

NECESIDAD DE UN CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CON exactitud indica Merkl que en el fondo toda administración es procedimiento administrativo, y que los actos administrativos se presentan como meros productos de aquél; pero no todo el actuar de la Administración puede considerarse jurídicamente como procedimiento administrativo, como un proceso constituido por una serie de actos que tienden fundamentalmente a proteger un derecho, finalidad característica del proceso en general, según Plaza. El modo de proceder la Administración puede tener como finalidad realizar prácticamente los servicios públicos, atender a la realización de fines de interés general. Al relacionarse la Administración con los particulares surge otro aspecto del proceso administrativo, considerado como modo jurídico de actuación administrativa, cual forma jurídica a la que debe sujetarse la Administración para que sus actos produzcan efectos jurídicos, apareciendo el procedimiento como garantía de los derechos e intereses de los particulares. El procedimiento puede ser considerado cual recurso que los particulares puedan interponer contra los actos realizados por los órganos administrativos; puede ser definido y estudiado, en general y en aspectos singulares determinados por especialidad de la materia, cual, por ejemplo, el económico-administrativo; distinguirse el procedimiento comúnmente llamado administrativo

o gubernativo del contencioso-administrativo; el primero utilizado para la realización de los actos jurídicos administrativos; el segundo, para fiscalizar jurisdiccionalmente la legalidad de estos actos. Ofrécese singularidad en el procedimiento a seguir para ejecutar lo decidido o resuelto por la autoridad administrativa, en el que debe practicarse para el ejercicio de la potestad correctiva o disciplinaria, y en el que, en razón de la especialidad de la materia económica, determina la existencia de un procedimiento denominado económico-administrativo.

Corrientemente, cuando se trata de procedimiento administrativo, la referencia está hecha en relación con el aspecto mencionado de procedimiento, cual forma jurídica a que debe atenerse la Administración para que sus actos de decisión, de resolución, de declaración o negación de derechos de los particulares produzcan sus debidos efectos jurídicos, y los medios de naturaleza jurídica que el legislador ofrece a los particulares para que sea examinada en vía gubernativa la legalidad o ilegalidad de tales decisiones o actos.

Con razón se afirma que el motivo político de la existencia de un Derecho procesal administrativo es dar garantías a los derechos e intereses de los particulares, garantías que tienen el carácter de jurídicas y que completan las sociales y políticas a que con las jurídicas se refería Jellinek.

* * *

En España, hace próximamente un siglo, se dictaron las primeras disposiciones relativas al procedimiento administrativo. M. Alcubilla advierte cómo al estable-

cerse en nuestro país la jurisdicción contenciosa de la Administración, en abril de 1845, se dictaron normas de carácter procesal, relacionadas con tal jurisdicción, en los Reglamentos de 1.º de octubre de 1845 y 30 de diciembre de 1846. Publicáronse preceptos relacionados con la tramitación de determinados expedientes y con la acción administrativa referida a contribuciones como la territorial, industrial y de consumo e impuesto de cédulas personales y derechos reales; pero no se habían regulado con carácter uniforme los trámites a seguir con ocasión de reclamación administrativa. La Ley de 31 de diciembre de 1881 puede señalarse como la primera del procedimiento administrativo referente al ramo de Hacienda. La base 1.ª sometía a los preceptos de dicha Ley todas las reclamaciones de parte en los asuntos del ramo de Hacienda que tuvieran por objeto la demanda de un derecho sobre el que la Administración hubiera de resolver, de reclamaciones que podían hacerse por las personas o Corporaciones interesadas, por sí o por medio de apoderado. Dividía el procedimiento administrativo (base 4.ª) en dos períodos: el primero, gubernativo, compuesto de dos instancias; el segundo, contencioso-administrativo, en el que podía ejercitarse el recurso extraordinario de este nombre. Se admitía el recurso de apelación en determinados casos, como el de nulidad contra providencias que se hubiesen dictado fundándolas en pruebas o documentos falsos, y el de queja, contra la autoridad que hubiese dictado providencia en primera instancia que hubiere llegado a ser firme. Señalaba concretamente la base 25 los trámites a seguir con ocasión de reclamación de parte en vía gubernativa, que no tuviera fijado un procedimiento especial. Las disposiciones de esta Ley quedaron, salvo lo

relativo a recurso y procedimiento contencioso, derogadas por las de 24 de julio de 1885, y las referentes a tal procedimiento fueron derogadas por la Ley de 13 de septiembre de 1888.

El Real decreto de 23 de septiembre de 1888 dictó normas para el Ministerio de Ultramar sobre Registro general y Registros de Negociado, modo de incoar los expedientes administrativos, tramitación de los expedientes, resolución definitiva y notificación a los interesados, recursos y competencias, plazos para el procedimiento y sanciones por infracción de las reglas normativas de éste. Fué modificado por el Decreto de 13 de junio de 1890.

En 19 de octubre de 1889 se publicó la Ley de Bases para la redacción de Reglamentos de procedimiento administrativo de los Departamentos ministeriales, obligación que se imponía a éstos de publicar en término de seis meses, a contar del día de la promulgación de la Ley, un Reglamento de procedimiento administrativo para todas las Dependencias centrales provinciales y locales de cada uno, o uno por cada dependencia o grupo de ellas, si por razón de la diversa índole de su función fuera más conveniente. La Ley sentaba las bases que habían de servir para la redacción de los referidos Reglamentos, bases contenidas en los 18 apartados de que consta el artículo 2.º de la Ley, Ley no extensa, que había de ser desarrollada en sendos Reglamentos ministeriales, que todavía están vigentes, y que ha sido completada por disposiciones dictadas aisladamente por varios Departamentos administrativos.

