

I. ESPAÑA

AMBITO DE APLICACION DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: I. SENTIDO DE ESTE TRABAJO. II. LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO REGULADORA DE LA FORMA DE ACTUAR LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. III. LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO SUPLETORIA DE LAS NORMAS DE PROCEDIMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS. IV. LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN MILITAR. V. LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS DISTINTOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO. VI. LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES: EL DECRETO DE 10 DE OCTUBRE DE 1958. VII. LOS PROCEDIMIENTOS NO ESPECIALES Y LA CLÁUSULA DEROGATORIA DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO. VIII. LA UNIDAD DE NORMAS EN MATERIA DE SILENCIO ADMINISTRATIVO Y DE RECURSOS. IX. LA SINGULAR SITUACIÓN DE LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS. X. CONCLUSIÓN.

I.—SENTIDO DE ESTE TRABAJO.

Ningún estudio puede servir mejor para determinar el verdadero alcance que en la realidad de la vida administrativa española pueda tener la Ley de 17 de julio de 1958, que el relativo a su ámbito de aplicación. El presente trabajo pretende determinar hasta qué punto la nueva Ley ha venido a concluir con la intrincadísima situación legislativa y real, existente en España en materia de procedimiento administrativo anterior al 1.º de noviembre de 1958.

Toda Ley de procedimiento administrativo en España se pretende siempre justificar en función de la anárquica situación de las normas de procedimiento que se pretenden sustituir. La de 17 de julio de 1958 no ha supuesto en este sentido ninguna excepción, en cuanto que tanto los discursos pronunciados con motivo de su aprobación por las Cortes, como su exposición de motivos buscan en la situación legislativa anterior una razón para la promulgación de la nueva Ley. En este sentido se ha podido decir que una de las ideas capitales que inspira el proyecto es precisamente la de unidad y flexibilidad del procedimiento (1).

(1) «Pese a este complejo contenido, la ley refleja notablemente concisión y signi-

El camino a seguir para examinar si esta aspiración ha sido lograda ha de concretarse principalmente en el estudio del artículo 1.º de la Ley y en el de sus disposiciones finales, pero sobre todo en el Decreto de 10 de octubre de 1958 y otras disposiciones complementarias que son los preceptos que han de suministraros la clave del verdadero alcance de la Ley de procedimiento administrativo (2).

II.—LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO REGULADORA DE LA FORMA DE ACTUAR LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

Una de las características de la Ley de 17 de julio de 1958 que deben ponerse de relieve, es precisamente la de regular la actividad toda de la Administración del Estado. Quiere ello decir que la nueva Ley que comentamos es más una Ley reguladora de la total actividad de la Administración del Estado en sus aspectos formales, que no una Ley reguladora, en sus aspectos formales, de la actividad administrativa del Estado (3).

Esta distinción es de la mayor importancia por cuanto a las prescripciones de la nueva Ley, no sólo ha de someterse la actividad propiamente administrativa del Estado, sino también todas las actividades, aun las no sustancialmente sometidas al Derecho administrativo, que procedan de la Administración del Estado. Ello es tanto como decir que queda sometida a la nueva Ley tanto la actividad privada de la Administración del Estado, como la actividad política procedente de esa misma

fica un gran avance en orden a la poda de nuestra legislación, como lo demuestra el hecho de que sus 146 artículos vienen a sustituir los 1.159 artículos y bases que suman las dos leyes, once reglamentos y un Real Decreto, actualmente vigentes, que quedan expresamente derogados por la Ley nueva sin contar con las múltiples disposiciones cuya derogación expresa habrá de decretar el Gobierno en el plazo de tres meses.» Del discurso del profesor LÓPEZ RODÓ ante el pleno de las Cortes españolas. Ya GASCÓN Y MARÍN entre nosotros se había pronunciado por la necesidad de un Código de Procedimiento administrativo en su conocido trabajo que lleva dicho título.

(2) El ya importante número de disposiciones administrativas que se han publicado con posterioridad a la ley de procedimiento para completarla, han hecho crecer en contenido sin duda a los 146 artículos de la Ley de 17 de julio de 1958. Para dar una idea de la importancia cuantitativa de estas disposiciones complementarias, baste decir que en la edición de la Ley realizada por el servicio de publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, se dedican 68 páginas al articulado de la Ley (de la 60 a la 128) y 52 páginas, compuestas con letra más pequeña (de la 131 a la 183), a las disposiciones complementarias.

(3) La Administración del Estado, dice el apartado 1 del artículo 1.º de la Ley de 17 de julio de 1958, ajustará su actuación a las prescripciones de esta Ley.

Como puede observarse el ámbito de las normas de la Ley no abarca sólo la actividad propiamente administrativa del Estado, sino cualquier actividad que proceda de la Administración.

Administración (4). Cuando con ocasión de un problema jurídico privado relacionado, por ejemplo, con una finca arrendada de la Administración, haya que pedir un informe o plantear una recusación, ello habrá que hacerlo de acuerdo con los preceptos de la Ley de 17 de julio de 1958. Igualmente puede decirse en relación con los aspectos procedimentales de la actividad política procedente de la Administración del Estado.

Siendo el Derecho estatuido por la Ley de 17 de julio de 1958, Derecho administrativo y regulando en su aspecto formal actividades cuyo contenido no siempre está sometido al Derecho administrativo, debemos llegar a la conclusión de que las actividades de la Administración del Estado no sometidas en su contenido al Derecho administrativo, sí están sometidas a dicho Ordenamiento en sus aspectos procedimentales y formales.

Con este planteamiento se llega a la conclusión de que son cuestiones administrativas aquellas que se planteen en relación con los aspectos formales y de procedimiento de actuaciones de la Administración cuyo contenido no constituye propiamente actividad administrativa, o cuyo contenido está sometido al Derecho privado (5).

