administrativo*, 1842, págs. 17 y ss.

(3) *La Administración pública con relación a España*, 1954, pág. 225.

(4) *Derecho administrativo español*, págs. 9 y ss., 1865.

(5) *Resumen de Derecho administrativo y de ciencia de la Administración*, 1931, tomo 2.º, pág. 385.

(6) *Derecho procesal administrativo*, varias veces reeditado.

(6 bis) *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, en «Revista Estudios Políticos», 1949; *El procedimiento administrativo en España*, 1949; *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, en REV. ADM. PÚB., núm. 4, 1951.

(7) *Il procedimento amministrativo*, 1940.

(8) *Sistema istituzionale del Dir. amm. italiano*, 1953, págs. 264 y ss.

(9) *Corso...*, vol. I, 1950, págs. 218 y ss.

(10) *Atto e procedimento amm.*, en «Riv. di Dir. Pubbl.», XXII, 1930, pág. 349, y *Studi in onore di O. RANELLETTI*, vol. II, pág. 447.

(11) *Gli atti amm. non negoziali*, 1939, y *Gli atti amm.*, 1952, distinguiendo entre *collegamento* de actos autónomos y *procedimiento administrativo* propiamente dicho.

(12) *Elementi di Dir. Amm.*, 1951, págs. 14º y ss.

VITTA habla de los requisitos y eficacia del acto administrativo, incluyendo el procedimiento (13).

ORLANDO, en la obra recientemente revisada por LESSONA, sigue la orientación de ZANOBINI en esta materia (14).

Al contrario que la doctrina italiana reseñada, los franceses han dedicado poca atención al procedimiento administrativo, hablando más bien de *operación administrativa*.

LAUBADÈRE, al hablar de los actos simples y complejos, se refiere en estos últimos a la operación administrativa (15); la importancia de la distinción se manifiesta sobre todo en el momento de la impugnación, y el Consejo de Estado, hoy día, admite la impugnación independientemente de los actos integrantes de un procedimiento si el acto es *détachable*.

BERTHÉLEMY distingue el actuar administrativo del procedimiento civil, asignándole a aquél los caracteres de escrito, secreto y barato (16); MOREAU dedica poca atención al problema (17), y lo mismo le sucede a WALINE (18).

La moderna doctrina administrativa norteamericana examina el procedimiento, sobre todo a partir de la *Administrative Procedure Act*, de 1946; así, SCHWARTZ (19), Tristán BOSCH (19 bis), y en España, VILLAR PALASÍ (*La «federal Administrative procedure Act» de Estados Unidos*, REV. ADM., 1950, núm. 1).

En Sudamérica es de mencionar, sobre todo, la obra de SAYAGUÉS, que aborda el tema al tratar de los actos administrativos (20).

Es muy cierto, como ha afirmado MERKL (21), «que el Derecho ha sometido a su regulación con mayor antelación los fines o metas que los caminos de la Administración».

No es este lugar apropiado para hacer un estudio del procedimiento administrativo, ya que más bien se trata del comentario jurídico de un Reglamento, pero sí conviene añadir que los autores que con más interés se han preocupado del tema han distinguido en el mismo diversas fases: una introductoria, otra probatoria y otra decisoria.

A estas tres fundamentales fases se añaden a veces las de control y publicidad (así, GIANNINI); lo cierto es que el procedimiento administrativo viene considerándose siempre como una concatenación de actos.

(13) *Dir. Amm.*, vol. I, 1949, pág. 381.

(14) *Principi di Dir Amm.*, 1952, págs. 306 y ss.

(15) *Traité élémentaire*, 1953, págs. 167 y 368.

(16) *Traité élémentaire*, 1923, pág. 1007.

(17) *Manuel...*, 1909, págs. 1209 y ss.

(18) *Traité élémentaire*, 1951.

(19) *Le droit administratif américain*, 1952, págs. 107 y ss.

(19 bis) *El procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América*, 1953.

(20) *Tratado de Derecho administrativo*, 1953, págs. 461 y ss.

(21) *Teoría general del Derecho administrativo*, 1935, págs. 278 y ss.

