

BENIGNO PENDÁS GARCÍA y otros autores: *Administraciones públicas y ciudadanos*, (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), Madrid, Praxis, 1993, 1063 páginas.

LIDIA GARCÍA FERNÁNDEZ

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha respondido, tal y como expresa su Exposición de Motivos, a la necesidad de una nueva regulación de las relaciones entre la Administración y el Derecho determinada por la Constitución de 1978, que define a España, en su artículo 1.º, como un Estado Social y Democrático de Derecho y, que en el artículo 2.º, consagra la cláusula del Estado Autonómico. La diversidad de Administraciones Públicas, así como la regulación de los derechos de los ciudadanos, implicaban una nueva normativa de las relaciones con las administraciones y de las de éstas entre sí, adecuada a la nueva legitimidad constitucional.

Dicha ley ha sido objeto de un detenido estudio por un grupo de juristas en la obra «Administraciones Públicas y Ciudadanos» (Estudio Sistemático de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Y casi, podría decirse, la han bautizado con el acrónimo LAP, que entendemos sumamente útil y apropiado por su continuidad con el anterior de LAP, aceptado por la Ley de 1958.

«Administraciones Públicas y Ciudadanos» se presenta como una obra colectiva. La profundidad en el tratamiento científico de la nueva Ley, así como la necesidad misma de la obra desde

un punto de vista temporal, prácticamente determinaba su naturaleza de obra colectiva y no individual.

El libro consta de tres partes diferenciadas en el análisis jurídico, cada una con una significación diferente.

En la *primera parte*, lo que podría denominarse el pórtico de «Administraciones Públicas y Ciudadanos», se contiene el trabajo de BENIGNO PENDÁS GARCÍA: «Presentación, Estado de Administración, Estado de Derecho, eficacia administrativa». Su lectura es imprescindible para la comprensión global de la obra. No ya porque cumpla una función de introducción, que de hecho cumple, y brillantemente, sino porque en ella realiza un planteamiento general, pero esencial, de las grandes cuestiones que, todavía hoy, siguen sin estar resueltas en el ámbito de las relaciones entre la Administración y el Derecho, que la LAP deja, en gran medida, sin resolver. Un planteamiento crítico, pero a la vez paciente con la nueva Ley y, tan claro, que conduce inevitablemente a la reflexión. Los párrafos que a continuación reproducimos son suficientemente ilustrativos: «Dígame si no es así, a cuáles de sus potestades y prerrogativas ha renunciado la administración 'eficaz' y 'servicial' que ahora se predica». Y en otro lugar: «Nadie puede pretender que la administración se axfisie en un legalismo burocrático puramente artificial y formalista. Pero, me parece, el estado de Derecho goza de una prioridad axiológica sobre principios de segundo grado (llámese eficacia o de cualquier otra forma)».

No puede olvidarse que, además, BENIGNO PENDÁS ha llevado a cabo la imprescindible labor de coordinación de la que precisa toda obra colectiva y qué ha determinado, que «Administraciones Públicas y Ciudadanos», no sea una mera recopilación de trabajos sino una obra impregnada de una indudable unidad.

Bajo la denominación de «Estudios Generales» se contiene en la *segunda parte* del análisis jurídico, dos trabajos, de MARTÍN BASSOLS COMA y FERNANDO SÁINZ MORENO. Su significado en

el sistema global puede describirse a modo de punto de partida (casi podría decirse lógico) del análisis que posteriormente realizan los demás autores de «Administraciones Públicas y Ciudadanos».

El estudio de MARTÍN BASSOLS COMA se centra en «El significado de la LAP de 1958 en el derecho administrativo español», inevitable, sin duda, cuando la propia Ley reconoce su recepción. En él realiza un análisis histórico que viene exigido, de un lado, por el importante «legado histórico» que en materia de institucionalización del procedimiento posee nuestro derecho administrativo y, de otro, «por cuanto no existe una exacta correspondencia entre el procedimiento administrativo como categoría jurídica... y la disciplina legislativa sobre el procedimiento administrativo».

Así y, partiendo de las primeras regulaciones generales que aparecen en torno a 1868-1872, a las que sigue el cambio de orientación que supuso la Restauración, llega a la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo de 1889, en un estudio que rebasa los límites del procedimiento propiamente dicho, y, que en ocasiones, abarca otras instituciones del derecho administrativo.