(4) Por lo que se refiere concretamente a la actividad política de la Administración, la también nueva Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 nos la configura como una actividad, procedente de la Administración, distinta de la actividad administrativa. Corresponden a la exposición de motivos de dicho cuerpo legal las siguientes palabras: «Con este criterio definen por exclusión las cuestiones ajenas a esta Jurisdicción. Entre ellas se incluyen las relativas a los actos políticos, que no constituyen una especie del género de los actos administrativos discrecionales, caracterizada por un grado máximo a la discrecionalidad, sino actos esencialmente distintos, *por ser una la función administrativa y otra la función política, confiada únicamente a los supremos órganos estatales.*»

(5) Ya la jurisprudencia de agravios había señalado la posibilidad de recurrir en aquella vía los aspectos formales de los expedientes de depuración por responsabilidades políticas, cuyo contenido estaba excluido del ámbito del recurso de agravios.

En materia contractual privada de la Administración, las cuestiones que se planteen en relación con las formalidades para contratar son también de índole administrativa.

En materia de deslinde de bienes de la Administración las cuestiones de posesión o propiedad habrán de plantearse ante los Tribunales ordinarios, por el contrario, los vicios de forma del acto aprobatorio del deslinde han de reclamarse ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

III.—LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO SUPLETORIA DE LAS NORMAS DE PROCEDIMIENTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

Como se desprende del párrafo 4.º del artículo 1.º de la citada Ley, sus normas son supletorias de las de procedimiento de las Corporaciones locales y Organismos autónomos (6).

Por lo que se refiere a las Administraciones locales, las normas fundamentales de procedimiento están contenidas en las más diversas normas especiales, en la Ley de Régimen local, en el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 y también, en algunas Corporaciones, en Reglamentos u ordenanzas de régimen interior. El Gobierno ha quedado facultado para, en relación con las Corporaciones locales, revisar las disposiciones de procedimiento contenidas en la legislación de Régimen local, sin perjuicio de las especialidades que exija el procedimiento de las Corporaciones locales (7).

En cuanto a los Organismos autónomos, la Ley de procedimiento es también supletoria, si bien muchos de sus preceptos se refieren expresamente a los Organismos autónomos. En el plazo de un año los Organismos autónomos elevarán al Gobierno una propuesta de adaptación de sus normas de procedimiento a las de la Ley de 17 de julio de 1958.

(6) Literalmente dice así dicho apartado: «Esta Ley será supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales y de los Organismos autónomos».

(7) Véase la disposición final cuarta de la Ley de procedimiento administrativo en la que por cierto se observa un trato distinto para las Corporaciones locales y para los Organismos autónomos. Para aquéllas la tarea de revisión se encarga al Gobierno y para los segundos se les encomienda a los propios Organismos, la confección de las propuestas de adaptación de sus normas a la nueva Ley. Parece, pues, que para las Corporaciones locales existirán normas uniformes de procedimiento, mientras que cada organismo autónomo tendrá sus propias normas de procedimiento. Esta tendencia uniforme puede ser aliviada para las Corporaciones locales en cuanto a través de sus ordenanzas de régimen interior pueden llevar a cabo una magnífica labor en materia de procedimiento administrativo. Por lo que hace a los Organismos autónomos, existen una serie de cuestiones de procedimiento que perfectamente podrían ser uniformadas en un texto único.

La aplicación supletoria de la Ley de 17 de julio de 1958 al procedimiento de las Corporaciones locales, ha sido examinada específicamente por GONZÁLEZ BERENGUER en el núm. 14 de *Documentación administrativa*, pág. 29 y ss. Entre las muchas cuestiones que en este sentido pueden plantearse destaca, sin duda, la posible obligatoriedad por vía supletoria para las Corporaciones locales de crear las oficinas de información y reclamaciones e iniciativas, reguladas en los artículos 33 y 34 de la Ley de procedimiento administrativo, aun cuando en tales preceptos se habla sólo de Departamentos y Organismos autónomos y grandes unidades administrativas.

Por cierto que con relación al procedimiento administrativo en los Organismos autónomos no sólo habrá que tener en cuenta sus propias normas, sino también el apartado 2.º del artículo 37 de la Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa y sobre todo los artículos 76 a 78 de la Ley de 26 de diciembre de 1958.

IV.—LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA ADMINISTRACIÓN MILITAR.

Otra materia que también está implicada en el problema del ámbito de aplicación de la Ley de procedimiento administrativo es precisamente el procedimiento en los Ministerios militares. En efecto, en la disposición final segunda de aquélla se faculta a la Presidencia del Gobierno para dictar cuantas disposiciones complementarias fueran precisas, singularmente para adaptar los preceptos de la Ley al peculiar carácter y estructura de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire a propuesta de los mismos (8).

En diversos artículos de la Ley se percibe una diferencia de trato entre la Administración civil y militar en cuanto que en algunos se excluye de su contenido a los Ministerios militares y en otros se produce una remisión a normas específicas vigentes para la Administración militar (9).

Podría pensarse quizá en que mientras se dictan las anunciadas normas de adaptación de la Ley de procedimiento al peculiar carácter y estructura de los Ministerios militares, ésta no se aplica a dichos Ministerios. No creemos que dicha manera de pensar sea la correcta, por cuanto la referida Ley entró en vigor para toda la Administración el mismo día. Quizá hubiera sido mejor retrasar la promulgación de la Ley para poder incorporar a su texto las especialidades anunciadas para los Ministerios militares.

(8) En uno de los discursos pronunciados en las Cortes con ocasión de la aprobación de la Ley, se dijo: «Evidentemente, los Ministerios militares ofrecen características propias, que han sido atendidas circunscribiendo la aplicación de determinados artículos de la Ley de Departamentos civiles y estableciendo en la disposición final segunda que se dictaran las normas complementarias que sean precisas para adaptar sus preceptos al peculiar carácter y estructura de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, a propuesta de los mismos. Estos artículos son muy pocos, no llegan a una docena. La mayor parte de la Ley es aplicable a la Administración Militar. No se olvide que al hablar de procedimiento se hace referencia al que regula la actividad administrativa de los Ministerios, no, naturalmente, a la organización, disciplina ni acción de los Ejércitos que, como es lógico, se rigen y han de regirse por sus propias leyes especiales...»