Si quisiéramos dar una definición del mismo desde el ángulo estrictamente jurídico, diríamos que el procedimiento administrativo es «el conjunto de declaraciones de *conocimiento, juicio y voluntad*, que tienden a la preparación de un acto final, que normalmente será una declaración de voluntad, pero que puede serlo de juicio o de simple conocimiento».

En efecto, en todo procedimiento administrativo, vulgarmente llamado expediente en España, existen declaraciones de conocimiento (declaraciones testificales, por ejemplo), de juicio (informes) e incluso de voluntad.

Cada una de estas declaraciones tiene una vida jurídica autónoma, si bien subordinada al acto final a través del cual se podrán impugnar llegado el momento.

Por lo que se refiere a nuestro Derecho, hemos sido de los primeros países en tener una Ley de bases de procedimiento administrativo (19 de octubre de 1889), la cual ordenaba que cada Departamento ministerial dictase su propio Reglamento; ello ha conducido a una especie de *anarquía* en el procedimiento administrativo, ya que en cada Departamento existe una modalidad en cuanto a plazos, recursos, etc.

Con el fin de atajar semejante situación, se constituyó en el Instituto de Estudios Políticos una Comisión para redactar un Proyecto de Ley de procedimiento administrativo de carácter general, aplicable a todos los Departamentos ministeriales, si bien con la suficiente elasticidad para dejar a cada uno de ellos las aplicaciones en detalle de sus disposiciones; dicha Comisión puso término a su trabajo en el curso 1953-54, y hay que esperar que los poderes públicos recojan la iniciativa y unifiquen esta importante materia de garantía ciudadana.

II) El Decreto de 7 de septiembre de 1954 aprueba el Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Industria, dando con él cumplimiento a lo ordenado por la Ley de Bases, ya que dicho Departamento se disgregó del antiguo de Agricultura, Industria y Comercio, separándose, finalmente, de este último.

ESTUDIO DEL REGLAMENTO.—Consta de un Título preliminar y cuatro Títulos, subdivididos en capítulos y artículos; en total, ciento trece.

1) *Título preliminar*.—El Capítulo primero de este Título se refiere «a la aplicación del Reglamento y facultad de los órganos administrativos»; se examinan separadamente las competencias del Ministro, Subsecretario, Direcciones generales, Oficial mayor, Secretarías generales, Jefe de Servicio, Jefes de Sección y Jefes de Negociado.

Interesa destacar, sobre todo, el problema de las *delegaciones*.

El artículo tercero, núm. 8.º, dice que el Ministro puede «delegar sus facultades, mediante Orden ministerial, en el Subsecretario del Departamento»; el artículo cuarto, núm. 8.º, autoriza al Subsecretario para

«delegar la firma de los asuntos de su competencia en los Directores generales o en los Jefes de los diferentes Servicios o Direcciones de las Subsecretarías»; el artículo quinto, núm. 12, al tratar de la competencia de las Direcciones generales, examina la de «delegar la firma de los asuntos de su competencia en los Secretarios generales o en los Jefes de los diferentes Servicios y Secciones de la Dirección».

Como se ve, se adopta el criterio de la amplia delegación; sin embargo, tal como está redactado el Reglamento, puede ofrecer muchas y serias dudas por las siguientes razones: viene distinguiéndose tradicionalmente entre dos clases de delegaciones: la delegación de *firma* y la delegación de *función*; la primera no supone grado de competencia, pero sí la segunda, habiéndose defendido por la doctrina el principio de que la delegación supone siempre un grado de competencia, cuestión importante en el momento del recurso de alzada ante el delegante (22).

Pues bien, al hablar de la delegación del Ministro se habla de «delegar facultades», mientras que en los demás casos (Subsecretarios y Directores generales) se habla de delegar firma; ¿han querido diferenciarse técnicamente ambas delegaciones, o no se ha tenido en cuenta el alcance de su distinción? La lectura de cada una de las facultades de los distintos órganos nos lleva a esta última solución: se ha querido ver la misma delegación, pero se han adoptado palabras distintas, y así, por ejemplo, se dice que la Dirección general resolverá mediante acuerdos propios los asuntos cuya competencia les esté atribuida, y por acuerdos de la Subsecretaría si la *firma* les hubiese sido delegada.