A continuación examina el movimiento de renovación doctrinal y los nuevos planteamientos en torno al procedimiento administrativo, cuyo importante fruto será la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que ha tenido una influencia decisiva en la LAP, particularmente, en los Títulos III, IV, V, VI, VII y VIII. La larga vigencia de la misma, treinta y cuatro años (catorce incluso después de 1978), la línea de continuidad, apuntada más arriba por la que ha optado la LAP e, incluso, la constatación de la vigencia ulterior a esta última de algunos de sus preceptos (que M. BASSOLS concreta en la última parte del trabajo), constituyen una prueba indudable de la significativa trascendencia de este texto normativo en la historia de nuestro derecho administrativo.

FERNANDO SÁINZ MORENO realiza, en el Capítulo 3, un estudio sobre los «Principios y ámbito de aplicación de la LAP».

El análisis se inicia con un loable planteamiento simplificador y en este sentido manifiesta que «Adoptar esa actitud positiva no significa asumir un inexistente dogma de infabilidad del legislador ni dejar de criticar los defectos insalvables de las normas, pero sí renunciar a complicar más de lo necesario el complejísimo sistema jurídico...». Inicio que es la nuestra más palpable del estilo que impregna todo el capítulo. Además añade que, en realidad, no se han sentado las bases de una Administración radicalmente distinta de la anterior», habiéndose introducido «reformas parciales muchas de ellas ya elaboradas y aplicadas por la doctrina y la jurisprudencia». De decisiva importancia y acierto, creemos, son las observaciones, que también en el planteamiento inicial apunta el autor, relativas a la ausencia de una relación de deberes de los ciudadanos que debería haberse añadido, así como que no se hayan destacado «suficientemente los valores positivos que una buena administración tiene también para proteger al ciudadano».

Seguidamente a estos planteamientos iniciales procede a un exhaustivo análisis de lo que la Ley califica como principios y que el autor clasifica en institucionales (legalidad y dirección política de las Administraciones públicas), de organización (unidad y autonomía y participación), de acción (objetividad, eficacia, oficialidad, sujeción a procedimientos y publicidad) y del estatuto jurídico de los ciudadanos (confianza legítima, imparcialidad, contradicción, colaboración e indemnidad).

Por último, FERNANDO SÁINZ MORENO, procede al examen del ámbito de aplicación de la Ley 30/1992 y subraya las dificultades de interpretación que suscita, determinadas, tanto por los diferentes títulos competenciales, como por las propias disposiciones de la misma.

En la *tercera parte* se contienen los «Comentarios Sistemáticos». Trece autores examinan en cada uno de sus trabajos, con rigor y profundidad, la nueva Ley.

PABLO SANTOLAYA MACHETTI ha estudiado el Título I: «Relaciones entre las Administraciones Públicas» (arts. 4 a 10).

Una regulación general de las relaciones entre las Administraciones Públicas venía, ante todo, exigida por la Constitución de 1978 que instauró un sistema de pluralidad de Administraciones Públicas que, a su vez, ha tenido un considerable y acelerado desarrollo durante los catorce años de vigencia del Texto Constitucional.

El autor muestra los que, a su juicio, constituyen los tres grandes caracteres de la nueva regulación. En primer lugar, limitación de su objeto, prácticamente dedicado a las relaciones entre las administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. En segundo término, se refiere a la ausencia de novedades de contenido: «...Se ha optado por recoger los principios de las relaciones interadministrativas definidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y regulados por la LBRL y por la LRPA y, a continuación, complementarlos con una serie de mecanismos cooperativos que venían funcionando en la práctica». Por último, según P. SANTOLAYA, se plantean con la nueva regulación concretos problemas interpretativos y de puro funcionamiento.

Así, y tras un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hasta la LAP, analiza las novedades introducidas por la misma que, en general, no merecen un juicio positivo para el autor. Se introduce una «facultad obligación» aparentemente desligada del principio de competencia y una obligación de auxilio recíproco que, por su configuración, constituirán fuentes de continuos conflictos. En cuanto a las formas orgánicas de cooperación, la Ley recoge las conferencias sectoriales, los convenios de colaboración y los consorcios, planteándose problemas, de un lado, y en relación con los convenios, por los interrogantes que quedan sin resolver en relación con la eficacia jurídica de los mismos, así como por el mecanismo de comunicación al Senado que puede determinar incluso, su inexistencia; de otro, en relación con la ausencia de otras formas de cooperación que, de hecho, se dan en la prác-

tica y que el autor entiende, por ello, han de considerarse subsistentes.