En 17 de abril de 1890 se publicó el Reglamento para el Ministerio de Estado, hoy de Asuntos Exteriores; en 22 de abril del mismo año 90, el que había de

regir en todas las oficinas centrales, provinciales y locales dependientes del Ministerio de la Gobernación; en 23 de abril de 1890, también, como el anterior, con carácter provisional, el para entonces denominado Ministerio de Fomento (actualmente aplicado en el Ministerio de Obras Públicas); en 25 de abril, también del año 90, se publicó el Reglamento para las dependencias del Ministerio de la Guerra, y en 25 de abril de 1890, también el provisional para el Ministerio de Marina. En 12 de febrero de 1900 se dieron normas sobre admisión de documentos escritos a máquina; en 19 de agosto de 1901, sobre simplificación procesal en asuntos del Ministerio de la Gobernación; en 15 de febrero de 1913, sobre caducidad y archivo de expedientes del Ministerio de Fomento paralizados más de un año; en 10 de junio de 1913 se prohibió el «visto» en expedientes gubernativos; en 29 de septiembre de 1914 y 4 de enero de 1915, nuevas normas en la Presidencia del Consejo.

Posteriormente, en 1917, se aprobó el Reglamento de la Subsecretaría de Gracia y Justicia, de doble naturaleza, pues refiriérese a la organización y al procedimiento administrativo, dedicándose en su título I a lo orgánico, 80 artículos de los 375 de tal cuerpo de disposiciones reglamentarias. Es el Reglamento más extenso de los publicados y, justo es decirlo, uno de los más técnicamente redactados.

De mayor brevedad es el Reglamento que en 1918 se publicó por el Ministerio de Instrucción Pública, aunque en él se incluye el régimen interior y el procedimiento administrativo; indicándose orgánicamente las atribuciones y deberes de Subsecretario, Directores generales, Jefes de Sección y de Negociado, Oficiales téc-

nicos y Auxiliares, Asesoría Jurídica y Junta de Jefes; normas regulando las oposiciones para la provisión de los puestos; ídem referentes a enseñanzas administrativas, que debieron implantarse según la Ley de Funcionarios de 1918. Sólo consta de 95 artículos, reduciéndose a un número muy exiguo los propiamente de procedimiento; artículos, además, de muy poca extensión material, contrastando con la de otros Reglamentos, y en especial con el del Ministerio de Justicia.

Posteriormente a la publicación de los Reglamentos de los diversos Departamentos ministeriales, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de 1889, se publicó, por Real decreto de 29 de julio de 1924, rectificado en 1.º de agosto y 7 de octubre del mismo año, el Reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas, que supone evidente progreso técnico-jurídico, estableciendo el artículo 1.º que las funciones de la Administración, en todos los ramos de la Hacienda pública, se ejercerían en lo sucesivo con separación en sus dos órganos de gestión y de resolución. las reclamaciones que contra aquella gestión se suscitaren en vía gubernativa. Dispónese que las funciones de gestión se ejercerán por los distintos organismos de la Administración provincial y central, comprendiendo todas las operaciones que tengan por objeto investigar, definir, liquidar y recaudar los derechos, cantidades o cuotas comprendidas en el presupuesto de ingresos u otros eventuales que deba percibir la Hacienda pública, y los que tengan por objeto liquidar y satisfacer todas las obligaciones a cargo del Tesoro público, y, en general, la resolución de todas las cuestiones y peticiones que relacionadas con el ramo de Hacienda se planteen, hasta tanto que exista un acto administrativo que declare

o deniegue un derecho o una obligación. Las reclamaciones contra los actos de gestión han de ajustarse a lo dispuesto en el citado Reglamento de 1924, debiendo tramitarse y resolverse conforme a sus preceptos.

En materia municipal hay que atenerse, en lo que no contradiga la Ley de 1935, al Reglamento que se dictó para la aplicación del Estatuto municipal de 1924, en 23 de agosto de dicho año. En la esfera provincial hay que aplicar lo preceptuado en el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925.

La Ley de Funcionarios civiles, de 22 de julio de 1918, dispuso que cada Ministerio publicara, en el plazo de seis meses, su respectivo Reglamento de procedimiento, precepto no cumplimentado en todos los Departamentos.

En materia de Hacienda existen disposiciones especiales, como la Instrucción de recaudación y apremios, el Estatuto de 18 de diciembre de 1928, las disposiciones contenidas en la Ley de Contrabando y Defraudación, en las nuevas Ordenanzas de Aduanas, los Reglamentos relativos a contribuciones e impuestos, que contienen importantes y especiales normas de procedimiento, como numerosas Leyes especiales, las de Aguas, las de Minas, las de Montes; disposiciones reglamentarias para su aplicación, en las que figuran normas procesales importantísimas, reguladoras de la acción de las autoridades administrativas y de la eficacia de las decisiones adoptadas por éstas.

* * *

Han sido muy diversos los preceptos desarrollando las Bases de 1889 en los diversos Departamentos minis-

teriales. No puede hablarse de unidad orgánica ni de contenido al hacer la referencia a los varios Reglamentos mencionados. Distinción esencial, básica en la vida administrativa, entre actos de gestión y actos administrativos puros en sentido jurídico, caracterizados por la decisión de la autoridad administrativa frente al administrado, señalando la posición adoptada en un momento y en asunto determinado, no se ha tenido en cuenta en los diversos Reglamentos, hasta que, como antes se ha indicado, al publicarse el Reglamento de procedimiento económico-administrativo se estableció la diferencia entre actos de gestión y decisiones adoptadas con ocasión de peticiones o reclamaciones de los particulares.

