

COMENTARIOS ACERCA DE LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Laureano LÓPEZ RODÓ*

El procedimiento administrativo no es tan sólo una pauta a seguir por las Administraciones Públicas para ordenar la sucesión de actuaciones y plazos que conducen a la adopción de una resolución administrativa, sino también y principalmente, una garantía de los administrados para que puedan hacer valer sus derechos e intereses frente a la Administración.

De modo que el procedimiento no trata solamente de encauzar jurídica y racionalmente la actividad administrativa. Su principal objetivo es -o ha de ser- proteger a los ciudadanos ante cualquier género de actuaciones y resoluciones arbitrarias o anómalas de la Administración antes de que aquéllos se vean obligados a recurrir a la vía jurisdiccional en defensa de sus derechos.

Discrepan algunos autores acerca de si el procedimiento administrativo está constituido por una serie de actos o bien por una serie de tiempos, es decir, si lo que se regula es la actividad que despliegan la Administración y los administrados que intervienen en la tramitación de los expedientes o, bien, la secuencia temporal de las actuaciones de una y otros. Pero no es mi propósito entrar en estas disquisiciones. Lo que me importa poner de relieve y analizar a la luz de las leyes y de la jurisprudencia, es en qué casos y de qué medios pueden valerse los particulares para defenderse frente a los posibles abusos de la Administración.

Las garantías de los administrados a lo largo de la tramitación de un expediente administrativo no se agotan con las que ofrece la Ley de Procedimiento si-

* Sesión del día 1 de marzo de 1994.

no que se encuentran también en otras leyes de nuestro ordenamiento jurídico, tales como la de Expropiación Forzosa de 1954, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, entre otras.

A título de ejemplo, señalaré que:

— La Ley de Expropiación Forzosa declara en su artículo 125 lo siguiente: «Siempre que, sin haberse cumplido los requisitos sustanciales establecidos en esta Ley, la Administración ocupare o intentase ocupar la cosa objeto de la expropiación, el interesado podría utilizar, aparte de los demás medios legales procedentes, los interdictos de retener y recobrar para que los Jueces le amparen y, en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida».

El artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de 1957 —declarado vigente por la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992— establece que: «Las resoluciones administrativa de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan grado igual a éstas». Este precepto ha sido recogido posteriormente en la Ley General Tributaria, en su artículo 19. Obedece al principio de la inderogabilidad singular de los Reglamentos. Su finalidad es bien clara: impedir todo privilegio o discriminación en favor de una persona o asunto singular.

— La Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa ampara también los derechos e intereses de los ciudadanos relativos al procedimiento al declarar, en su artículo 59, que sin el cumplimiento de los requisitos ordenados por las leyes y reglamentos sobre *procedimiento administrativo* «no se tendrán por válidas ni producirán efectos legales ante la Jurisdicción contencioso-administrativa».

La Ley que pretende regular el procedimiento administrativo es la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común —en adelante LRJAP-PAC— 26 de noviembre de 1992, nueva versión, claramente involutiva, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

No quiero dejar de mostrar mi extrañeza ante el hecho de que, una ley de tanta trascendencia, como la reguladora del régimen jurídico de la Administración y del procedimiento administrativo haya entrado en las Cortes por la puerta un tanto vergonzante de las Leyes de Comisión legislativa en vez de ser tramitada como Ley del Pleno del Congreso y del Senado.

A lo largo de esta disertación veremos en qué medida la LRJAP-PAC ha reforzado o ha debilitado las garantías de los particulares y hasta qué punto ha introducido un caos en nuestras normas procedimentales.