El Capítulo 5 del libro comprende un comentario de los artículos 11 a 29 elaborado por ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Organos de las Administraciones Públicas», que agrupa, bajo dicho título, una variedad de contenidos.

El primer objeto del comentario lo constituye la potestad organizatoria. En relación con las cuestiones generales de dicha potestad el autor realiza un claro análisis de las fases en la creación de los órganos administrativos, su contenido esencial. En lo relativo a la dinámica posterior, ámbito en la que la LAP ha introducido novedades, E. LUCAS entiende que se ha producido un claro avance por la depuración conceptual llevada a cabo por la norma, así como por el establecimiento de un régimen jurídico para cada una de las figuras que actúan en dicha dinámica: desconcentración (técnica de reasignación), delegación y avocación (técnicas de traslación) y encomienda de gestión, delegación de firma y suplencia (modalidades de ejercicio de las competencias).

Después de un breve y descriptivo comentario en relación con las relaciones interorgánicas y los conflictos de competencia, procede a analizar la normativa contenida en la LAP relativa a los órganos colegiados, cuyo régimen jurídico ha experimentado cambios de importancia. A juicio del autor el dato fundamental en la nueva normativa es la composición del órgano, que determinará un «mayor o menor campo a la autorregulación».

La última parte del trabajo está dedicada a la abstención y la recusación, a las que se describe como «dos piezas de un mismo mecanismo de garantía» vinculadas al principio de objetividad. Para el autor, la regulación contenida en la LAP es más completa que la anterior.

JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS y JOSÉ ANTONIO MORENO MOLINA estudian, en el capítulo 6 de «Administraciones Públicas y Ciudada-

nos», los artículos 30 a 34 de la LAP relativos a los «Interesados». Para estos autores, dicho objeto tiene como marco un principio más amplio: el de la participación, que en el Ordenamiento Jurídico español tiene su apoyatura jurídica, como precepto básico, en el artículo 9.2 de la Constitución, pero también en otros preceptos, como el 105 a) que constituyen «manifestaciones sectoriales» la misma.

En este sentido, la novedad de la Ley radica en el reconocimiento de legitimación a los titulares de intereses colectivos, si bien critican el hecho de que tal legitimación se vincule a las asociaciones y organizaciones que estén legalmente habilitadas. Y ello posee una indudable trascendencia, puesto que, si se tiene en cuenta, de un lado, que el artículo 7 de la LOPJ reconoce dicha legitimación, de forma más amplia, a los «grupos que resulten afectados» y, de otro, que para acudir a la tutela judicial es necesario agotar la vía administrativa previa, toda «limitación en ésta puede influir negativamente de cara a la tutela judicial».

Otras novedades de menor trascendencia vienen constituidas por la supresión del interés directo que, como ya había advertido la jurisprudencia, queda incluido en el interés legítimo, así como por una mayor y más clara regulación de la representación.

JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA ha realizado el Capítulo 7 de «Administraciones Públicas y Ciudadanos»: «Derechos de los ciudadanos, con especial referencia a lenguas y acceso a los registros», que comprende un comentario de los artículos 35 a 40 de la LAP.

Desde una perspectiva general, se subrayan dos importantes cuestiones de partida: en primer lugar, el contraste entre el «entusiasmo legislativo» que se desprende del tenor de la Exposición de Motivos y la enunciación de derechos contenida en el artículo 35; en segundo término, la circunstancia de que «los que pueden calificarse como derechos subjetivos perfectos» no

aparecen en el artículo 35, sino que éste sólo recoge «facultades para hacer más efectivos los verdaderos derechos».