(9) En este sentido, por ejemplo, los artículos 33, 34, 35, 36, 66 y 70.

V.—LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS DISTINTOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO.

Sabido es que la doctrina ha matizado entre distintas clases de procedimiento administrativo. Se había distinguido, a la vista de nuestro Ordenamiento positivo, entre un procedimiento de gestión, uno administrativo en sentido estricto, uno sancionador y, finalmente, el procedimiento de ejecución. Junto a ellos teníamos en nuestro Derecho los procedimientos previos al ejercicio de acciones civiles y laborales frente a la Administración. Estos últimos regulados al margen de la Ley de bases de 1889 y de sus reglamentos de aplicación.

A toda esta clase de procedimientos se refiere, en algún modo, la Ley de 17 de julio de 1958 a los que incorpora uno nuevo, cual es el de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general (10). La Ley no es, pues, una nueva regulación del procedimiento administrativo en sentido estricto, sino que se refiere a todos los tipos de procedimiento llevados a cabo por la Administración. Bien es cierto que algún procedimiento concreto de algunas de las clases señaladas puede verse afectado por el Decreto de 10 de octubre de 1958, pero ello no priva de valor a la afirmación anteriormente realizada.

La Ley ha regulado un procedimiento abstracto o ideal configurando luego como procedimientos especiales a los de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, al sancionador, y a los previos al ejercicio de acciones civiles y laborales. El procedimiento de ejecución lo regula, sin embargo, como una fase del procedimiento ideal anteriormente referido.

El título IV, bajo la rúbrica de *Procedimiento*, regula en abstracto no un procedimiento propiamente dicho, sino unos trámites hipotéticos, que habrán de producirse algunos en todo caso y otros en los casos en que vengan establecidos por otras disposiciones de procedimiento. En vez de regularse un procedimiento general, a la manera en que, por ejemplo, se regula el proceso de mayor cuantía en la Ley de Enjuiciamiento civil, lo que se hace es regular una serie de trámites y requisitos, de los cuales unos serán comunes y preceptivos y otros no, a toda clase de procedimientos administrativos. En esta especie de proclamación de principios y normas comunes en abstracto, es en lo que radica la flexibilidad de las normas de la Ley, proclamada también en los discursos que precedieron a su aprobación. Mas esta flexibilidad deja en vigor y permite la subsistencia de infinidad de normas de procedi-

(10) La novedad no es tan absoluta en nuestro régimen administrativo, por cuanto la Ley de Régimen Local establecía para las Corporaciones locales las normas de elaboración de sus distintos tipos de Ordenanzas y reglamentos.

miento, contenidas en normas administrativas sustantivas distintas de las reguladoras de los procedimientos especiales a que se refiere el Decreto de 10 de octubre de 1958. Mas sobre tan importante cuestión volveremos más adelante.

Por lo que respecta al procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, se regula propiamente un procedimiento concreto, si bien con bastante flexibilidad.

No podemos decir lo mismo del procedimiento sancionador regulado como procedimiento especial en los artículos 133 y siguientes. «No podrá imponerse una sanción administrativa sino en virtud del procedimiento regulado en el presente capítulo, salvo lo dispuesto en disposiciones especiales.» Este inciso final plantea problemas de interpretación. La salvedad podría interpretarse en el sentido de que ciertas sanciones pueden imponerse sin procedimiento, cuando así estuviere establecido en alguna disposición especial. Otra posible interpretación es la de que el procedimiento sancionador de la Ley se aplicará siempre, salvo en los casos de procedimientos sancionadores especiales exceptuados por el Decreto de 10 de octubre de 1958 (11). Finalmente cabría pensar también en la interpretación de que la salvedad del artículo 133 de la Ley deja subsistentes todos los procedimientos sancionadores establecidos con anterioridad a su vigencia. De admitirse esta interpretación no tendría sentido el que el Decreto de 10 de octubre sólo se hubiera referido a algún procedimiento sancionador y no a todos: por otra parte, si prosperase tal interpretación el procedimiento sancionador regulado en la Ley de procedimiento administrativo quedaría tan sólo como mera normatividad supletoria de las normas especiales y como norma principal para sancionar en aquellas materias especiales que no tuvieran establecido procedimiento sancionador (12) (13).

(11) En el Decreto de 10 de octubre de 1958, donde se regulan los procedimientos especiales subsistentes después de la Ley de procedimiento administrativo, se incluyen entre los típicamente sancionadores el establecido para ciertas correcciones del apartado 1.º del artículo 61 del Reglamento de funcionarios de 7 de septiembre de 1918, conforme a la redacción del Real Decreto de 12 de diciembre de 1924; los procedimientos para reprimir y sancionar los fraudes fiscales; el disciplinario de la Policía Armada y de Tráfico; sanciones gubernativas en los casos y circunstancias de la Ley de Orden Público, disposiciones complementarias y apartado 5.º del artículo 137 del Reglamento de 31 de enero de 1947; el procedimiento de disciplina académica; el procedimiento de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales, además de otros que pudieran resultar excluidos por razón de la materia y no por su carácter sancionador.

(12) De admitirse tal interpretación se daría el siguiente distinto trato en el procedimiento general de la Ley y en el procedimiento sancionador en relación con los procedimientos no declarados especiales por el Decreto de 10 de octubre y que tampoco han sido derogados. Con relación al procedimiento general, tales procedimientos pueden seguir aplicándose, aunque no estén contenidos en el Decreto de 10 de octu-

Por lo que respecta al procedimiento de ejecución, se regula como una fase más del procedimiento en general, regulado en el título IV. También en este procedimiento existen diversas remisiones a normas distintas de la Ley de procedimiento que, por tanto, quedan vigentes (14).

Finalmente, los procedimientos previos para el ejercicio de acciones civiles y laborales contra la Administración del Estado y Organismos autónomos, se incorporan al texto de la Ley de procedimiento administrativo corrigiéndose, acertadamente, la antigua situación que los regulaba en textos independientes (15).

VI.—LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES: EL DECRETO DE 10 DE OCTUBRE DE 1958.