El reciente Reglamento del Ministerio de la Gobernación, en su título II, ha consignado la clasificación de los diversos procedimientos, diferenciando el de la gestión de servicio de interés general, el de decisiones de peticiones o reclamaciones y el sancionador, aplicable el primero a aquellos expedientes que afectan de modo exclusivo o principal a la mejor marcha o prestación de los servicios, incluyendo los medios personales o materiales referentes a los mismos; el segundo, a la tramitación de escrito, solicitud que no sea la simple petición de contenido graciable, formulada ante las autoridades del Ministerio conforme a las leyes, invocando un derecho amparado por ellas y requiriendo a la Administración para que adopte decisión, conceda autorizaciones o adopte resoluciones establecidas por las leyes (artículos 118 a 128); el tercero, aplicable a los expedientes en que se persigue el esclarecimiento de hechos que se consideran como faltas administrativas, para aplicar la sanción que la extralimitación o infracción administrativa cometida por un particular o por un funciona-

rio público sea impuesta, procedimiento al que se denomina (art. 134) correctivo, si se refiere a particulares, y disciplinario, si a funcionarios, distinción esencial.

También este nuevo Reglamento (art. 146) refiérase a la existencia de un procedimiento sumario o de urgencia, definido por razones de interés público o de reconocida justicia, y que pueda adoptarse, bien a instancia de parte, bien de oficio, reduciendo a la mitad la duración de los plazos que normalmente señala el Reglamento.

La especificación jurídica y diferencia de la naturaleza de los diversos proveídos o acuerdos de las autoridades administrativas, es de innegable conveniencia, pues en relación con ella está la subsiguiente marcha del procedimiento y la diversa posible actuación de los funcionarios y de los particulares interesados en el expediente.

Los Reglamentos han debido contener toda especificación de la naturaleza de los diversos proveídos administrativos. En el de la Subsecretaría de Justicia se clasificaban éstos en «decretos marginales», «proveídos de mero trámite», o que por la poca importancia no merezcan fundamentarse.

Estimó como «acuerdos» los proveídos que regulan la tramitación y los que resuelven incidentes o pretensiones en forma que hagan imposible la continuación del expediente y resoluciones; los proveídos que, solucionando todas las cuestiones planteadas, ponen término a la vía gubernativa o hacen imposible su continuación.

El nuevo Reglamento de Gobernación entiende por «proveídos» los actos de impulsión del procedimiento administrativo para dar a los mismos el curso correspondiente. Califica de «informes» los pareceres que emitan

los funcionarios, organismo o autoridades de aquellos a quienes corresponda la resolución o propuesta de resolución; por «propuesta» entiende el dictamen razonado, con cita de los preceptos legales aplicables que el funcionario o autoridad encargado de la tramitación someten al superior que ha de decidir; estima como «mociones» las propuestas fundamentadas que se hacen por iniciativa propia al inmediato superior, y por «resoluciones» los actos de la autoridad administrativa que deciden sobre las cuestiones que han sido objeto de expediente.

* * *

La Ley de 1889 obliga a que los Reglamentos determinen los casos en que la resolución administrativa «cause estado», y las en que haya lugar al «recurso de alzada», debiendo determinarse igualmente (bases 12, 13 y 14) los «recursos extraordinarios» que procedan por razón de incompetencia o de nulidad de lo actuado, pudiendo utilizar los interesados, en cualquier estado del expediente, el «recurso de queja», si no se diera curso a sus reclamaciones o se tramitasen con infracción de los Reglamentos. A los «recursos» por razón «de incompetencia o nulidad» da la Ley el carácter de extraordinarios; pero en los Reglamentos no tiene igual alcance y significación el recurso de nulidad ni el de incompetencia. Así, el Reglamento del Ministerio de la Guerra (1890) admite recurso de nulidad contra providencias y resoluciones administrativas, excepción hecha de las Reales Ordenes (art. 40), si no deciden en términos concretos la pretensión o solicitud que originó el expediente; si se dictaren sin conocer el resultado de las

informaciones mandadas practicar para esclarecer hecho o derecho que se consideró indispensable dilucidar previamente; si se dictaron sin cumplir el trámite de audiencia a los interesados o antes de resolver sobre recusación promovida y ésta se declarase fundada.

El Reglamento de la Subsecretaría de Justicia, en la sección especial dedicada a recursos, admite en vía gubernativa, contra cualquier proveído administrativo, el de «nulidad» y el de «queja», que pueden interponerse a elección del recurrente o ambos simultáneos o sucesivamente, pero siempre con absoluta separación. El recurso de nulidad se da contra el proveído considerado lesivo; el de queja, contra el funcionario que con el proveído ocasionó la lesión. El de nulidad tiene por objeto subsanar defectos de procedimiento, y el de queja exigir la responsabilidad administrativa o, en su caso, la criminal.

Diferencia el mismo Reglamento el recurso «ordinario de nulidad» y el «extraordinario», refiriéndolos a toda clase de decretos marginales y acuerdos que posiblemente pueden interponerse en cualquier momento antes de resolver el expediente el recurso ordinario de nulidad, siendo procedente cuando se haya cometido cualquiera infracción del Reglamento o de los de procedimiento contenidos en disposiciones especiales. Extraordinario sólo puede interponerse contra resoluciones que tengan el carácter de firmes, si después de dictadas se descubren documentos que pueden influir en la resolución decisivamente, si se dictó en vista de documento declarado falso por los Tribunales, circunstancia no conocida anteriormente, o por declaración hecha con posterioridad, o se dictó en virtud de prueba pericial o testifical, en la que los Tribunales han declarado falso testimonio,

o cuando se hubiese dictado en virtud de prevaricación, cohecho, violencia o maquinación fraudulenta, o con evidente error de hecho o manifiesto abuso de poder, recurso que sólo puede incoarse dentro del plazo de cinco años desde la fecha de la resolución. Este Reglamento esclarece bien la diferencia entre el recurso de nulidad y el de queja, y la existente entre el calificado de nulidad ordinario y el extraordinario, equivalente al denominado en otros casos de «revisión».