Se permite la delegación, por tanto, en los asuntos «de la propia competencia», y esto hay que referirlo a las competencias *no delegadas*; es decir, que la Subsecretaría, por ejemplo, no podrá delegar las facultades que a su vez le han sido delegadas por el Ministro (*delegata potestas non delegatur*).

En el terreno de los principios es muy discutible admitir una delegación tan amplia que sólo legalmente puede admitirse.

Se dedica el Capítulo segundo a la asesoría jurídica del Ministerio, a cargo del Cuerpo de Abogados del Estado, especificando los casos en que obligatoriamente debe intervenir y aquellos otros en los que se puede acudir a su dictamen cuando la conveniencia u oportunidad lo aconsejen.

Se prevé asimismo la constitución de Comisiones y Juntas (Capítulo tercero), órganos extraordinarios nombrados para los casos concretos que por su complejidad e importancia lo requieran.

2) TÍTULO PRIMERO.—*El procedimiento ordinario*.—Se inicia el Título con un Capítulo dedicado a los interesados y a los terceros, dándose un concepto de interesado amplio que acoge a toda persona física o jurí-

(22) FRANCHINI, *La delegazione amministrativa*, 1951.

dica que formule una petición en virtud de la cual deba incoarse un procedimiento administrativo en el Ministerio de Industria, y como dicho procedimiento puede iniciarse de oficio, se añade que «se consideran también interesadas aquellas personas a las que afecte directa y personalmente la resolución de cualquier procedimiento que se incoe». Por exclusión, son terceros aquellas personas en las que no concurren las circunstancias anteriores, si bien pueden personarse en los expedientes, sin que esta comparecencia suponga reconocimiento de personalidad ante la Administración: el caso puede plantearse con frecuencia, siendo de gran importancia distinguir qué se entiende por *interesado* y qué por *tercero* para efectos de recurso: supóngase, por ejemplo, un expediente cuyo interesado directo es un empresario y cuyos interesados indirectos son los trabajadores u obreros de la empresa, cuya instalación o cierre puede afectarles de manera inmediata; ¿deberán de considerarse interesados o terceros?, y esto tiene gran importancia, como hemos dicho, en el momento del recurso (art. 21).

Las peticiones colectivas dan lugar a una presunción de representación en el primer firmante (artículo 23), apartándose este Reglamento del de Gobernación de 31 de enero de 1947, que exige necesariamente la actuación por representantes, si bien facilita el otorgamiento del poder (notarial o apud-acta).

El Capítulo segundo de este Título se refiere a los requisitos de los escritos, estableciéndose en el artículo 26 el principio de que la omisión de alguno de éstos dará lugar a que la Administración ordene su subsanación; en los casos de no hacerse por el interesado, conducirá al archivo del expediente en un plazo de quince días; si nos fijamos en los requisitos exigidos, vemos que, junto a los corrientes de identificación de personalidad, se exige la sucinta exposición de hechos y fundamento de derecho, y en este último caso, el dictado del artículo 26 puede llegar a interpretaciones abusivas, siendo así que la Administración debe tener un concepto amplio, debido a la no obligatoriedad de intervención de profesionales del derecho; de todas formas, este examen previo de los «presupuestos procesales» debe ser bien acogido siempre que se suavice con la interpretación del funcionario.

El Capítulo tercero se refiere al registro de documentos, distinguiendo entre registro general y registros particulares de los centros y dependencias del Ministerio.

Pero es quizá el Capítulo cuarto el que más interesa examinar, ya que contempla todo el procedimiento administrativo en vía de instancia bajo el nombre de *expediente*.

Puede iniciarse el expediente de oficio o a instancia de parte (artículo 32), exigiéndose en este último caso «una base mínima de fundamentación», sin la cual, previo requerimiento al particular para que lo haga, se procederá a la no admisión del escrito.