La nueva regulación que comentamos ha tenido que hacer una concesión a la diversidad de procedimientos existentes, consagrando para alguno de ellos la preferencia en la aplicación de sus específicas normas

bre, si no se oponen a las normas de la Ley de procedimiento (véase al respecto en este sentido el párrafo 3.º del Decreto de 10 de octubre, el apartado a) del núm. 2 de la Orden de 22 de octubre de 1958 y el núm. 3 de la orden circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958). Con relación al procedimiento sancionador, dichas normas especiales salvadas por el artículo 133 de la Ley de procedimiento, serían de aplicación preferente a las contenidas en los artículos 133 y siguientes de la Ley de 17 de julio de 1958.

(13) El argumento dado en el texto, en contra de la tercera interpretación reseñada, según el cual no tendría sentido que el Decreto de 10 de octubre hubiese dejado subsistentes sólo algunos procedimientos sancionadores, puede ser contrargumentado de la siguiente forma. El artículo 133 de la Ley establece la aplicación preferente de las normas especiales sancionadoras en relación tan sólo con los artículos 133 a 137 de la Ley de procedimiento. Por su parte el Decreto de 10 de octubre establece que las normas de ciertos procedimientos sancionadores son de aplicación preferente *además*, a las normas contenidas en el título IV y VI y en el capítulo II del título I en la forma establecida en el artículo 1.º de la Ley.

(14) Existe remisión a otros preceptos en los artículos 101, 102, 105 (en donde se considera aplicable el Estatuto de la recaudación para la ejecución de los actos administrativos que obliguen al pago de una cantidad líquida), 107 (sólo podrán establecerse multas coercitivas cuando estén autorizadas por las leyes) y 108 (sólo cabe la compulsión sobre las personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice).

(15) No obstante la unidad de procedimiento previo al ejercicio de acciones civiles, regulados en los artículos 193 y siguientes, se declaran expresamente vigentes las especialidades reguladas en los artículos 6 de la Ley del Tribunal de Cuentas de 3 de diciembre de 1953; 229 y 230 del Estatuto de recaudación de 29 de diciembre de 1948; 11, 12 y 14 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957. En relación con el procedimiento previo al ejercicio de acciones laborales se declara vigente el regulado en el Decreto-Ley de 9 de mayo de 1958. Tales procedimientos se declaran vigentes en el párrafo 2.º de la disposición final 1.ª de la Ley de procedimiento administrativo.

en relación con algunas partes de la Ley de procedimiento administrativo. El artículo 1.º de la misma en su apartado segundo establece que:

«Las normas contenidas en los títulos IV y VI, salvo el capítulo I de éste, y en el capítulo II del título I, sólo serán aplicables en defecto de otros especiales que continúen en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final 1.ª, 3.»

Por su parte, dicha disposición final establece que:

«A efectos de lo establecido en el número 2 del artículo 1, el Gobierno señalará, en el plazo de tres meses, a partir de la publicación de la presente Ley, cuáles son los procedimientos especiales que por razón de su materia continuarán vigentes.»

Como consecuencia de ambos preceptos se ha dictado el Decreto de 10 de octubre de 1958 en el que se determinan cuáles sean esos procedimientos especiales. Tenemos, por tanto, que para calificar a un procedimiento como especial (16) se requiere que venga incluido en la relación incluida en dicho Decreto. Tal inclusión determinará que sus normas son de aplicación preferente a los títulos IV y VI, salvo el capítulo I de éste, y al capítulo II del título I de la Ley de procedimiento, que sólo se aplicarán como derecho supletorio. Por el contrario, el resto de las normas de la Ley de procedimiento son de aplicación preferente, incluso sobre las normas especiales de los procedimientos incluidos en el Decreto de 10 de octubre. De esta manera puede decirse que la Ley de procedimiento sólo en parte (títulos IV y VI, salvo el capítulo I de éste y capítulo II del título I) es derecho común en relación con los procedimientos especiales, puesto que el resto de sus normas tendrán aplicación preferente incluso sobre los procedimientos especiales.

En relación con estos procedimientos especiales debe destacarse que el rasgo común de la especialidad viene dado por la materia. Así al menos lo establece la disposición final 1.ª de la Ley y lo confirman las diversas disposiciones complementarias (17). Otra nota que también

(16) La expresión procedimientos especiales se emplea en la Ley en un doble sentido que se presta a confusión. Por una parte se habla de procedimientos especiales (referidos a los del Decreto del 10 de octubre) para determinar los procedimientos regulados al margen de la Ley de 17 de julio de 1958 que, no obstante ello, sus normas se aplican con preferencia a ciertas partes de la misma. Por otra se habla de procedimientos especiales, en un sentido distinto para regular específicamente ciertos procedimientos que son los regulados en el Título VI de la Ley. Cuando la empleamos en el apartado del texto al que corresponde esta nota, nos referimos a los procedimientos especiales del Decreto de 10 de octubre.

(17) El preámbulo del Decreto de 10 de octubre de 1958 se expresa de la siguiente manera: «El presente Decreto ha de referirse, por consiguiente, tan sólo a aquellos

puede destacarse en ellos es su contrariedad con las normas de la Ley de procedimiento. Pero estas características que subyacen en dichos procedimientos especiales no son suficientes para poder elaborar un preciso concepto de los mismos. En vista de ello, el Decreto ha tenido que proceder a la técnica de la enumeración y no a la de la definición (18).

Hay, pues, que proceder al examen de la enumeración contenida en el referido Decreto para precisar el alcance del mismo. En total, son veintiséis los apartados de la enumeración. Sin embargo, sería inexacto decir que sólo veintiséis procedimientos concretos tienen el carácter de especiales, puesto que en alguno de los apartados son múltiples los procedimientos que en su redacción se comprenden. En otros, por el contrario, sólo se excluye un solo procedimiento por apartado. El laconismo con el que vienen redactados los diversos apartados del Decreto pueden plantear en ocasiones problemas difíciles de interpretación (19).