OBSESION DEROGATORIA DE LEYES QUE HABIAN LOGRADO UNA FAVORABLE ACOGIDA EN LA DOCTRINA, EN LA JURISPRUDENCIA Y EN EL DERECHO COMPARADO

Un ejemplo paradigmático de esta obsesión derogatoria es el que ofrece la LRJAP-PAC de 1992 que viene de derogar -aunque no totalmente, como luego expondré- la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Jesús González Pérez y Francisco González Navarro en sus excelentes «Comentarios sobre la LRJAP-PAC», publicados en 1993 en un volumen de más de 1.600 páginas, se lamentan de la derogación de la LPA de 1958 y en su Introducción hacen constar que:

«La Ley de 1958 supuso un paso definitivo en la estructuración del Estado de Derecho. Y, al igual que la de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, tuvo —y todavía tiene— una influencia decisiva en la legislación de los pueblos de América de lengua española. Ha sido tenida en cuenta —más o menos directamente—: en Argentina en la Ley nacional de procedimientos administrativos de 1972 y en las leyes de sus distintas provincias; en la Ley General de Administración pública de Costa Rica de 1978; muy especialmente, en la Ley Orgánica de procedimiento administrativo de Venezuela de 1982; en el libro dedicado al procedimiento administrativo que la reforma de 1984 introdujo en el Código contencioso-administrativo colombiano; en el Decreto uruguayo 500 de 1991 sobre “Normas generales de la Actuación administrativa”; en un proyecto de ley chileno en trámite parlamentario, y en una serie de anteproyectos que se están elaborando en México, tanto a nivel federal como de los Estados».

A esta enumeración cabe añadir el Código de procedimiento administrativo de Portugal de 1991.

También Antonio Alonso-Lasheras se muestra disconforme con la derogación de la LPA. En un artículo titulado «La reforma de las Administraciones Públicas» escribe: «La legislación precedente que, siendo anterior a la Constitución permitía a los juristas convivir con ella sin dificultades y hubiera podido, con ligeros retoques y desarrollos, seguir constituyendo un marco legal apropiado, ya rodado y que, en su día, supuso un gran avance en el terreno jurídico-público. Pero no. El legislador se ha servido de la mayor parte del material vigente, añadiendo novedades y realizando una yuxtaposición de preceptos que han precipitado un producto desconcertante»...«El Gobierno ha perpetrado un formidable desaguasado que se confiesa incapaz de solucionar»...«Todo ello está generando un caos jurídico que parece imparable».

Entre las «novedades» de carácter involutivo de la nueva ley González Pérez y González Navarro en la jugosa Introducción antes citada señalan, entre otras, estas graves deficiencias:

— «La legitimación para promover un procedimiento administrativo, se encuentra reconocida en términos más amplios en la Ley de 1958».

— «La nueva Ley se aparta de la normativa anterior *en detrimento de la garantía de objetividad*».

— «La LRJPA-PAC se ha apartado —y apartado en aspectos muy importantes— del régimen anterior sobre subsanación de las notificaciones defectuosas. Y la nueva regulación *lesiona gravemente el derecho de defensa*».

— «La LRJPA-PAC (al regular el procedimiento para declarar la nulidad de pleno Derecho y el procedimiento para la anulación) introduce modificaciones importantes, contrariando *el principio de seguridad jurídica*». «En el procedimiento de revisión de los actos anulables «las modificaciones que introduce la nueva Ley son de mayor gravedad. Se han eliminado garantías esenciales y se han aumentado los supuestos en que la Administración puede volver sobre sus actos declarativos de derechos subjetivos».

— «*El principio de tutela judicial* exige reducir los presupuestos a sus justos límites, evitar que constituyan un obstáculo a una eficaz protección jurisdiccional. La LRJPA contiene una regulación que dista mucho de cumplir estas exigencias».

— «Si censurable es eliminar la posibilidad del recurso administrativo potestativo, en mayor medida lo es *mantener*—siquiera sea en los supuestos de existencia de un superior jerárquico— *la exigencia del recurso administrativo*. *En este sentido, la crítica es unánime*».

— La LRJPA-PAC al exigir la comunicación previa al órgano que dictó el acto impugnado «establece así un presupuesto formal más para poder incoar el proceso administrativo. Es un modo como otro cualquiera de interpretar el *principio de facilitar el acceso a la Jurisdicción*».

NORMAS RECIBIDAS Y DECLARADAS VIGENTES EN LA NUEVA LEY

La recepción de normas de leyes anteriores en leyes posteriores es un hecho sobradamente conocido. Esta recepción puede hacerse con expresa mención de la fuente de la que proceden las normas recibidas o con una indicación genérica y difusa o incluso disimulando su origen para dar a la norma una apariencia de novedad.