Siguiendo las tendencias actuales en otros Departamentos ministeriales, se distingue entre el *funcionario encargado de la resolución* y el *funcionario encargado de la tramitación* del expediente: por lo que respecta a estos últimos, el Reglamento descarga la marcha del procedimiento sobre los Jefes de Servicio y Jefes de Sección, e incluso, a veces, Jefes de Negociado.

Las fases en que se divide el procedimiento administrativo podemos resumirlas en las siguientes:

- 1.ª Iniciación de oficio o a instancia de parte.
- 2.ª Pruebas.
- 3.ª Informes de otras dependencias u organismos.
- 4.ª Trámite de vista del expediente y audiencia de los interesados.
- 5.ª Diligencias para mejor proveer.
- 6.ª Propuesta de resolución.
- 7.ª Informe de la Asesoría jurídica en su caso.
- 8.ª Informes de la Dirección General de lo Contencioso y del Consejo de Estado, si procede, y
- 9.ª Resolución.

Por lo que se refiere al período probatorio, corresponde al interesado la prueba de los hechos o circunstancias básicas del expediente por «cualquiera de los medios admisibles en derecho» (artículo 35), «reservándose a la Administración la apreciación de la prueba en conjunto».

Aparte de esto, la Administración puede promover las pruebas que crea convenientes.

El artículo 35 que comentamos acepta cualquier medio de prueba de los admisibles en derecho, y esto no se compagina bien con los principios del procedimiento administrativo, ya que, siendo la escritura elemento esencial del mismo, debería ser la prueba documental la única relevante, y los demás medios probatorios podrían aportarse al expediente debidamente documentados por los particulares (pruebas testifical y pericial, por ejemplo), sin perjuicio de que la Administración pudiera interrogar por su cuenta a determinadas personas en relación con las declaraciones documentalmente presentadas; asimismo, el hablar de apreciación conjunta de la prueba no es de gran base jurídica, y si ello se viene haciendo bastante corrientemente por los Tribunales de Justicia, constituye, a nuestro modo de ver, una degeneración de los principios que rigen la apreciación de la misma.

Respecto a informes o declaraciones de juicio de otros organismos o dependencias, se distinguen: *a)* los de organismos o dependencias burocráticos, y *b)* los de la Asesoría Jurídica del Ministerio, Dirección General de lo Contencioso y Consejo de Estado. Los informes *sub-a)* deben seguir inmediatamente a la prueba (artículo 38) y preceder al trámite

de audiencia, mientras que los *sub-b*) siguen a la propuesta de resolución (artículos 16, 46 y 47), y el orden es el indicado en el texto, siendo el del Consejo de Estado el último acto del procedimiento administrativo antes de la resolución.

El trámite de audiencia continúa siendo una fase esencial del procedimiento (23) y tiene por objeto el que el interesado se instruya del expediente, que en esta fase estará constituido por su petición inicial, si se inicia a instancia de parte, pruebas, informes (*sub-a*), documentos, etcétera, quedando fuera del alcance del mismo los documentos secretos o reservados y las declaraciones de parte contraria; la propuesta e informes distintos son posteriores a dicho trámite, por lo que no pasan a conocimiento del particular (artículo 42).

¿Existe dicho trámite en todo procedimiento administrativo? En general, sí; sin embargo, dice el artículo 41 que «no se concederá plazo de vista y alegaciones en aquellos expedientes que estén constituidos expresamente por documentos aportados por el interesado, a quien en su caso se hubiese de conceder dicho trámite», principio lógico, puesto que no hay más elementos de juicio para instruirse (asimismo, en el procedimiento de urgencia que posteriormente se examinará, se suprime, si la resolución es favorable a la petición).

Después del trámite de audiencia, pueden acordarse diligencias para mejor proveer, sin que el Reglamento especifique de qué naturaleza han de ser éstas.

Por último, el artículo 48 y siguientes *se refieren a la resolución*. Hay resoluciones que no requieren formación de expediente, pero la mayor parte de ellas precisan el procedimiento previo, y en este caso, junto al expediente propiamente dicho, se redacta la nota de extractos (artículo 49), en la que se reflejan de modo fehaciente las actuaciones administrativas: la formación de dicha nota precede a la propuesta de resolución, elevándose el expediente a la Autoridad decidente, que, como dijimos al principio, es distinta de la encargada de tramitar: la resolución corresponde en cada caso a las autoridades citadas en el Título preliminar, bien por ejercer competencia propia, bien por ejercerla delegada.