A continuación, el autor procede al análisis de cada una de estas facultades (o derechos según la terminología de la LAP), que ordena de la siguiente forma: el derecho a la información en el procedimiento, integrado por el de ser informado sobre el derecho aplicable a la pretensión (respecto del que no hay innovaciones sustanciales) y por el de acceso a archivos y registros; economía del procedimiento, que significa dos cosas: derecho a intervenir en cualquier fase del procedimiento y a no aportar más documentación que la estrictamente indispensable; el derecho a exigir responsabilidad de la Administración (respecto del que el autor incide en la dificultad de efectividad del mismo hasta que no se desarrolle la ley en este punto); y, por último, derecho de mínima intervención administrativa, que comprende un conjunto de facultades de diverso significado, pero que tienden a un fin común.

Seguidamente, el autor profundiza en los tres aspectos sustanciales de la regulación: lenguas, acceso a archivos y documentos y registros.

Por lo que se refiere a las lenguas, realiza, a nuestro juicio, un correcto y conciso planteamiento del problema, si bien no llega a agotar el mismo. Tras un breve análisis general del significado de la oficialidad, entiende que el deber de conocimiento del castellano que impera en el sistema no tiene efecto jurídico alguno, por el correlativo derecho de todo ciudadano a no ser obligado a expresarse en la lengua que no haya elegido. Respecto de la dimensión instrumental, para DA SILVA, el enfoque de la LAP no es correcto, pues el criterio delimitador no es el órgano, sino el territorio. A partir de estos planteamientos el panorama se complica y los problemas han de resolverse «conforme a las reglas generales de interpretación de las normas dictadas en el ejercicio de las competencias concurrentes». A nuestro juicio, parecería conveniente haber dejado algo más resuelto este punto, siquiera en sus rasgos más generales.

En cuanto al acceso a los archivos y documentos, se trata de una materia en la que la LAP ha venido, realmente, a cubrir una laguna de nuestro ordenamiento, pues como dice el autor, aunque existían normas relativas a la misma, faltaba una regulación general en desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 105 de la Constitución.

Se configura, en la LAP, una regla general de libre acceso, que determina que las competencias de la administración sean regladas; en cuanto a la legitimación, dice el autor, se consagra la del ciudadano, eliminándose la legitimación por interés. También aquí, a nuestro juicio, hubiera debido matizarse algo más.

Por último, se aborda un descriptivo comentario acerca de la nueva regulación de los registros administrativos.

ERNESTO GARCÍA TREVIJANO GARNICA realiza, en el Capítulo 8, un comentario de los artículos 42 a 44 y 47 a 50: «Silencio administrativo. Términos y plazos.»

El autor comienza con unas agudas reflexiones que enmarcan todo el análisis posterior. En relación con el objetivo de la Ley, esto es, conseguir que la administración resuelva de manera expresa, entiende que esa ha sido, precisamente, la preocupación constante del legislador durante los siglos XIX y XX, de ahí que, las funciones que cumpla la institución del silencio vengán a ser similares antes y después de la LAP. Por otro lado, afirma «se potencia sensiblemente el silencio positivo en detrimento del negativo», en los términos del artículo 43.2, que supone la «inversión en la formulación hasta ahora imperante en el silencio administrativo», lo que se complementa con el establecimiento, en el artículo 61.1 f) de un nuevo supuesto de nulidad radical referido a actos presuntos. Según el autor, en este supuesto el silencio positivo despliega sus efectos incluso *contra legem*, si bien el acto que surge (presunto) es nulo de pleno derecho, lo que conlleva ciertos peligros desde la perspectiva de la seguridad jurídica y puede implicar, incluso, su posible consolidación

en el mundo jurídico. Pero es que, además, a partir de aquí surgen problemas interpretativos de gran trascendencia que hacen, a juicio del autor, criticable la redacción del precepto.

Seguidamente y, después de estas consideraciones iniciales, se procede a un profundo estudio del silencio administrativo a la luz de la nueva regulación. El autor examina, en primer lugar, el deber de resolver, que constituye la regla general en relación con la cual, las excepciones que consagra la norma no exoneran, tanto del deber de resolver de manera expresa, cuanto de pronunciarse sobre el fondo del asunto. Asimismo, se incide en los problemas interpretativos que plantea el límite temporal para resolver que determina el artículo 43.1 (emisión de la certificación a que se refiere el artículo 44) ocasionados, entre otra razones, por otra de las características que GARCÍA TRIVIJANO descubre en la nueva normativa, cuál es el tratamiento unitario del silencio negativo y positivo.