No tienen la misma significación en otros Reglamentos los recursos mencionados. Así, en el del Ministerio de Marina se mencionan el recurso de alzada o apelación, de queja o nulidad y el contencioso-administrativo. El recurso de queja, por no darse curso a las reclamaciones o tramitarlas con infracción de Reglamentos, debiendo interponerse en los ocho días siguientes al en que la parte interesada tuviere conocimiento del acuerdo u omisión que la motive. Estimado el recurso puede acordarse la nulidad de lo actuado en los casos de reconocida incompetencia o infracción sustancial de los procedimientos. También admite el de nulidad si se acredita la retención de documento decisivo o esencial, por fuerza mayor, falsedad, cohecho u otra, de la parte en cuyo favor se hubiere dictado la resolución, siendo su plazo el de tres meses, desde el día en que se descubriese el hecho que lo motivó, prescribiendo el derecho a los cinco años de la fecha de la resolución.

Alude la Ley al «recurso extraordinario por razón de incompetencia». El Reglamento del Ministerio de la Guerra refiere este recurso a los casos de recusación, puesto que la autoriza contra el funcionario que hubiere de informar o resolver, si en él concurren las causas que se mencionan, las corrientes en estos casos de recusación.

Más lógicamente, el Reglamento de la Subsecretaría de Justicia examina este punto al tratar de las abstenciones y recusaciones por parentesco o por actos que hagan presumir interés, amistad íntima, enemistad o malquerencia, tener interés personal directo en el expediente o en otro que pudiera servir de precedente.

El Reglamento reciente del Ministerio de la Gobernación, al tratar de los recursos (art. 150), indica que los modos ordinarios de impugnar las decisiones administrativas serán los recursos de «reposición o reforma» y de «alzada», ya se base la impugnación en vicios de procedimiento o vaya dirigida contra el fondo de la misma resolución, pudiendo interponerse cuando se trata de decisiones que no hayan causado estado y que afecten a derecho o interés legítimo del reclamante. El mismo Reglamento hace objeto de posible recurso de reposición la impugnación de vicios de procedimiento, ya que, conforme al art. 160, puede interponerse contra los proveídos de trámite y contra resoluciones que pongan término a la instancia y no causen estado, que pueden basarse en violación de reglas de procedimiento aplicables. Cuando se trata de vicios de forma de infracción de normas de procedimiento, el recurso ofrece carácter de «recurso de nulidad», sobre todo cuando se trata de recurso de alzada, basado en tales infracciones, en el que la resolución lleva como efecto el reponer el expediente al estado en que se hallaba al cometerse la infracción, volviendo a la autoridad recurrida para que continúe la tramitación, anulándose cuanto se hubiera actuado a partir del momento en que la infracción formal fué cometida.

En el Reglamento del mismo Ministerio dedícanse preceptos a los denominados «escritos de queja». En el

fondo equivalen a formular recurso de nulidad de actuación, toda vez que si el escrito estuviera presentado en forma, tras el informe que emita la autoridad en cuya dependencia se hallare tramitando el asunto, puede conducir a que, cuando la queja es estimada, se dé inmediato cumplimiento al precepto cuya observancia se había reclamado, lo que lleva consigo la anulación de lo que por la omisión de la aplicación del mismo se hubiera podido practicar. A la revisión no se le da la denominación de recurso, aunque las normas referentes al «procedimiento de revisión» se incluyan en el título relativo a los recursos. El procedimiento de revisión implica quede sin efecto la decisión que había recaído en el expediente que se revisa. Es, prácticamente, un recurso mediante el cual, en acción de revisión, se anula una resolución que había adquirido el carácter de firme, pero en la que se dan circunstancias previstas por la ley que pueden motivar la revisión.

La diferenciación en recursos ordinarios y extraordinarios es esencial a la regulación jurídica del procedimiento, sobre todo en la relación que hay entre el recurso de queja y el recurso de nulidad de actuaciones, y por la diferencia esencial entre la nulidad de alguna de éstas, solicitada y posiblemente obtenida durante la tramitación del expediente, y la nulidad equivalente a recurso de revisión cuando ha recaído resolución de carácter firme que puso término al procedimiento gubernativo.

El Estatuto municipal de 1924 admitió la existencia de un recurso llamado de reposición, planteado ante la misma autoridad que había adoptado la decisión.

El recurso trasplantado al campo del proceso administrativo del proceso civil, para que, por contrario im-

perio, la misma autoridad que adoptó la decisión, si estima fundadas las alegaciones que en contra de ella alegue quien es parte legítima en el procedimiento, pueda modificarla, reponiendo el expediente a momento anterior a la decisión, adoptando otra nueva que pueda ser modificativa de la primeramente recaída. Ese recurso tenía el carácter de potestativo en el procedimiento económico-administrativo (Reglamento, 1924), y la misma naturaleza le atribuye el Reglamento de Gobernación de 1947, al preceptuar que notificada una resolución puede utilizarse el recurso de reposición o reforma para nuevo examen de la decisión adoptada por la misma autoridad que la adoptó; puede interponerse cuando la Ley no lo prohíba expresamente; ha de formularse en plazo de cinco días, y debe quedar resuelto en otro de diez, si se recurre contra proveídos dictados por Jefes de Negociado o Sección, y en el de veinte en los demás casos, aplicándose el silencio administrativo, como denegatorio, para el caso de que no se resuelvan dentro de los plazos indicados.