El Capítulo quinto está dedicado a los traslados y notificaciones. Normalmente se notifica tan sólo la resolución; sin embargo, el artículo 54 habla de los acuerdos de trámite y resolución que deben ser conocidos por los interesados, por lo que habrá que atenderse en cada caso a la naturaleza de las mismas.

Se exigen los requisitos de la Ley de Bases, y se distinguen las siguientes clases de notificaciones: *a*) Personal, en la oficina encargada de la notificación, previo requerimiento; *b*) Personal, en el domicilio, bien directamente o por correo, con acuse de recibo; *c*) En el domicilio,

(23) SERRANO GUIRADO, *op cit.*

por cédula, cuando no se hallase el interesado; *d*) Por edictos (en el Ayuntamiento, «Boletín Oficial» de la Provincia o «Boletín Oficial del Estado»).

Las notificaciones mal hechas suspenden los plazos de recurso durante quince días, plazo en el que el particular puede solicitar la subsanación de la misma, y transcurridos dichos quince días sin que el interesado solicitara nueva notificación, surtirán sus efectos: claro está que esto se refiere a la notificación defectuosa, pero no a la inexistente o nula de pleno derecho.

El Capítulo sexto se refiere a los plazos del silencio administrativo. En cuanto a los primeros, recoge los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento civil, al indicar que los plazos señalados por días se entenderán hábiles, y los señalados por meses o años se contarán por meses y años naturales.

El artículo 62 reproduce el precepto de la Ley de Bases, tajante y sin lugar a dudas, de que «en ningún caso podrá exceder de un año el tiempo transcurrido desde el día en que se inicie el expediente y aquel en que termine en vía administrativa». Nos encontramos nuevamente con el plazo del año que la jurisprudencia viene interpretando latamente en el sentido de que en modo alguna constituye vicio de forma del acto administrativo, y, por tanto, no puede fundamentar un recurso contencioso (o de agravios). ¿En qué sentido podría jugar este plazo del año? A nuestro modo de ver, y puesto que se incluye en el epígrafe del silencio administrativo, el plazo del año de duración de los expedientes, tanto de la Ley de Bases como del Reglamento que comentamos, debería estimarse *no sólo como plazo máximo de duración del procedimiento administrativo, sino, sobre todo, como plazo de silencio*; queremos decir lo siguiente: el silencio administrativo hay que tratarlo en vía de instancia y en vía de recurso; en esta última suele considerarse en casi todos los Reglamentos de procedimiento, pero no así en la primera, y muchas veces se encuentran recursos elevados contra la inercia administrativa, que se declaran improcedentes porque no hubo resolución impugnabile; ¿es que el administrado, en los casos en que los Reglamentos de procedimiento no dispongan plazo de silencio en vía de instancia, ha de quedar sometido a la arbitrariedad de la Administración si ésta no responde? En modo alguno: la jurisprudencia podría iniciar una sana doctrina si partiese del principio de que en aquellos Reglamentos de procedimiento en los que nada se dijese respecto al silencio en vía de instancia, el plazo del año señalado como máximo de duración de expediente debía ser el principal para la declaración de mora y subsiguiente vía de recurso. De esta manera, sin forzar los argumentos, puesto que el plazo existe en la Ley, se conseguiría dar certeza y seguridad a muchos procedimientos que hoy día marchan por los cauces de la arbitrarie-

dad (aun cuando se diga que de la discrecionalidad) con perjuicio del administrado.

Se prevé un plazo de caducidad de expedientes de seis meses por causas imputables al interesado, y el artículo 63 dice que, «transcurridos seis meses desde la presentación de un escrito o recurso, sin que la autoridad competente haya decidido sobre el mismo, podrá el interesado solicitar por escrito que se resuelva su petición o recurso. Si en tal caso transcurrieran tres meses sin resolverse, se entenderá que ha sido desestimada la petición...». Este precepto contempla el silencio en vía de instancia y de recurso, salvo los que posteriormente se establecen en el mismo Reglamento en cuanto a estos últimos.