Seguidamente el autor se centra en la certificación a que se refiere el artículo 44, en relación con la cual critica la uniformidad de tratamiento, pues si indudablemente presenta ventajas en el silencio positivo, con su «aplicación, sin más, al silencio negativo se convierte... en una especie de denuncia de mora».

Se formulan, además, algunas agudas observaciones en relación con las cuestiones que puede plantear esta nueva figura, tales como las relacionadas con la ausencia de motivación (en las expedidas de oficio) o la virtualidad de las certificaciones tardías. Y, por último, formula aclaraciones de gran utilidad o en relación con el sistema cómputo de los plazos que establece el párrafo 5 del artículo 44.

En la última parte del comentario se abordan temas como la publicidad del silencio, la posibilidad de opción a esperar una resolución expresa (donde nuevamente se revelan las dificultades de un tratamiento unitario de la institución), así como un exhaustivo análisis de los supuestos de aplicación del silen-

cio positivo y negativo, pasando, finalmente, a un breve comentario sobre los artículos 47 a 50, que contienen la regulación de los términos y plazos.

El Capítulo 9 ha sido elaborado por ALBERTO DORREGO DE CARLOS y CARLOS GUTIÉRREZ VICÉN: «Disposiciones y Actos Administrativos», artículos 41, 45 y 46 y 51 a 61 de la LAP. Los autores realizan un estudio claro y actual, que integra los grandes y necesarios planteamientos clásicos, en los nuevos planteamientos acogidos por la LAP. Para ellos, el espíritu escasamente innovador del legislador supone que quedan sin resolver muchos problemas tradicionales, incluso aquellos que ya poseen solución pacífica en la doctrina y la jurisprudencia.

En primer lugar, proceden a descubrir el concepto de disposición administrativa que recoge la nueva Ley. En un análisis que va de lo general a lo particular, concluyen que se trata de «mandatos normativos, emanados de cualquiera de los órganos integrados en el complejo Gobierno-Administración, cuyo destino natural es integrarse en el ordenamiento jurídico con cierta vocación de permanencia».

Establecido el concepto de disposición administrativa, se ocupan de su régimen jurídico. Y ello desde una ágil perspectiva que pone el acento en las relaciones de las disposiciones con otras normas (Constitución, Estatutos de Autonomía y leyes), en las relaciones de las disposiciones entre sí y, por último, con los actos administrativos. No puede olvidarse en este punto que la LAP no ha derogado el capítulo de la LPA relativo a la elaboración de las disposiciones administrativas, realidad que los autores juzgan críticamente.

A continuación, A. DORREGO y C. GUTIÉRREZ centran su análisis en los requisitos de los actos administrativos. Desde una perspectiva general entienden que las modificaciones introducidas son poco significativas, de tal forma que ninguno de los preceptos contenidos en la LAP supone una alteración en la tradicional delimitación conceptual del acto administrativo».

Particular importancia, por el sentido de garantía que supone para los ciudadanos, revisten las novedades introducidas en materia de motivación de actos administrativos. Por ello, parece sumamente acertada la observación que realizan A. DORREGO y C. GUTIÉRREZ en relación con la motivación de actos limitativos de intereses legítimos, por ser éstos, precisamente, posteriores a la actuación de la administración.

En la tercera parte del comentario los autores profundizan en la eficacia de los actos administrativos. Tampoco aquí se han introducido grandes cambios en lo relativo a la presunción de legitimidad o a la ejecutividad de los actos. Por lo que se refiere a la notificación y publicación si se han introducido ciertas novedades, habiéndose optado, en general, «por una regulación amplia... aunque respetando siempre las garantías que aseguren el respeto a los derechos de los administrados» y que, en lo relativo a las notificaciones defectuosas, implica una «importante restricción de las prerrogativas de la Administración».

Por último se refieren los autores a tres artículos que contemplan cuestiones diversas: el 41, relativo a la responsabilidad en la tramitación, cuyo fundamento se encuentra en «el reforzamiento de las garantías de los administrados»; el 45, relativo a la incorporación de medios técnicos (respecto del que realizan un prudente y equilibrado comentario); y el 46, que regula la validez y eficacia de documentos y copias.

En el Capítulo 10 JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA aborda la «Nulidad y Anuabilidad de los Actos Administrativos» (arts. 62 a 67).