* * *

El Estatuto Municipal de 1924, al aceptar la doctrina del silencio en su art. 268, consideró desestimadas por las autoridades y organismos municipales las peticiones o reclamaciones sobre las que no se dictara providencia o acuerdo de fondo dentro de los cuatro meses siguientes a su presentación, salvo cuando las leyes establecieran plazos mayores o menores. Tales denegaciones tácitas eran impugnables mediante los oportunos recursos, y el mismo Cuerpo legal, en el art. 255, al exigir como trámite previo a la interposición de los re-

cursos a que se refería el art. 253 (contencioso-administrativos) y 254 (alzada ante los Jueces de Instrucción contra multas y sanciones penales), de recurso de reposición ante la misma Corporación, Comisión o autoridad municipal que hubiese adoptado el acuerdo, estimándolo denegado si no hubiere recaído providencia resolutoria o sin que se notificase al interesado dentro del plazo de quince días, confería defensa jurídica a los administrados ante la inacción de las autoridades administrativas. Quedaba sin decidir legalmente si éstas podían o no adoptar resolución, transcurrido el plazo anterior, pudiendo sostenerse opiniones distintas, aunque debiera prevalecer la de que desaparecía la potestad de resolver cuando se había acudido para la denegación tácita al silencio. La Ley Municipal de 1935 mantuvo la exigencia del recurso de reposición, como trámite previo y común a toda clase de recursos municipales y al ejercicio de acciones civiles contra las Corporaciones.

No hay unanimidad de pareceres respecto a la conveniencia de que se exija interponer, como trámite previo al recurso contencioso-administrativo, el recurso de reposición contra la decisión de la autoridad administrativa, sobre todo si se aplica la doctrina del silencio administrativo y no se regula bien concretamente la competencia que pueda tener la autoridad que dictó la resolución reclamada para actuar en el expediente, transcurrido que sea el plazo para considerar ratificada la decisión impugnada en el recurso de reposición por aplicación de la doctrina del silencio administrativo. Ha dado lugar a incidencias e interpretaciones diversas cuando en muchos casos la autoridad administrativa resolvió transcurrido ya el plazo o cuando no habiendo resuelto dentro del plazo no notificó la resolución expresa. dene-

gatoria o estimatoria en parte, del recurso a los interesados. Hay criterio muy favorable a que transcurrido el plazo para estimar o no el recurso de reposición, sin haberse adoptado nueva resolución, no pueda actuar ya la autoridad gubernativa, llevando el asunto a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La doctrina del silencio administrativo había sido recogida por el Departamento de Educación Nacional. En 24 de octubre y 30 de noviembre de 1944 se determinó el régimen administrativo para tramitación de los recursos en dicho Departamento, y se complementó por la de 5 de febrero de 1947, estimándose en dicho Ministerio que para mantener unidad de texto legal que favorezca un mejor conocimiento por parte de los interesados en las normas vigentes, debía publicarse un texto refundido, publicación que se hizo en virtud de la Orden de 3 de diciembre de 1947, relativa a los recursos a utilizar por los particulares. En ella se determina que los recursos aludidos son, conforme a la Ley de 1889 y Reglamento ministerial de 1918, ordinarios los de alzada y queja, y extraordinarios los de competencia y nulidad. Los recursos sólo pueden ser interpuestos por el titular del derecho que se estime lesionado por la resolución recurrida. No se admiten, pues, los de carácter objetivo. En ellos se debe señalar concretamente el precepto legal que se estime infringido y mencionarse la calificación del recurso que se utiliza.

Aplicando la doctrina del silencio, se estiman desestimados los recursos de alzada contra acuerdos de la Subsecretaría o Direcciones Generales, y por ello confirmado el acuerdo impugnado, si transcurren cuatro meses desde su presentación sin que se haya notificado resolución alguna. Los que se interpongan contra resolu-

ciones de autoridades dependientes de aquellos Centros directivos se entienden desestimados por el silencio a los dos meses de su presentación.

La Orden ministerial del Ministerio de Educación Nacional, de 6 de febrero de 1947, dictó normas complementarias de las Ordenes de 24 de octubre y 30 de noviembre de 1944, para el mejor cumplimiento de la Ley de 18 de marzo de 1944 y regulación de los efectos del silencio administrativo. Dispuso que el recurso de incompetencia podía interponerse, contra acuerdos de autoridades que no fueran competentes para resolver los asuntos, en plazo de quince días, a contar de la comunicación correspondiente; el de nulidad, conforme a la Orden ministerial de 24 de octubre del 44, había de interponerse en plazo de quince días desde la notificación de la resolución basada en error de hecho o desde que se recobrasen los documentos en que se funda el recurso, o en el de un mes a contar de la fecha en que se publique o se acredite tener conocimiento de la declaración de derecho que sirva de base a la nulidad en los demás derechos regulados por dicha Orden ministerial. Admitía dicha Orden el silencio, estimando confirmados los acuerdos recurridos, transcurridos cuatro meses desde la presentación del recurso de alzada contra acuerdos de Subsecretaría o Dirección General, y de dos contra resoluciones de autoridades dependientes de dichos Centros directivos.

En otros Reglamentos de Departamentos ministeriales no están previstas las consecuencias jurídicas del silencio de la Administración. Es una de las materias en las que es urgente unificar el criterio legal. Se ha abierto paso la aplicación de la doctrina del silencio administrativo, estimándola como denegatoria de las pre-

tensiones formuladas por el interesado, singularmente en materia de recursos interpuestos por éstos. No cabe, lógicamente, que en unos Departamentos ministeriales rija la doctrina del silencio administrativo, y en otros no; que en uno, como el de Gobernación, expresamente se indique que utilizada vía jurisdiccional por el interesado, como consecuencia del silencio de la Administración, ésta no puede ya decidir sobre el mismo asunto expresamente.

* * *

Alúdese en el Reglamento de Gobernación (artículo 153) a la posibilidad por el interesado de solicitar por escrito «aclaración» de extremos ambiguos o dudosos en plazo de tres días al de la notificación de una resolución. La petición debe resolverse en otro plazo igual, entendiéndose desestimada si en tal plazo no se resuelve expresamente, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera incurrir la autoridad o funcionario culpable del silencio.