Dicha redacción adolece, a nuestro modo de ver, de un defecto, para lo que hemos de distinguir: *a)* El plazo de seis meses desde la presentación del escrito, y *b)* El plazo de tres meses de denuncia de la mora.

Pero este plazo de tres meses es el que tiene la autoridad desde que se denuncia la mora para resolver; en cambio, no se fija límite temporal al plazo para *denunciar la mora*.

Es decir, un particular, a los seis meses de presentado un escrito, tiene vía expedita para denunciar la mora; como el Reglamento no prevé plazo para ello, puede hacerlo en cualquier momento, sin que juegue, por otra parte, el plazo de caducidad, pues no es imputable el retraso al interesado, y sólo desde que se presenta el escrito denunciando la mora, empieza a correr el nuevo plazo de los tres meses para entender desestimada la petición inicial.

Decimos que no nos convence dicha redacción porque la vemos peligrosa y carente de seguridad: lo lógico es que se fijen tres plazos, uno inicial, transcurrido el cual se puede denunciar la mora; otro a partir de éste, en el que se puede y debe denunciar, y otro, por fin, a partir de este último, a su vez, en el que se entienda desestimada la petición.

Interesante es destacar el párrafo segundo del artículo 63, cuando dice que «la utilización de la vía que proceda deberá notificarse a la autoridad que esté conociendo del asunto, la cual *carecerá desde aquel momento* de competencia para dictar ulteriores resoluciones en el momento de que se trata», y es de gran importancia este precepto, porque deja sin valor ni efecto las resoluciones tardías.

El Capítulo séptimo trata del desglose de documentos y acumulación de actuaciones, siguiendo las normas generales de procedimiento.

El Capítulo octavo contempla la reconstitución de expedientes, con lo que finaliza el Título primero.

3) TÍTULO SEGUNDO.—Está dedicado a los procedimientos de urgencia y disciplinario. El capítulo primero establece que, por razones de interés público de reconocida urgencia, se podrán reducir los plazos a la mitad, sin supresión de ningún trámite, salvo el de audiencia, cuando la resolución fuera favorable a las peticiones de los particulares; el Ca-

pítulo segundo, referente al procedimiento disciplinario, dicta algunos preceptos de carácter general, remitiendo al Reglamento general de funcionarios.

4) TÍTULO TERCERO.—Estudia los «recursos».

Clases de recursos.—a) Reposición; b) Alzada; c) Nulidad de actuaciones; d) Queja; e) Extraordinario de revisión.

Establece el principio general de que los recursos podrán presentarse ante la autoridad que haya de resolverlos, o ante la que dictó el acto administrativo, salvo el recurso de queja, que se presentará directamente a la autoridad superior, de la que está conociendo del asunto.

Con el nombre de recurso de reposición o de reforma se conoce el que se interpone ante la misma Autoridad que dictó el acto que tiene facultad para revocarlo o modificarlo: son recurribles en reposición todas las resoluciones siempre que no causen estado, dictadas en primera o única instancia; nada se dice respecto a la posibilidad de recurrir contra los actos de trámite (proveídos de trámite), como dice, por ejemplo, el Reglamento de Gobernación; es posible dar a la palabra resolución un contenido amplio, y entendemos que son recurribles en reposición.

Dicho recurso es potestativo, y los plazos son de ocho días para interponer y quince para resolver, siendo su tramitación sencilla, ya que no hay trámite de audiencia de los interesados.

El recurso de alzada se interpone ante el superior jerárquico del que dictó la resolución: normalmente son recurribles las resoluciones de los organismos provinciales ante las Direcciones Generales, y contra los actos administrativos dictados en primera instancia por la Subsecretaría y Direcciones Generales o dictados en alzada por los mismos, salvo regulación contraria, procederá el recurso de alzada ante el Ministro, con la excepción, naturalmente, de que la resolución de la Subsecretaría sea por delegación.

Con ello se establece una vinculación jerárquica entre los distintos organismos desconcentrados del Ministerio de Industria, siendo plausible el precepto del artículo 90, ya citado, de la impugnación en alzada ante el Ministro, de las resoluciones de la Subsecretaría y Direcciones Generales.