Muchos de los apartados contenidos en el Decreto de 10 de octubre no plantean problemas de interpretación. No ocurre así con otros como, por ejemplo, el apartado 3.º, que hace referencia a los procedimientos de actuación de los órganos colegiados de la Administración. La expresión no es clara, al menos que consideremos como procedimientos a las formalidades previas (convocatoria, orden del día., declaración de urgencia, etc.) a la reunión de los órganos colegiados y a su actuación. Entendiéndolo de dicha manera se comprende claramente que el capítulo II del título I de la Ley sea sólo una norma supletoria, puesto que

procedimientos que difieren de los contenidos en la Ley y que deban considerarse como procedimientos especiales, atendidas las peculiares características de las materias administrativas a que se aplican.»

(18) Desde el punto de vista del intérprete, hubiera sido muy útil el conocer los criterios que en cada caso concreto han servido para incluir o excluir procedimientos, en el Decreto de 10 de octubre de 1958. En este aspecto sería interesante conocer los antecedentes y notas de trabajos utilizados por los autores del mismo.

(19) Por cierto que llama la atención observar incluido entre los procedimientos especiales los referentes a las Comunidades de Regantes, Jurados de riego, Canal Imperial de Aragón y los relativos a las actividades bancarias del Instituto Nacional de la Moneda extranjera, que por referirse a Organismos autónomos siempre serían de aplicación preferente, aun cuando no figurasen incluidos, en cuanto la Ley de Procedimiento es supletoria en los Organismos autónomos. El carácter de entidad de Derecho Público del Instituto Nacional de Moneda Extranjera viene reconocido en el artículo 4 de su Ley fundacional de 25 de agosto de 1939. Sobre Comunidades de regantes y demás organismos autónomos en materia de aguas, véase Sebastián MARTÍN-RETORTILLO: *Trayectoria y significación de las Confederaciones hidrográficas* en esta REVISTA, núm. 25, en especial págs. 94 y ss. La Ley de Entidades autónomas de 26 de diciembre de 1958 establece que sus normas no serán de aplicación a los Organismos de regentes reconocidos por la Legislación de Aguas ni al Instituto Español de Moneda Extranjera en cuanto a las operaciones técnicas a su cargo.

existe un apartado del Decreto de 10 de octubre que versa precisamente sobre la misma materia. De ser exacta esta interpretación el capítulo II del título I de la Ley, no queda como supletorio de los procedimientos especiales por razón de la materia, ya que las normas de actuación de todos los órganos colegiados se han incluido entre los procedimientos especiales. Realmente no aparece muy justificada la especialidad de estos procedimientos, ya que afectan a la generalidad de los órganos colegiados y no a una clase de ellos. Por otra parte, en este caso no parece que la inclusión en el Decreto se haya hecho por la materia. Frente a esta interpretación no creemos que quepa aquella en virtud de la cual el apartado 3 se refiere a los procedimientos y expedientes que se resuelven por órganos colegiados de la Administración. Ni el tenor literal del mismo autoriza dicha interpretación, ni hay que suponer que tal cantidad de procedimientos administrativos haya sido excluido del ámbito de la Ley.

Debemos, pues, precisar el significado jurídico de la categoría de los procedimientos especiales. Dichos procedimientos no están desconectados de la Ley de 17 de julio de 1958. Por el contrario, ciertas partes de la Ley se le aplican como derecho supletorio, mientras que otras se aplican incluso con preferencia a las propias de los procedimientos especiales (20).

VII.—LOS PROCEDIMIENTOS NO ESPECIALES Y LA CLÁUSULA DEROGATORIA DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO.

Una cuestión de tanta importancia práctica como la de los procedimientos especiales es la situación de los procedimientos administrativos no incluidos en el Decreto de 10 de octubre de 1958 y que no se encuentran expresamente derogados por la cláusula derogatoria de la Ley de procedimiento (21).

(20) No obstante la expresa diferencia de los procedimientos especiales, los diversos Ministerios elevarán a la Presidencia del Gobierno, en el plazo de un año, las propuestas de adaptación de dichos procedimientos especiales, en cuanto sea posible, a las directrices de la Ley de procedimiento administrativo.

(21) Aun cuando en uno de los discursos pronunciados con motivo de la aprobación de la Ley en las Cortes, se anunció que el Gobierno iba a derogar expresamente otras muchas normas de procedimiento en el plazo de 3 meses, lo cierto es que el Gobierno, lejos de derogar expresamente otras normas de procedimiento en la forma anunciada, se ha limitado tan sólo a establecer los procedimientos especiales en la forma prevista en la Ley. Lejos de ampliar la derogación expresa de la Ley ha venido a señalarse, por el contrario, la supervivencia de muchas otras normas de procedimiento, además de las especiales, por su compatibilidad con las de la Ley de procedimiento, dado el carácter flexible de las normas de esta Ley. Véase el preámbulo del Decreto de 10 de octubre de 1958 y el apartado 3 de la Orden circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958.

Plantea esta cuestión la eficacia y ámbito de la cláusula derogatoria de dicha Ley (22). A la vista de su tenor literal debemos convenir que dicha cláusula es, en parte, una cláusula de derogación expresa y, en parte, una cláusula de derogación tácita. Es expresa su relación con las normas citadas en el apartado 1 de la primera disposición final de la Ley. Por el contrario, es tácita en su último inciso, al declarar derogadas también «cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente Ley». Es precisamente esta derogación tácita unida al carácter flexible de la Ley, la causa de la vigencia de un sin fin de normas de procedimiento anteriores a la Ley de 1958 y no derogadas expresamente por su disposición final primera.

La Ley de procedimiento ha derogado expresamente a la anterior Ley de procedimiento y a sus reglamentos, que constituían el cuerpo del procedimiento administrativo español, al Decreto de 23 de marzo de 1886 y a la Ley de 26 de septiembre de 1941. El procedimiento contenido en tales normas ha sido unificado y sustituido por la Ley de 17 de julio de 1958. En este aspecto nadie puede negar la gran utilidad práctica que se ha producido en nuestro régimen administrativo con la Ley de procedimiento administrativo.