En la exposición de motivos de la LRJPA-PAC, se dice de forma genérica, que en su articulado «*se han respetado, incluso literalmente*, los preceptos más consolidados en la técnica de la gestión administrativa. *La recepción que la ley opera del anterior ordenamiento* constituye en si misma un reconocimiento de la importancia que aquél tuvo en su día y que hoy, en buena parte, conserva».

Para medir hasta qué grado se ha producido esta recepción de la normativa anterior, basta hacer un cómputo de los preceptos de la nueva ley procedentes de la de 1958, reproducidos literalmente o con leves variantes. De dicho cómputo resulta que sólo son enteramente nuevos los artículos 3 a 10 del Título I. De los ciento treinta y ocho artículos restantes la recepción del ordenamiento anterior resulta patente en *noventa artículos* de la nueva Ley que están copiados casi a la letra de la LPA 58¹. Por ello, me he permitido calificar la LRJAP-PAC de «refrito jurídico».

En algún caso la nueva ley cambia simplemente de terminología, como ocurre por ejemplo con el anteriormente llamado *recurso de alzada* que en la nueva Ley se *denomina recurso ordinario*, pero que, *de facto y de iure*, sigue siendo el mismo recurso, puesto que el artículo 114 de la Ley del 92 dice que «Las resoluciones y actos (que no pongan fin a la vía administrativa) podrán ser recurridos ante el órgano superior jerárquico del que los dictó». Recurso de alzada se llama esta figura.

NORMAS EXTRAVAGANTES

Si la nueva Ley pretendía codificar estos dos capítulos esenciales del Derecho Administrativo —el régimen jurídico y el procedimiento—, en modo alguno ha alcanzado tal objetivo. Al modo de las «Decretales Extravagantes» de Juan XXII y de otros Pontífices posteriores, que quedaban fuera del *Corpus Iuris Canonici* de Graciano, la Ley del 92, a pesar de su proclamada intención de que «el régimen jurídico de las Administraciones Públicas sea objeto de una *adaptación* normativa expresa que lo configure de forma *armónica* y concordante con los principios constitucionales», deja expresamente *vigentes diez artículos* de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de 1957 y *veintiún artículos* de la LPA de 1958, es decir un total de *treinta y un artículos Extravagantes* (que quedan fuera de la nueva Ley).²

¹ Se trata de los artículos 11.3, 12, 13, 14, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 38, 39, 40, 41, 42, 41.1 y 3, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71.1, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78.1, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 89.1 y 5, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102.1, 103, 105.2, 106, 107.1, 108, 110, 111, 112.1, 114.1, 115, 116, 117, 118, 120, 122, 123, 124, 125, 134.1 y 3 de la nueva Ley.

² Los diez artículos que siguen vigentes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, son los artículos 22 a 28, inclusive, y del 30 al 32 inclusive. Se trata de la delegación de atribuciones y de las disposiciones y resoluciones administrativas.

Los veintiún artículos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que también siguen vigentes, son los cuatro artículos del Capítulo III del Título Primero, que tratan de los conflictos de atribuciones; los artículos 31, 32, 33, 34.1, 36, 37, 38 y 39 del Capítulo I del Título Tercero, que establecen las normas generales de la actuación administrativa, y los artículos 129 a 137 inclusive del Capítulo I y II del Título Sexto, que tratan del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general y del procedimiento sancionador.

Algunos artículos han sido, simplemente mutilados. Así el artículo 22 de la Ley de Régimen Jurídico de 1957, relativo a la delegación de facultades ha quedado parcialmente vigente: constaba de cinco apartados y se han derogado dos de ellos, con un criterio involucionista, puesto que con esa mutilación se impide que los Directores Generales puedan delegar, como sucedía antes, en los Jefes de Sección previa la aprobación del Ministro, lo cual contradice *el principio de desconcentración* consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución de 1978.