El análisis se realiza en tres fases sucesivas. La primera se centra en unas breves consideraciones que puedan sintetizarse en la «continuidad en lo sustancial» que resulta de la nueva normativa, así como en la valoración negativa que supone el que el legislador no haya optado por la introducción, junto a los supuestos concretos de nulidad, de lo que el autor denomina «una cláusula general de cierre».

Hechas las consideraciones iniciales, el autor resuelve el decisivo tema del título competencial en función del cual se dictan los artículos 62 a 67: procedimiento administrativo común, de tal forma que, el régimen establecido en la LAP «puede ser completado por las normas autonómicas sectoriales dictadas en el marco de la regulación sustantiva que en cada caso se establezca».

El núcleo del trabajo viene constituido por el estudio de los supuestos de nulidad de pleno derecho consagrados en el artículo 62.1 de la LAP. En primer lugar, procede a examinar aquellos supuestos que no han sido objeto de modificación, esto es, los actos de contenido imposible o los dictados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido.

Mayor problemática suscita el nuevo supuesto relativo a los actos que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. El autor manifiesta su juicio favorable en cuanto a la introducción del supuesto, puesto que, entiende, existe una correlación que viene determinada por la noción de orden público, noción dentro de la cual se integran los derechos fundamentales y es criterio delimitador de los vicios de nulidad, así como, en segundo término, por las notas de irrenunciabilidad e imprescriptibilidad, que son también esenciales en la nulidad. Otra cosa es, sin embargo, el juicio de fondo respecto de la nueva normativa, que plantea problemas de trascendencia, tal y como demuestra en un riguroso análisis.

A continuación, se centra en dos supuestos que, aún existiendo en la regulación de 1958, son ahora contemplados de forma diferente: los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente y los que sean constitutivos de una infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

Por último, se refiere a la importante problemática suscitada por las dos nuevas causas de nulidad introducidas por la LAP. La primera la contempla en el apartado f) del artículo 62, en relación con los actos presuntos. Dice acertadamente el autor que

la ley parece inclinarse más de lado de la seguridad jurídica que del de la legalidad; en relación con los actos expresos, si bien valora positivamente la introducción del supuesto, entiende restrictiva su limitación a los actos declarativos de derechos. En cuanto a la causa de nulidad del apartado g), el autor resuelve la incidencia de la LAP sobre supuestos de nulidad contemplados en normas diferentes de la LAP, lo que confiere una indudable utilidad a su trabajo.

La que se podría considerar la tesis fundamental del comentario viene dada por la valoración negativa que, desde el punto de vista global hace J. J. LAVILLA, relativa a la inexistencia de una cláusula general. Se trata de una insuficiencia, de la que ya adolecía la LPA y, que a pesar de los avances operados, sigue manteniéndose en la LAP, determinando «el triunfo del principio de seguridad sobre el de justicia».

Por último, examina las diversas manifestaciones del principio del *favor acti*, a la luz de la nueva normativa.

JOSÉ MARÍA JIMÉNEZ CRUZ, en el capítulo 11, «Iniciación, Ordenación e Instrucción del Procedimiento», realiza el comentario de los artículos 68 a 86. Se trata de un descriptivo examen de la regulación de cada una de las fases del procedimiento.

En relación con la iniciación, constata la ausencia de diferencias importantes respecto de la LPA, para, a continuación, pasar a analizar las formas concretas de iniciación y las cuestiones conexas con las mismas.

Por lo que se refiere a la ordenación, también novedades puntuales que se concretan, según J. M. JIMÉNEZ, en el mecanismo corrector del despacho irregular de los expedientes y en la supresión de la reclamación en queja.

En cuanto a la fase de instrucción las novedades son, según el autor, «mínimas». La fase instructora «es, con ligeras variantes, la misma que ha venido aplicándose en España en los últimos treinta años». Si bien esto es cierto entendemos, precisa-

mente por ello, que no puede dejar de reconocerse el mérito de la vieja LPA y de los operadores jurídicos que la aplicaron e interpretaron.

Por último, se señala que anima a la LAP un espíritu de garantía y un principio participativo que derivan de la Constitución. Dicho principio participativo se manifiesta, entre otras, en la previsión de otras posibles formas de participación en el procedimiento.