Pero junto a este gran cuerpo del procedimiento administrativo —Ley de 1889 y sus reglamentos— existían y existen infinidad de normas reguladoras, por lo general, en una legislación que más que procedimental es de carácter sustantivo. Prescindiendo de las que han merecido el rango de normas de procedimientos especiales, que subsisten, y de las que nos hemos ocupado en el número anterior, quedan otra gran infinidad de procedimientos que no han sido derogados por la Ley de procedimiento de 1958. En efecto, ya hemos señalado el carácter de cláusula derogatoria tácita que para dichos procedimientos tiene la disposición final primera de la nueva Ley. Para que dichas normas se deroguen por una cláusula derogatoria de dicha naturaleza es necesario que se den tres requisitos: a) Igualdad de materias en ambas disposiciones. b) Identidad de destinatarios de dichos preceptos. c) Contradicción e incompatibilidad entre los fines de los preceptos (23). Es fundamentalmente el tercer requisito el que será muy difícil que se dé, entre las normas tan flexibles del título IV de la nueva Ley y los pre-

(22) Literalmente dice así dicha cláusula: «Se derogan: la Ley de Bases de procedimiento administrativo, de 19 de octubre de 1889; los Reglamentos dictados para la ejecución de la misma y sus disposiciones complementarias; el Real Decreto de 23 de marzo de 1886 sobre la Vía Gubernativa previa a la Judicial; la Ley de 26 de septiembre de 1941, sobre reclamaciones previas a los procesos laborales, y cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente Ley.»

(23) DE CASTRO: *Derecho Civil de España*. Madrid, 1949, pág. 630.

ceptos reguladores de los procedimientos no especiales y no derogados expresamente por la disposición final primera comentada (24).

Esta circunstancia por sí sola determina la vigencia de infinidad de procedimientos administrativos, al margen de la nueva Ley, cuyos preceptos se encuentran dispersos en la inmensa legislación administrativa de carácter sustantivo que, no obstante este carácter, regula los procedimientos propios de la materia regulada en dicha legislación.

Queda, pues, subsistente una gran cantidad de normas de procedimientos con respecto a las cuales se ha encargado a cada Ministerio las adapten a las directrices de la Ley en el plazo de un año (25).

(24) Los propios términos en que se expresan los textos aparecidos con posterioridad a la Ley de 17 de julio de 1958, lo reconocen abiertamente. Así en el preámbulo del Decreto de 10 de octubre de 1958, se dice literalmente: «...es preciso, ante todo, puntualizar lo que debe entenderse al efecto por procedimientos especiales. Porque no todos los procedimientos que se siguen en determinadas materias administrativas tienen aquél carácter. En la mayoría de los casos se trata de simples trámites establecidos por normas de tipo reglamentario que caben perfectamente dentro del procedimiento ordinario de la nueva Ley, dada la flexibilidad de sus preceptos, singularmente los contenidos en los artículos 81, 87, 88 y 91. Dichos trámites han de considerarse establecidos como desarrollo o complemento de la Ley... No existe entonces propiamente un procedimiento especial, sino una concreción por vía reglamentaria de los trámites previstos y admitidos en el procedimiento ordinario de la Ley».

Por su parte la circular del Ministerio de la Gobernación del 28 de octubre de 1958, en su apartado 3, sienta análoga doctrina en las siguientes palabras: «Ello quiere decir que, aunque a primera vista pueda parecer que algunos procedimientos debían subsistir, porque sus trámites o actos de instrucción son muy peculiares (presentación de justificantes concretos, informes de Organismos determinados, reconocimiento o pruebas específicas, depósitos de fianza, prestación de garantías, anotaciones registrales, etc.) como aquellos actos o trámites son perfectamente compatibles con la Ley de procedimiento —y además caben dentro de los «actos de instrucción» que la Administración puede realizar de oficio—, no es necesario exceptuarlo.»

Claramente se deduce de esta doctrina lo difícil que será, dada la flexibilidad de la nueva Ley, que haya contradicción entre sus preceptos y los específicos de infinidad de procedimientos que no tienen carácter especial y que, no obstante, han de reputarse vigentes y complementadores de la nueva Ley. Es decir, que si por una parte se han derogado expresamente los Reglamentos de procedimiento de cada Ministerio, por otra la nueva Ley habrá de tener infinidad de normas complementarias anteriores a su vigencia, dispersas entre la inmensa legislación administrativa sustantiva que regula procedimientos concretos propios de las materias reguladas.

Por eso se añade en dicha Circular: «... por ello, las disposiciones que los establecen quedarán subsistentes, en cuanto, como se dice, no contradigan las amplias normas del nuevo procedimiento general, pues como se consigna en las últimas palabras del párrafo 1.º de la disposición final 1.ª, sólo resultan derogadas las disposiciones de procedimiento en cuanto "se opongan a lo establecido en la presente Ley"».

(25) La expresión legal es la siguiente: «Las normas reglamentarias de procedimientos se adaptarán por los Ministerios interesados, en el plazo de un año, a las directrices de la presente Ley.» Aute los términos empleados podría pensarse que se trata

Consideramos que esta tarea debió ser más que una labor complementaria de la Ley, una tarea de preparación de la misma y que, por ello, debió ser realizada antes de ser aquella aprobada. Cuando tales tareas de adaptación se realicen por todos los Ministerios, se hará necesario, sin duda, publicar un nuevo texto de la Ley de procedimiento administrativo. Es de esperar que en esta tarea, no fácil por cierto, no vuelva a repetirse la tardanza que, con relación a la Ley de 1889, se produjo por algunos Ministerios al elaborar sus disposiciones reglamentarias.

En el interin y mientras tal tarea se realiza, el intérprete, en cada caso concreto, deberá tener en cuenta si la regulación específica del procedimiento que tenga que aplicar, está o no en contradicción con las normas de la Ley de 17 de julio de 1958.

VIII.—LA UNIDAD DE NORMAS EN MATERIA DE SILENCIO ADMINISTRATIVO Y EN MATERIA DE RECURSOS.