INSEGURIDAD JURIDICA

Otro principio constitucional que la nueva Ley vulnera es el de la *seguridad jurídica* consagrado en el artículo 9.3 de la Ley de Leyes.

La falta de seguridad jurídica proviene de la confusión creada en torno a qué artículos entraron en vigor el 27 de febrero de 1993, al expirar los tres meses de *vacatio legis*, después de su publicación en el BOE el 27 de noviembre de 1992.

Las disposiciones adicional tercera, transitoria segunda y final sumieron en la perplejidad a los funcionarios públicos y a los ciudadanos, puesto que, según la disposición adicional tercera «reglamentariamente, *en el plazo de seis meses* a partir de la entrada en vigor de esta Ley (plazo que expiraba el 27 de agosto de 1993), *se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con la específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca*».

La disposición transitoria segunda dice:

«1. A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley, no les será de aplicación la misma, *rigiéndose por la normativa anterior*.

2. Los procedimientos *iniciados durante el plazo de adecuación contemplado en la disposición adicional tercera, se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior* que les sea de aplicación ...

3. A los procedimientos iniciados *con posterioridad al término del plazo de seis meses* a que se refiere la disposición adicional tercera, les será de aplicación en todo caso lo previsto en la presente Ley».

Por último, la disposición final dice «Se autoriza al Consejo de Ministros a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la presente Ley sean necesarias...

Semejante remisión a normas que el Gobierno debía dictar en el plazo de seis meses, sin precisar qué artículos de la nueva Ley habían de esperar a ser adap-

tados, motivaron una *«Instrucción de la Subsecretaría para las Administraciones Públicas de 24 de febrero de 1993, —tres días antes de expirar la *vacatio legis* por la que «se adoptan criterios, dice el título de la Instrucción, sobre la entrada en vigor y aplicación de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común».*

Según esta Instrucción —por cierto no publicada en el BOE, lo que constituye otra vulneración de la Constitución que garantiza en su artículo 9.3 *«la publicidad de las normas»*- los procedimientos administrativos iniciados antes del transcurso total *del plazo de seis meses* previsto en la disposición adicional tercera, *se tramitarán por las normas anteriores al 27 de febrero de 1993 que sean de aplicación y, en su caso, por la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 y sin que sean de aplicación las previsiones de los artículos 42, 43 y 44 de la LRJAP-PAC».* (Esos tres artículos tratan de la obligación de resolver, de los actos presuntos y de la certificación de los actos presuntos, respectivamente.)

He aquí pues, que por una mera Instrucción de la Subsecretaría para las Administraciones Públicas, no publicada en el BOE, se *declara no vigente el artículo 43 que establecía como regla general* el silencio administrativo positivo. En efecto, según el apartado 2c) de dicho artículo, se entenderán estimadas *«las solicitudes en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedarán desestimadas si no recae resolución expresa».*

Esta regla general es sumamente peligrosa por cuanto podría dar lugar a que una demora de la Administración -cosa nada infrecuente- produjera la estimación de solicitudes carentes de todo fundamento jurídico. Esta eventualidad causó alarma en el propio Ministerio para las Administraciones Públicas y por ello en dicha Instrucción se dispuso que no fuera de aplicación el citado artículo 43.

La Instrucción que vengo comentando, curándose en salud, declaró que los procedimientos iniciados una vez transcurrido el plazo de seis meses dispuesto en la disposición adicional tercera, *si no han entrado en vigor las correspondientes normas de adecuación a la LRJAP-PAC*, seguirán tramitándose por las normas reguladoras de cada procedimiento.

Por último, la repetidamente mencionada Instrucción, declara que:

«Los recursos administrativos (regulados en 108 artículos 107 a 119 inclusive de la nueva Ley) son, por su propia naturaleza, procedimientos administrativos y por tanto, se hallan sujetos como tales al proceso de adecuación de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango.

«Por ello —concluye la Instrucción— aunque el régimen jurídico que la LRJAP-PAC establece respecto de los recursos administrativos pueda no exigir norma alguna para su adaptación a la nueva Ley, *deberán admitirse y tramitarse los recursos administrativos que se presenten de acuerdo con el régimen previsto en*

la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 contra las disposiciones y los actos administrativos dictados antes del 27 de agosto de 1993, o, en su caso, de la entrada en vigor de la correspondiente norma adecuada.»