En el capítulo siguiente MANUEL TABOAS BENTANACH examina la «Finalización del Procedimiento y Ejecución Forzosa de los Actos Administrativos» (arts. 87 a 101).

En relación con el primero de los aspectos, el autor hace unas consideraciones generales sobre las formas de terminación, en las que, además de señalar las novedades introducidas (tales como la terminación convencional), indaga todas las posibles formas de terminación, en una interpretación sistemática con otros artículos de la LAP.

A continuación pasa a referirse a cada una de las formas de terminación: la terminación convencional (incidiendo, especialmente, en la limitación que implica el interés público); el desistimiento; la renuncia; la caducidad; así como la imposibilidad material de continuar el procedimiento y la pérdida del objeto; indagando asimismo, sobre la problemática que cada uno de estos supuestos puede plantear.

En la segunda parte del comentario trata de la ejecución forzosa, una de las cuestiones capitales de derecho administrativo y cuyo concepto diferencia, como punto de partida, de la ejecutividad. En síntesis podría afirmarse, según M. TABOAS, que la LAP recoge los mismos medios, si bien «de forma novedosa, se traducen en los dictados legales diversos principios que deben presidir su aplicación», principios que son brevemente analizados en el comentario: respecto a la dignidad de la persona y a los derechos fundamentales, legalidad, igualdad proporcionalidad, no simultaneidad y procedimiento.

Seguidamente examina los medios de ejecución forzosa y, por último, la prohibición de interdictos, que mantiene el artículo 101 y que el autor vincula a la problemática planteada por razón de la vía de hecho.

En el capítulo 13 de «Administraciones Públicas y Ciudadanos» JOSÉ ANTONIO TREVIJANO GARNICA aborda el estudio de la «Revisión de oficio de actos administrativos. Reclamación administrativa previa a las vías civil y laboral» (arts. 102 a 106 y 120 a 126). Se trata de un trabajo que aporta nueva luz a la problemática de la revisión de oficio, en el que se plantean interesantes cuestiones con rigor y profundidad.

Precisamente, la rica problemática suscitada por el autor al abordar cada uno de los preceptos, así como las constantes remisiones a otros trabajos suyos, anotadas a pie de página, determinan una indudable nota de complitud de este trabajo.

Para J. A. GARCÍA TREVIJANO, a pesar de la sensación de continuidad, la nueva regulación contiene alteraciones sustanciales e intenta resolver algunos de los problemas que la normativa anterior suscitaba. Otros, por el contrario, quedan sin resolver e incluso aparecen algunos nuevos.

En relación con la revisión de oficio procede, en primer lugar, a indagar, con exhaustividad, los aspectos generales de la nueva regulación: alcance de la LAP (tanto desde el punto de vista de los órganos a los que se aplica como desde el de los actos y, en este sentido, pone de manifiesto la problemática, que una vez más, puede suscitar la nueva regulación del silencio administrativo); revisión de oficio en relación con los actos declarativos de derechos y de gravamen (incidiendo en la necesidad de tener en cuenta el carácter bifronte, en ocasiones, de los actos administrativos, así como en la necesidad de control del ejercicio de esta potestad en relación con los actos de gravamen); potestad cautelar de suspensión de la eficacia del acto (que ahora permite el artículo 104); posibilidad de revisión de

las normas jurídicas (que el autor resuelve en sentido negativo); competencia y límites de la potestad de revisión.

En segundo lugar analiza la revisión de oficio de los actos nulos y de los actos anulables, en un estudio que va, desde el propio significado del término «de oficio», hasta la posibilidad de invalidez del acto revisor, pasando por la previsión de la nueva ley relativa a la mención del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, junto al Consejo de Estado; procedimiento; vicios y actos susceptibles de revisión; imprescriptibilidad y prescriptibilidad respectivas de la nulidad y anulabilidad; problemática de los actos de trámite; configuración jurídica de la revisión y naturaleza del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma. Por último, se refiere, brevemente, a la rectificación de errores materiales y de hecho.