La posibilidad de solicitar aclaración de la parte dispositiva de una resolución debe admitirse sea cual sea el Departamento que la dicte. Admítase en el proceso civil y en el contencioso-administrativo, y debe reconocerse a quienes son parte en el procedimiento el derecho a solicitarla, pues ello puede evitar dificultades en la ejecución de lo resuelto.

* * *

En materia de plazos para la interposición de recursos, la Ley de Bases no los señaló, y los diversos Regla-

mentos no son coincidentes en cuanto a ello. No hay debida especificación para limitar el tiempo en que puede interponerse recurso de queja o el ordinario de nulidad en varios de ellos; en el de Marina señálase plazo de ocho días para el de queja, y cinco en el de Guerra para el ordinario de nulidad. Para el de alzada, el plazo es en el de Guerra cinco días, ocho en el de Marina, diez en el de Gobernación, quince en el antiguo de Fomento. Cinco años, como máximo, señálase para el extraordinario de nulidad en los Reglamentos de Marina y Justicia; cuatro, en el de Gobernación; restringiendo el de Marina a tres meses desde que se produjeron los hechos determinantes del recurso. Materia tan importante para los interesados debe ser regulada igualmente en los diferentes Reglamentos, ya que no hay razón para establecer diferencias tales como la de ser el plazo en un caso la tercera parte que en otro, tratándose del mismo recurso.

* * *

La presentación de recurso contra decisiones o resoluciones de las autoridades administrativas no suspende la ejecución de las mismas. Así lo dispone el Reglamento de Gobernación (art. 156), aunque admite que el recurrente pueda solicitar la suspensión, decidiendo de plano la autoridad que conozca del recurso, la que puede exigir caución para acceder a dicha solicitud.

Si la resolución no tiene el carácter de firme, lógicamente parece que no debía tener carácter ejecutivo, y que la Administración debería poder exigir la garantía de que en su día podría ejecutarse lo que se resolviera, sobre todo en aquellos asuntos de carácter económico, en

que el administrado está obligado a entregar cantidades a la Administración; el sistema natural es exigir la garantía y suspender el procedimiento de ejecución hasta que la reclamación sea resuelta, una vez que la Administración tenga ya la seguridad de poder hacer efectivo su derecho si la reclamación fuese desestimada.

* * *

No existe uniformidad de criterio en los Reglamentos respecto a punto tan interesante como el de la publicidad o secreto de los expedientes. En el del Ministerio de Marina y en el de Fomento de 1890 dispónese que el expediente es secreto hasta que está preparado para su resolución. Otros limitan el secreto a los llamados cuadernos de extractos.

En la Ley de Bases nada se indica acerca de este punto tan importante. Limitase a la necesidad de que, instruido el expediente para resolución, se comuniqué a los interesados para las alegaciones y presentación de documentos o justificaciones. Por ello no puede extrañar que haya Reglamentos que tampoco hayan definido concretamente el carácter público o secreto del expediente, limitándose a transcribir el precepto de la Ley de Bases, al reglamentar la audiencia a los interesados. El Reglamento de la Subsecretaría de Justicia, en su artículo 157, dispuso ya que el expediente sería público en todo momento para los interesados y para la persona a quien se ordenase se pusiera de manifiesto. En cambio da al cuaderno de extractos el carácter de secreto aun para los interesados, no debiendo salir, aunque saliera el expediente, más que para ser remitido reglamentariamente a otra Sección, al Consejo de Estado, Nuncia-

tura, Cuerpos Colegisladores o Tribunales de Justicia.

A la publicidad del procedimiento dedica una sección el Reglamento de Gobernación de 1947. Según los artículos de ella, los interesados tendrán derecho a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación, pudiendo recabar la información pertinente a través de las oficinas. Pueden solicitar también se les expida copia certificada de extremos concretos, que no pueden ser negados si se trata de documentos que ellos aportaron o de acuerdos que les han sido notificados, teniendo en los demás casos que ser razonada la negativa. La publicidad del procedimiento, como se indicaba en el Reglamento de Justicia, no se hace extensiva al contenido de los cuadernos de extractos ni a las actuaciones escritas a que se refiere el art. 81, o sea a las notas de propuesta y contranotas, que constarán en actuaciones formadas y cosidas por separado, de la misma manera que los cuadernos de extractos. Para el trámite de la audiencia ha de ser puesto de manifiesto el expediente, con excepción de los cuadernos de extractos o actuaciones preceptuadas del art. 81.

Garantía importantísima es la contenida en la base 10 de la Ley de 1889, sobre audiencia a los interesados una vez instruidos y preparados los expedientes para su resolución, para que aleguen y presenten los documentos o justificaciones que consideren conducentes a sus pretensiones. En los Reglamentos que, a raíz de la promulgación de la Ley, se publicaron se transcribió el precepto de la Ley. Suscita la aplicación de este precepto interpretaciones distintas. ¿Qué es lo que ha de ponerse de manifiesto a los interesados? ¿La totalidad del expediente, incluso los informes que hayan emitido los Cuerpos consultivos? ¿Han de conocer las propuestas

que se formulan para resolución? Está en relación este punto con el relativo a la publicidad o secreto para los interesados del expediente. Reglamento hay, como el dictado en 1890 para el Ministerio de Fomento, en cuyo artículo 58 se decía que el procedimiento sería secreto hasta que el expediente estuviese preparado para su resolución. El nuevo Reglamento del Ministerio de la Gobernación, de 1947, reconoce a los interesados el derecho a conocer en cualquier momento el estado de tramitación del expediente administrativo, pudiendo solicitar copia certificada de extremos concretos del mismo, que no puede negarse si se trata de documentos por ellos aportados o de acuerdos que se les ha notificado en forma, ni negarse sin razonar en los demás casos. Se exceptúa de la publicidad del procedimiento el contenido de los cuadernos de extractos y las actuaciones escritas a que se refiere el párrafo primero del art. 81; propuestas, notas y contranotas que deben formularse y coserse por separado, como los cuadernos de extractos. El nuevo Reglamento dispone que para que puedan hacerse propuestas de resolución será necesario que los interesados tengan conocimiento de los documentos obrantes y que se les permita en vista de ello alegar, y a tal efecto, ultimadas las actuaciones, el Jefe del Negociado o Sección notificará que disponen del último término de quince días para personarse y que le sea puesto de manifiesto el expediente, con excepciones de las actuaciones a que se refiere el art. 88 (las antes indicadas), lo que supone que el particular no conoce la propuesta de resolución que se formule por el Jefe del Negociado o de la Sección.