Es decir, que materia tan importante como la relativa a los recursos que puedan interponer los ciudadanos contra los actos de la Administración, no se rige por la nueva Ley, sino por la anterior.

EL REAL DECRETO-LEY DE 4 DE AGOSTO DE 1993

Por si todo ello fuera poco, cuando se aproximaba el plazo de seis meses para la adaptación por el Gobierno de los distintos procedimientos administrativos de la nueva Ley, se recurrió a un Real Decreto-Ley publicado el 20 de agosto (que la Constitución reserva en su artículo 86 para casos de *«extraordinaria y urgente necesidad»* y no para amparar la lentitud y la desidia del Gobierno) para *prorrogar durante doce meses más* el indicado plazo, con lo cual hasta el 27 de agosto de 1994 no entrará en vigor lo más sustancial de la LRJAP-PAC, y ello ¡si no se otorga una nueva prórroga!

La Exposición de motivos de dicho Real Decreto-Ley contiene un párrafo que no me resisto a la tentación de transcribir:

«En ausencia de tal adecuación, la aplicación directa de la Ley 30/1992 plantearía una serie de problemas que constituirían un serio obstáculo para el logro de los objetivos de la propia Ley, *perturbando con ello el ordinario desenvolvimiento de la actividad administrativa*. Entre estos efectos, podrían destacarse *el plazo único para resolver cualquier solicitud administrativa*, que la propia Ley regula con carácter subsidiario; *el régimen de los actos presuntos*, cuya concreción se difiere por la propia Ley a las normas reglamentarias de adecuación; o *la inaplicabilidad de la terminación convencional*, a falta de regulación reglamentaria».

No hace falta subrayar que son de bulto los problemas que hubiera creado la aplicación de la LRJAP-PAC, cándidamente señalados en esta deliciosa exposición de motivos redactada por el propio Gobierno.

De otra parte, el Real Decreto-Ley es sumamente lacónico. Consta de un artículo único que se limita a sustituir, en la disposición adicional tercera de la Ley, el plazo de seis meses por el plazo de 18 meses.

El laconismo del Real Decreto-Ley —único texto que ha aparecido en el BOE— obliga a indagar en la famosa Instrucción de 24 de febrero de 1993, que no está a disposición de los particulares. ¿Cabe mayor inseguridad jurídica que la dimanante de la compleja situación del tránsito de una Ley a otra?

José María Martínez del Val en su artículo titulado «Inseguridad jurídica» publicado en septiembre de 1993 escribe:

«Estamos por afirmar, sin temor alguno a ser discutidos, que este es *el caso más grave de inseguridad jurídica inducido desde una ley*, que además versa sobre régimen jurídico y procedimiento común de la Administración. Y que para mayor escándalo se nos presentaba con el confesado propósito y la engallada pretensión de sustituir a la muy perfecta y unánimemente elogiada legislación administrativa que se promulgó en los años cincuenta».

Y, refiriéndose al aplazamiento dictado por el Real Decreto Ley, añade Martínez del Val: «La palinodia cantada por el Gobierno no puede ser ni más clara ni más completa. Pero nos atrevemos a decir, o a predecir, que aún queda por ver si estos dieciocho meses de *vacatio legis*, no tendrán que ser aprovechados también para reformar otros varios contenidos de la Ley 30/1992, concebida con bastantes *taras congénitas*. Estamos ante una Ley mal nacida y de muy difícil desarrollo».

LA CERTIFICACION DE LOS ACTOS PRESUNTOS

Una innovación, a mi parecer injustificada de la nueva Ley, es la contenida en el artículo 44, según el cual para la eficacia del silencio administrativo «*los interesados deberán acreditar los actos presuntos mediante certificación* emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento, que deberá extenderla inexcusablemente en el plazo de 20 días desde que le fue solicitada...»

«Los plazos para interponer recursos administrativos y contencioso-administrativos respecto de los actos presuntos, se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la certificación y si ésta no fuese emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo».