El recurso de alzada se puede interponer ante la Autoridad *a quo*, en cuyo caso ésta debe informar al clevar el expediente, o ante la Autoridad *ad quem*, quien remitirá el recurso a la Autoridad inferior, que, a su vez, lo devolverá, debidamente informado, en unión del expediente.

El plazo es el de quince días desde la notificación del acto impugnado. La tramitación del recurso de alzada sigue la del expediente, ya que el artículo 92 remite al Capítulo cuarto del Título primero; es decir, que en alzada existen períodos probatorios, trámite de vista y alegaciones, dictámenes, etc.; con este precepto ha venido a aclararse también una

duda, ya que numerosos Reglamentos, al callar la tramitación del recurso de alzada, daban lugar a interpretaciones contrarias, concretamente, sobre la posibilidad de prueba y trámite de audiencia en esta vía.

El Capítulo cuarto trata de los recursos de nulidad, revisión y queja.

El recurso de nulidad se interpone contra resoluciones no susceptibles de alzada cuando se hubiesen infringido trámites esenciales o informes preceptivos.

El plazo es el de quince días a contar desde la notificación de la resolución impugnada, y, como se ve, es subsidiario del de alzada, de manera que si éste existe, en él deberán decidirse las cuestiones de forma y de fondo (artículo 95).

La decisión corresponde al Ministro o al Subsecretario, y, caso de estimación, da lugar a la retroacción del expediente al momento en que se cometió la falta.

El recurso extraordinario de revisión procede contra resoluciones firmes cuando concurren algunas de las circunstancias siguientes: evidente error de hecho, documentos declarados falsos por sentencia firme, recuperación de documentos decisivos, cuando la resolución se apoye en declaraciones testificales o periciales, y algunos de los peritos o testigos fueran condenados con falso testimonio, y cuando la resolución se ha dictado mediante prevaricación, cohecho, violencia u otra manipulación violenta declarada por sentencia firme.

Este Reglamento viene a distinguir entre el recurso de nulidad y el extraordinario de revisión, siendo así que otras normas procesales administrativas quieren indicar lo mismo; sin embargo, nos parece acertada la idea del Reglamento, ya que el recurso de nulidad de actuaciones se da por quebrantamiento de forma y el recurso de revisión sigue la línea marcada por la Ley de Enjuiciamiento civil. Requisito para interponer este recurso es el de que no haya sido ni pueda ser impugnada la resolución en cualquier otra vía (artículo 98); los plazos son de tres meses, a contar distintamente según la causa de revisión, estableciéndose como plazo máximo el de cuatro años a partir del día en que quedó firme el acto de que se trate.

La resolución corresponde privativamente al Ministro, no existiendo trámite de audiencia.

Por último, el recurso de queja se da por mala tramitación de la Administración, resolviéndose por el superior jerárquico del funcionario contra el que se dirija.

5) El TÍTULO CUARTO, último del Reglamento, se dedica a los conflictos de atribución y a las cuestiones de competencia; lógicamente se remite a la Ley de 17 de julio de 1948, desarrollándose el caso de conflicto interno del Departamento, correspondiendo la resolución al Director general o al Ministro.

En el caso de que el conflicto surja entre organismos jerárquicamente vinculados, se distingue entre la orden del superior al inferior y la oposición razonada del inferior al superior para entender de un asunto competencia funcional). Estos conflictos internos paralizan la marcha del expediente.

Se regulan después los conflictos interministeriales y las cuestiones de competencia con los Tribunales de Justicia, remitiéndose en todo a la Ley de 17 de julio de 1948.

La Disposición final autoriza al Ministro de Industria para que, por Orden ministerial, previo informe de la Asesoría jurídica, aclare el Reglamento, interpretando las dudas que sobre él surgieren, quedando, por último, derogado el Reglamento de 14 de junio de 1945 y cuantas disposiciones se opongan al presente Reglamento.

JOSÉ ANTONIO GARCIA-TREVIJANO FOS
Letrado del Consejo de Estado.