El Decreto de 17 de mayo de 1946, del Ministerio de Obras Públicas, declaró que se entendería que un

expediente se encontraba preparado para su resolución cuando la Administración hubiera realizado todos los actos de gestión necesarios para aportar al mismo cuantos antecedentes y datos permitieran formar juicio y formar propuesta de resolución en cuanto al fondo. La audiencia de los interesados sería el último trámite de dicho período de gestión, y precedería de manera inmediata al dictamen o propuesta de resolución que formularse el Negociado. En los expedientes en que conociera el Ministerio, en virtud de recursos de apelación o alzada o para revisión de resoluciones de organismos provinciales, no se concedería nueva audiencia a los interesados, pues de no haber sido éstos oídos en primera instancia se anularía la resolución y se devolvería el expediente a la oficina de procedencia para que cumpliera el trámite de audiencia y dictase nuevo acuerdo.

La sentencia de 16 de octubre de 1946 declara, con ocasión de la rescisión de un contrato con pérdida de fianza, que no podían entenderse cumplidos los requisitos de audiencia del interesado cuando se alegaban nuevas situaciones que requerían nuevo informe del Alto Cuerpo consultivo y nueva audiencia del interesado, cuya esencia constituía vicio esencial de nulidad por haberse omitido los dos indicados trámites.

La sentencia de 17 de enero de 1945 decide que la interpretación de la Ley de Bases y Reglamento del Ministerio de Obras Públicas no puede ser la de que la audiencia sea anterior al dictamen del Cuerpo consultivo, en el caso del Consejo de Ferrocarriles, y que se entienda cumplido el trámite por intervención anterior de los interesados, pues la parte no tuvo ocasión ni lugar para aducir lo que estimaba pertinente en apoyo de sus pretensiones, por lo que, habiendo seguido al dic-

tamen del Consejo de Ferrocarriles la nota de conforme de la Dirección General, y luego la resolución, sin ningún otro trámite, procedía reponer el expediente al trámite en que quedó evacuado el informe del Consejo de Ferrocarriles, comunicando lo actuado a la parte, para que alegase y justificase lo que le convenía, procediéndose luego de nuevo a la propuesta por la Dirección y el acuerdo ministerial pertinente.

La Ley emplea los términos «instruïdos y preparados los expedientes para su resolución». No puede considerarse que está instruïdo y preparado el expediente para su resolución por la autoridad competente, si con vista de lo actuado no se ha formulado la propuesta sobre la que ha de recaer la resolución, pues en definitiva ésta limitase a que la autoridad que decide se muestre conforme con la nota que se ha preparado, obrante en el expediente, o muestra expresamente su disconformidad con ella al resolver. El particular debe conocer las actuaciones administrativas, y una actuación es la de formular, por el Jefe a quien corresponda, la propuesta de resolución al superior jerárquico, que ha de decidir en definitiva.

* * *

La Ley de Bases de 1889 prescribió, en la 8.ª, que 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 termina en la vía administrativa. No debe computarse, según la misma base, el tiempo que el expediente esté detenido por culpa del interesado; pero se dará por terminado aquél y se mandará pasar al archivo si durante seis meses estuviera paralizado por el interesado sin que éste inste cosa alguna.

Lo que la Ley no determinó fueron las consecuencias legales de haber excedido el plazo señalado y no haberse terminado el expediente en la vía administrativa. ¿Qué medios debe tener el interesado para no sufrir el perjuicio que puede causarle la inacción de la Administración, la falta de resolución del expediente?

El interesado podía utilizar recurso de queja si no se diera curso a sus reclamaciones o se tramitasen con infracción de los Reglamentos. Los que se fueron publicando, en cumplimiento del precepto de la Ley de Bases, no contenían disposiciones determinando los efectos jurídicos de la carencia de resolución, transcurrido el plazo de un año que se fijaba en la terminación de la vía administrativa, omisión de importancia suma que debía ser subsanada.

La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, en la número 57, atendió este problema, disponiendo se entendería denegada toda petición o reclamación si pasados tres meses de su entrada en el Registro sin que se publique o notifique resolución, y denunciada la mora dentro del año, transcurría otro mes sin resolverse, resolución que en el nuevo Código debe ser aplicable, según la base citada, a las resoluciones de la Administración general del Estado cuando intervenga o conozca en materia de Administración local, precepto que, naturalmente, ha de entenderse sin perjuicio de las normas especiales que en determinada materia regulan expresamente los efectos jurídicos del silencio administrativo.

El Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación, de 31 de enero de 1947, ha dedicado la sección 6.ª de su título I a los plazos en general y al silencio administrativo, manteniendo el

principio de que toda actuación debe verificarse dentro del término (art. 103); que al no tenerlo fijado se entienda debe realizarse sin dilación; que en caso de duda se aplicará el término más breve; que los plazos marcados (art. 104) obligan por igual y sin necesidad de apremio a las autoridades y funcionarios y a los interesados en los asuntos, incurriéndose en responsabilidad por los funcionarios por infracción de los plazos fijados. Se ha dispuesto (art. 113) que en ningún caso podrá exceder de un año el tiempo que dure la tramitación de un expediente, desde que se incoe hasta que recaiga en él resolución definitiva, no computándose el tiempo que se halle paralizado por causas imputables al interesado. Si por causa de éstos un expediente está paralizado más de tres meses seguidos, o seis no consecutivos sin justificación suficiente, se presumirá que desisten de la petición formulada, sin que baste para destruir la presunción la protesta del interesado, si al mismo tiempo no da cumplimiento a lo que se le hubiera ordenado dentro del día siguiente hábil a la expiración del plazo de tres o seis meses aludido. El desistimiento presunto deja sin efecto, en su caso, la interrupción de los plazos de prescripción o caducidad, exceptuándose aquellos casos en que la autoridad estime que el asunto afecta al interés general, en cuyo supuesto adoptará la resolución procedente sin ulterior audiencia del peticionario, sin perjuicio de darle traslado de la resolución adoptada.

El nuevo Reglamento define los efectos jurídicos de la inacción administrativa en el art. 116, disponiendo que transcurridos cuatro meses desde la presentación de un escrito-recurso o el plazo menor fijado por el Reglamento para resolución, sin que la autoridad haya decidido, el interesado podrá solicitar por escrito que se resuel-

va su petición o recurso, y 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, empezando a contarse el plazo para utilizarlo si a ello hubiere lugar, utilización de dicha vía que deberá notificarse a la autoridad interesada, la cual desde aquel momento carecerá de competencia para dictar ulteriores resoluciones acerca del mismo caso.

Estos preceptos eran necesarios, y a los mismos debe darse carácter general; con ellos no solamente obtiene el administrado una garantía, pues le permite recabar de la autoridad que decide, y, caso de no hacerlo, entablar recurso, sino que evita las situaciones especiales a que se ha dado lugar, cuando transcurrido el plazo durante el cual debe resolver la autoridad, y de no haber resuelto aplicar la doctrina del silencio administrativo, comenzará a contarse el plazo para interponer recurso jurisdiccional; si la autoridad, transcurrido éste, decidiere, hállese el interesado, en ocasiones, ante dos soluciones posiblemente contradictorias: una, negatoria, por razón de la aplicación del silencio; otra, expresa, que puede ser afirmativa de su derecho, o parcialmente reconocedor de lo que se había pretendido. Los preceptos del nuevo Reglamento son merecedores de señalarse, porque aplican criterio en pro del cual existían opiniones autorizadas contradictorias y que evitan las dudas que en casos concretos se habían presentado sobre la posibilidad del interesado de obtener una decisión o resolución, a la que evidentemente tiene derecho todo el que se ha dirigido a la Administración en debida forma.

* * *

Análoga situación a la que se refleja en lo anteriormente expuesto, al señalar las divergencias que se advierten en las normas contenidas en los sendos Reglamentos ministeriales de procedimiento, existía al constituirse la República checoslovaca, que al aplicar inicialmente el Derecho austríaco no hallaba un Código único y completo en la materia. Se tardó allí hasta el 13 de enero de 1928 para publicar el Reglamento único de procedimiento administrativo aplicable a todo el territorio de la República, Cuerpo legal en el que se hallan elementos muy utilizables para la labor codificadora que en España debe realizarse en esta materia.

Parece evidente que, dada la evolución que se ha operado en materia de procedimiento, las nuevas normas no previstas en la Ley de Bases, pero que acertadamente se han llevado a la reglamentación del procedimiento administrativo, tanto en la esfera de Administración local como en la de la central, se impone el ir a la promulgación de un Código único de procedimiento administrativo. La diversidad de materias sobre que versan las reclamaciones o peticiones formuladas por los particulares no debe llevar a la variedad de plazo, de denominaciones y naturaleza de recursos que se advierten en los Reglamentos en vigor. Partiendo de una nueva Ley de Bases, y realizando, no una mera recopilación o refundición de los diversos Reglamentos, sino una verdadera obra de codificación sistemática y revisora del vario Derecho existente, debe ser publicado un Código de procedimiento administrativo para la Administración central, partiendo de la necesaria separación entre las disposiciones orgánicas de estructuración burocrática de cada Departamento ministerial y las verdaderas de procedimiento administrativo. De-

recho procesal administrativo que debe ser uniforme. Cabe, sí, establecer inicialmente una delimitación de los diversos órganos administrativos que existen por igual en los diversos Departamentos ministeriales, dejando la organización interna de cada uno de los servicios a normas singulares de los mismos; debe aparecer determinada concretamente la competencia de cada uno de los órganos de intervención en el proceso administrativo. Señalada y definida también la diversa naturaleza y alcance de las decisiones de trámite y de resolución que puedan adoptar las autoridades administrativas, la posibilidad y casos de adoptar el procedimiento oral y el escrito obligatorio; unificar todo lo relativo a incoación de expedientes, a la condición de interesados en los mismos, a la comparecencia personal o por modo de representantes, a señalar la diferencia entre reclamantes e interesados, los casos de posibilidad de reclamaciones colectivas, simplificando el procedimiento, tanto en única como en ulterior instancia; unificando lo relativo a plazos, paralización, caducidad de expedientes, incidencias, notificaciones, recursos ordinarios y extraordinarios, potestad correctiva en los casos de anomalías en la tramitación, diferenciando la acción que pueda ejercitar el interesado, para obtener la normalidad de procedimiento, de la correspondiente a los Jefes jerárquicos de quien dirige el procedimiento para imponer la normalidad en el mismo; significación del silencio administrativo; acción del particular para obtener decisión de la autoridad, incorporando en libros especiales al Código general lo especial de ciertos procedimientos, como el económico administrativo y el sancionador.

JOSÉ GASCÓN MARÍN