He aquí otro precepto claramente involutivo. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaba en su artículo 94, el silencio administrativo de forma automática, de modo que, «transcurridos tres meses desde la denuncia de la mora, el interesado podrá considerar desestimada su petición al efecto de deducir frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional».

Con arreglo a la nueva Ley, en cambio, *hace falta que la Administración certifique su propia inoperancia* y se le otorga, para emitir tal certificación, un plazo de 20 días a partir del siguiente al del vencimiento del plazo en que debía dictarse resolución. Mejor sería que en esos 20 días resolviera de una vez.

Es decir, que frente al automatismo del artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el artículo 44 de la nueva Ley introduce este curioso requisito de la previa solicitud de una certificación emitida por el órgano que de-

bió resolver expresamente el procedimiento, sin cuya certificación los actos presuntos carecen de eficacia y no se puede interponer el recurso administrativo o jurisdiccional pertinente.

Tal certificación viene a complicar las cosas porque el artículo 43,1 establece que las Administraciones Públicas *deberán abstenerse de resolver cuando se haya emitido dicha certificación*. Y este precepto es disparatado porque olvida que las relaciones entre la Administración y los particulares no siempre son bilaterales pues hay también, en muchos casos, relaciones triangulares, es decir relaciones de la Administración con los particulares que tengan derechos e intereses contrapuestos. Y, en tales casos, puede ocurrir que el particular que quiera enfrentarse a quien hizo una petición a la Administración, se apresure a recabar, en su condición de interesado y al amparo del artículo 31.1 b) de la Ley, la certificación del acto presunto en los casos en que sea desestimatorio, antes de que lo haga el peticionario y, una vez expedida la certificación, *la Administración* en virtud del artículo 43,1, ya no podrá dictar una *resolución expresa* quedando burlado el que dirigió la solicitud, por muy fundada que fuera su petición, no quedándole más remedio que embarcarse en un litigio judicial contencioso-administrativo.

REGLAMENTO REGULADOR DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas ha sido regulada por un Reglamento aprobado por un simple Real Decreto que lleva también la fecha de 4 de agosto de 1993 y que regula el procedimiento para el ejercicio de la referida potestad sancionadora.

En el propio título de un interesante trabajo de García de Enterría, publicado en la REDA del último trimestre de 1993, se indica la «Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal». Después de aducir una serie de argumentos convincentes, concluye con la cita de una importante Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre de 1993 declarando inconstitucional el inciso final del apartado j) del artículo 26 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, que calificaba como infracción ¡leve! «todas aquellas (infracciones) que, no estando calificadas como graves o muy graves, constituyan incumplimientos de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la presente Ley o en Leyes especiales relativas a la seguridad ciudadana, *en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas*».

Tras la cita de los fundamentos jurídicos de dicha Sentencia del Tribunal Constitucional, termina diciendo García de Enterría: «¿Puede creerse que *lo que el Tribunal Constitucional no permite al legislador*, como vemos, *puede permitírsele*

un simple Real Decreto? La cuestión me parece liquidada definitivamente y con-
vendrá despejar de equívocos la grave situación creada por el Real Decreto de 4
de agosto de 1993 cuanto antes...»

COMENTARIOS DOCTRINALES

La nueva Ley ha sido duramente criticada por los administrativistas españo-
les. Además de los anteriormente citados, Fernando Garrido Falla y José M.^a Fer-
nández Pastrana en su magnífico libro titulado «Régimen Jurídico y Procedimien-
to de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)», publicado a
fines del pasado año 1993 la califican negativamente. Con un fino sentido del hu-
mor, Garrido Falla escribe en el prólogo de su libro lo siguiente:

«Cuando se escriben estas líneas el comentario de actualidad es el Real De-
creto de disolución de las Cortes Generales y la consiguiente convocatoria de
elecciones. Una serie de importantes leyes (por citar algunas, el Código Penal, la
Ley de Huelga, la Ley de Contratos del Estado ...) han visto su tramitación trun-
cada ante la paralización de la actividad legislativa...; lamentablemente —me co-
mentaba un colega en la Facultad de Derecho— entre ellas no está ¡por unos me-
ses! la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del
Procedimiento Administrativo Común».