El artículo 1.º de la Ley en su párrafo 3 establece la unidad legislativa en estas materias. Dice así este precepto:

«El sistema administrativo y el ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa que estuviere reconocido en disposiciones especiales se ajustarán, en todo caso, a lo dispuesto en los artículos 94 y 95 y en el título V de esta Ley, respectivamente.»

Parece ser la intención del legislador que en estas materias no se quiebre la unidad, aun cuando se tratase de procedimientos especiales.

La primera cuestión interpretativa que se plantea es precisamente la de si para que se apliquen los artículos 94 y 95 reguladores del silencio administrativo, es necesario que la posibilidad del silencio estuviese reconocida en las disposiciones especiales. Consideramos no admisible esta interpretación, por cuanto el fin de la Ley es llevar precisamente la posibilidad del silencio a todos los ámbitos de la Administración del Estado. Por otra parte, la expresión legal «que estuviere reconocido en disposiciones especiales», al emplearse en singular parece hacer referencia no tanto al silencio administrativo como al ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa.

de adaptar a la nueva Ley los antiguos reglamentos de procedimiento. No creemos viable tal interpretación, no obstante la expresión legal, por cuanto tales reglamentos han quedado expresamente derogados. Consideramos, por otra parte, que la tarea de adaptación no sólo se refiere a los procedimientos especiales en la medida de lo posible, sino a los no especiales, no derogados.

Finalmente debemos señalar que sólo se ha encargado el adaptar a la nueva Ley, las disposiciones *reglamentarias*, pero no las propiamente legislativas.

Conviene señalar la preferente aplicación de los artículos 94 y 95 de la Ley en materia de silencio, aun en los procedimientos especiales, no obstante estar *incluidos dichos artículos en el título IV de la Ley, supletorio, según el párrafo 2.º del artículo 1.º, en relación con los procedimientos especiales (26).*

En relación con la materia de recursos cabe señalar también que la regulación de los mismos en el título V de la misma es de aplicación a toda clase de procedimientos administrativos, tengan éstos o no la cualidad de especiales. Sólo cabe plantearse la cuestión, a la vista del precepto, de si es necesario que estén admitidos en cada caso, por las normas especiales, los recursos para que procede su interposición, de acuerdo con los trámites del título V de la Ley. No obstante la expresión legal antes comentada, «que estuviese reconocido (el ejercicio del derecho de recurso) en disposiciones especiales», debemos llegar a la conclusión de que cabe interponer en cada caso los recursos procedentes, según el título V, aun cuando en el precepto especial no se hablase expresamente y en concreto de la posibilidad de recurrir (27).

Debemos proclamar que es probablemente en estas dos materias, silencio y recurso, donde la Ley de procedimiento ha conseguido la máxima unidad en la Administración del Estado, aun cuando las normas relativas a esta materia adolezcan quizá de la falta de minuciosidad y riqueza de matices con la que estaban reguladas en alguno de los reglamentos derogados. A pesar de ello, frente a la anárquica regulación de los recursos en cada uno de los reglamentos derogados, debe reconocerse como un auténtico acierto de la nueva Ley el haber unificado esta materia en todos los Ministerios de la Administración. Esta posibilidad estaba realmente facilitada por el carácter marcadamente uniforme con el que están organizados nuestros Ministerios (28).

(26) No pretende este trabajo estudiar la doctrina del silencio administrativo en la nueva Ley, sino sólo los problemas del ámbito de aplicación de la misma. En este sentido conviene señalar que el artículo 95 remite a las disposiciones legales especiales en materia de silencio positivo.

(27) Se quiere decir que si, por ejemplo, en una materia concreta cuyo procedimiento está regulado por una norma de carácter especial, incluida en el Decreto de 10 de octubre, no se habla de la posibilidad de recurso contra un acto y éste no ha agotado la vía administrativa, cabe el recurso de alzada al amparo del artículo 122, aun cuando el ejercicio del derecho de recurso no estuviera reconocido expresamente en esa norma especial.

(28) El llamado recurso de súplica o alzada ante el Consejo de Ministros o ante la Presidencia, dice la Ley, sólo podrá interpretarse cuando esté expresamente establecido en una Ley. Es un recurso éste en el que la Ley de procedimiento se remite a las leyes especiales.

IX.—LA SINGULAR SITUACIÓN DE LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS.

En relación también con el tema de la unidad de la Ley de procedimiento y de su ámbito de aplicación, debe destacarse la situación específica en que se encuentran los procedimientos reguladores de las reclamaciones económico-administrativas. El artículo 1.º de la Ley no los menciona. Por su parte, el Decreto de 10 de octubre tampoco lo incluye entre los procedimientos especiales. Es la disposición final tercera de la Ley la que encarga a la Presidencia del Gobierno y al Ministerio de Hacienda la redacción de un nuevo reglamento sobre las reclamaciones económico-administrativas, que deberá ser elevado al Consejo de Ministros en el plazo de un año, en el que se ajustarán sus normas a las prescripciones de la Ley de procedimiento administrativo, sin perjuicio de las especialidades que exija la peculiaridad de su materia (29).

La cuestión que se plantea es la situación producida mientras el Consejo de Ministros aprueba el nuevo reglamento. También la citada disposición final establece al respecto lo siguiente:

«En tanto no se dicte el aludido reglamento, regirá el vigente de 29 de julio de 1924 y sus disposiciones complementarias.»

No cabe duda, por tanto, de que nos encontramos ante un caso singularmente especial de procedimiento administrativo, distinto de los procedimientos especiales del Decreto de 10 de octubre. ¿Qué relación existe entre la actual legislación sobre las reclamaciones económico-administrativas y la Ley de procedimiento administrativo? Por lo dicho consideramos que no son de aplicación las relaciones propias de los procedimientos especiales consagrados en el apartado 2.º del artículo 1.º de la Ley. Pero ¿y el apartado 3.º de dicho artículo, será de aplicación en materia de silencio y en materia de recursos? La expresión «en todo caso» empleada por dicho precepto, parece conducir a una interpretación afirmativa. Consideramos, sin embargo, que el espíritu de la Ley de 1958 es que el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas quede tal como está en la actualidad, entre tanto se aprueba el nuevo reglamento. Se hasa esta opinión en la especialísima declaración de sub-

(29) Por cierto que conviene llamar la atención sobre el hecho de que actualmente existen normas importantes reguladoras de este procedimiento que están incluidas en una Ley. Concretamente, la de 9 de mayo de 1950, en la que, por cierto, se encargó también al Gobierno la publicación de un texto refundido.