En el último párrafo del Prólogo, Garrido Falla dice:

«Hay que añadir, en fin, que también este mes de agosto nos sorprende con
la publicación (BOE, 20 agosto) del Real Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto,
por el que se amplía a dieciocho meses el plazo concedido al Gobierno para la
adecuación a la nueva Ley de los distintos procedimientos administrativos. Sólo
a los procedimientos iniciados a partir de esa fecha —27 de agosto de 1994— les
será de aplicación la Ley 30/1992. El desconcierto que esto está produciendo en
la práctica conduce a un auténtico caos: *cada Departamento Ministerial notifica
sus resoluciones de acuerdo con su propia inteligencia de la Ley...*».

También García de Enterría en el citado artículo, hace una dura crítica de la
nueva Ley bajo el título «La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC.» En
este artículo comienza diciendo:

«Me parece que a estas alturas ya nadie duda de la desdicha que sobre nues-
tro Derecho público ha venido a caer con la completamente inexplicable Ley
30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pú-
blicas y del Procedimiento Administrativo Común. El propio Gobierno que, sin
duda no fue advertido de la trascendencia de la iniciativa que adoptaba, se ha
dado cuenta *a posteriori* de no saber muy bien qué hacer con ella, ni siquiera de
cómo encajar su *problemática* —y *propiamente caótica*— *entrada en aplicación*.

A este efecto, ha tenido que dictar un Real Decreto-Ley de 4 de agosto de 1993, prorrogando su *vacatio legis* de entrada en vigor por un año más; *con un plazo de vacatio de año y medio, la Ley ha batido, probablemente, el récord absoluto de las Leyes durmientes*. Sería bueno, por cierto, que ese plazo ahora renovado siguiera siendo prorrogado sucesivamente de manera indefinida, si tanto parece costar su derogación pura y simple, aunque aclarando que, en efecto, se trata de una suspensión efectiva de su entrada en vigor».

Por su parte, Jesús González Pérez y Francisco González Navarro, en la Introducción a su libro que mencioné al principio, escriben: «Al enfrentarnos con la nueva regulación, la primera impresión que se tiene es la de que, las garantías de los administrados, más que reforzadas y ampliadas, resultan debilitadas y reducidas». Y más adelante añaden: «Los afanes de grandeza, no faltos de buena dosis de demagogia, han conducido a un texto legal inferior al parcialmente derogado».

En parecidos términos se ha expresado Federico Carlos Sañz de Robles en su artículo «El silencio administrativo en la Ley 30/1992».

CONCLUSION

Si la finalidad primordial del procedimiento administrativo es la de garantizar los derechos de los ciudadanos, bien se ve que la nueva Ley, lejos de garantizarlos, los conculca recurriendo inicialmente a una Instrucción de la Subsecretaría del Ministerio para las Administraciones Públicas, no publicada en el BOE, contravieniendo como antes señalé, el principio de «*la publicidad de las normas*» consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y, posteriormente, dictando un Real Decreto-Ley que deja en absoluta oscuridad a los ciudadanos, que no conocen la mencionada Instrucción reservada que reseña con carácter provisional cuáles son los artículos que no pueden considerarse vigentes de la LRJAP-PAC, en materias tan importantes como el silencio administrativo y los recursos administrativos.

Como ha dicho recientemente el Profesor Francesco Cossiga, que fue Ministro para la Organización Administrativa, Presidente del Gobierno y Presidente de la República italiana, «*la ratio practica del Derecho estriba precisamente en su triple función didáctica, preventiva y reguladora-imperativa*». Pues bien, la LRJAP-PAC ni es didáctica, porque es de difícil comprensión, ni preventiva pues, lejos de evitar los conflictos entre la Administración y los particulares, los ha mutiplicado, ni es reguladora-imperativa porque no se sabe a ciencia cierta qué es lo que regula ni cuáles de sus normas están ya vigentes y, son por tanto, imperativas.