¿El nuevo reglamento, cuya aprobación se encarga al Gobierno, podrá derogar los preceptos de dicha Ley? A nuestro juicio el referido encargo no entraña una delegación legislativa, sino la obligación de dictar tan sólo un Reglamento.

sistencia que la disposición final 3.^a ha hecho del vigente reglamento. Precisamente esta singularísima especialidad consideramos que es de aplicación preferente incluso al apartado 3.^o del artículo 1.^o de la Ley (30).

¿Podría entonces afirmarse que la Ley de procedimiento administrativo es supletoria en todas sus partes de la legislación vigente sobre reclamaciones económico-administrativas? Esta supletoriedad no viene consagrada ni en el artículo 1.^o de la Ley, ni tampoco en su disposición final 3.^a. Por otra parte, no conviene olvidar que el artículo 75 del reglamento vigente de reclamaciones económico-administrativas establece un régimen específico para los casos de deficiencia en los preceptos legales (31). Creemos sí, que en un caso de insuficiencia u oscuridad del reglamento de procedimiento económico-administrativo podrá acudirse a la Ley de procedimiento administrativo, pero siempre que las soluciones que ofrezca sean compatibles con las características de aquella legislación. En otras palabras, consideramos que se trata de una técnica más propia de la analogía o de los principios generales del Derecho que de la supletoriedad legislativa.

X.—CONCLUSIÓN.

No puede en modo alguno negarse que la nueva Ley de procedimiento administrativo ha conseguido una laudable unidad en ciertas facetas de la materia regulada. Concretamente, la sustitución de los diversos reglamentos de procedimiento de cada Ministerio por un texto único en el que se consagran en forma unitaria una serie de principios y de normas con validez general para toda la Administración del Estado, debe juzgarse como un logro de unidad en nuestra regulación del procedimiento administrativo.

(30) Véase LÓPEZ-NIEVES: *La Ley de procedimiento administrativo, ¿es aplicable en el Ministerio de Hacienda?*, «Documentación administrativa», 11, pág. 35.

(31) Por el camino de la supletoriedad de la Ley de procedimiento administrativo en esta materia, podría llegar-se incluso a la admisión del silencio administrativo en estas reclamaciones, pensando claro es, que la ausencia de esta doctrina en el Reglamento de 1924 obedece más a un olvido que a un deseo de reflexiva omisión. Olvido u omisión que podría ser integrado con las normas sobre el silencio administrativo de la Ley de 17 de julio de 1958. Mas dada la interpretación jurisprudencial que exige que el silencio administrativo esté expresamente admitido para que pueda aplicarse, no creemos viable la referida aplicación supletoria. Por otra parte, creemos que el auténtico espíritu de la Ley de procedimiento es que mientras se dicta el nuevo Reglamento continúe sin ninguna variación la situación anterior.

Conocemos, no obstante, casos en que Tribunales económico-administrativos, han aplicado el artículo 38 de la Ley de Procedimiento para producir sus resoluciones expresas.

Sin embargo, este logro está muy lejos de haberse conseguido en otras facetas del procedimiento de la Administración del Estado. Me refiero fundamentalmente a las normas de procedimiento recogidas en la legislación administrativa de carácter sustantivo, la mayoría de las cuales regulan procedimientos de gestión. Estas normas que se refieren al actuar diario de la Administración en sus múltiples y diversos expedientes, han quedado subsistentes en su mayoría. La quiebra de la unidad que esto implica, no radica tanto en la expresa consagración de la vigencia de los procedimientos especiales, a que hace referencia el Decreto de 10 de octubre de 1958, como en la perfecta compatibilidad de los procedimientos no especiales y tampoco expresamente derogados por la Ley, con las normas harto flexibles e hipotéticas del título IV de la misma.

Ciertamente que el logro de la unidad en este sector es poco menos que imposible de conseguir en una Ley adjetiva, ya que tales procedimientos de gestión están determinados y condicionados por la materia administrativa concreta que por ellos discurre. Una Ley de procedimiento administrativo, por definición, mira al procedimiento en sus aspectos abstractos y formales y en este sentido está más preocupada por la forma que no por la materia. Ahora bien, si el logro de la unidad es poco menos que imposible, la nueva Ley ha trazado un plan de tareas complementarias de su articulado (adaptación para la Administración militar, especificación de los procedimientos especiales, adaptación en el plazo de un año de las normas de los procedimientos no especiales, etcétera, etc.) que, a mi juicio, nunca debieron ser concebidas como tareas complementarias, sino como tareas preparatorias y previas a la publicación del texto de la Ley de procedimiento administrativo. Con todo ese material recogido previamente, que constituye (aunque sólo en su aspecto formal, valga la paradoja) la materia de la Ley, con todas las acomodaciones realizadas previamente a la promulgación del texto de la Ley, tal vez hubiera sido factible el alcanzar metas más logradas en el camino—siempre inasequible en su plenitud—de la unidad del procedimiento administrativo (32).

MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO

Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Sevilla.

(32) Dado el volumen de las disposiciones complementarias de la Ley de Procedimiento aparecidas hasta la fecha y el previsible de las que, por imperativo de sus preceptos, habrán de ir apareciendo, pronto será una necesidad la redacción de un texto refundido de la Ley, más importante que el actualmente vigente.

No consideramos, por tanto, terminada la tarea legislativa sobre el procedimiento. Queda por realizar una tarea complementaria del más elevado alcance, que ciertamente corre el riesgo de que sufra importante retraso, dada la circunstancia de que ha de proceder de muy diversos órganos.