En la última parte del comentario J. A. GARCÍA TREVIANO examina la nueva regulación de la reclamación administrativa previa a las vías civil y laboral. Particular relevancia posee la previsión contenida en el artículo 120.1 relativa a la posibilidad de que una norma con rango de ley pueda exceptuar esta vía gubernativa previa. Para el autor, dado el carácter de norma básica de la LAP, dicha norma con rango de ley habrá de ser, precisamente «una ley estatal, que en ese sentido será básica».

Los «Recursos Administrativos» (regulados en los arts. 107 a 119 de la LAP) son examinados por ANGEL AROZAMENA LASO.

Antes de entrar en el análisis de la nueva normativa, aborda unas consideraciones generales sobre los recursos en las que considera cada uno de los elementos que configuran su naturaleza: actos impugnatorios, garantía para el administrado y presupuesto de impugnación judicial, en un examen que, a nuestro juicio, no destaca suficientemente el carácter de «privilegio para la Administración y correlativa carga para los administrados» al que brevemente se refiere.

A continuación, procede a mostrar las innovaciones de la Ley. Sin duda, la más importante, la relativa a la supresión del recurso de reposición y, por tanto, la unificación de éste y el de alzada en un único recurso ordinario.

Según el autor, la LAP ofrece solución legislativa a algunos de los problemas que suscitaban los anteriores preceptos de la LPA. En este sentido, la declaración expresa de que contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabe recurso o la prohibición de la *reformatio in peius*.

De conformidad con la regulación contenida en la LAP analiza, seguidamente, los principios generales de los recursos administrativos, el recurso ordinario, el de reposición y los especiales (uno de los cuales, el económico administrativo, no es objeto de regulación por la LAP).

En el capítulo 15, CARMEN CHINCHILLA MARÍN analiza la «Potestad sancionadora de las Administraciones Públicas» (arts. 127 a 128).

Ante todo, la autora subraya «la novedad que supone el haber establecido un régimen general y común» en el plano legislativo, pues no debe olvidarse que, con anterioridad a la LAP, dicha función la cumplía la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Nos parece, por ello, sumamente adecuado y útil que en el estudio de las sanciones, la doctrina del alto intérprete de la Constitución haya sido punto constante de referencia para la autora. El resultado final es que, no solamente nos permite formar un juicio acerca de la nueva regulación, sino que, además, la lectura del trabajo hace posible un conocimiento bastante preciso de dicha doctrina del Tribunal Constitucional.

En relación con el ámbito de aplicación de la norma y, concretamente, cuando analiza las excepciones al mismo, la autora entiende que en la disposición adicional octava, tal y como aparece redactada, se excluye la supletoriedad de la LAP en el ám-

bito de la potestad disciplinaria, para mantener a continuación, que, en todo caso, sus principios, por derivar de los artículos 24 y 25 de la Constitución son aplicables. Nos encontramos de acuerdo con las consideraciones que la autora realiza en este punto pero entendemos que debería haber intentado descubrir que es lo que la LAP aclara respecto de la Constitución.

Seguidamente procede a analizar cada uno de los principios consagrados por la LAP respecto de la potestad sancionadora: legalidad; irretroactividad; tipicidad (plateándose el problema de las relaciones con el reglamento); responsabilidad, proporcionalidad; prescripción; y *ne bis in idem*.

A continuación aborda los principios del procedimiento sancionatorio. La LAP, como subraya la autora, no regula el procedimiento sino sólo sus principios, de tal forma que corresponde «a cada Administración Pública, en el ejercicio de sus competencias, el establecimiento de los procedimientos sancionadores concretos». Dichos principios son sintetizados en los siguientes: garantía del procedimiento (contenido en la declaración general contenida en el artículo 134); derechos del presunto responsable (contenidos en el artículo 135, precepto «carente de la precisión y rigor que es exigible a una regulación de este tipo»); regulación de las medidas provisionales; presunción de inocencia, en relación con el cual hace la importante precisión de que dicho principio juega «en el terreno de la culpabilidad... y no en el de la responsabilidad como pretende el artículo 137»; y normas relativas a la resolución.

En conjunto, la autora juzga favorable la nueva regulación, a pesar de las críticas concretas que realiza.

En el capítulo 16, «Responsabilidad de las Administraciones Públicas», JOSÉ LUIS FUERTES SUÁREZ aborda el comentario de los artículos 139 a 146 de la LAP. Se trata de una de las cuestiones básicas del derecho administrativo. No puede olvidarse la concepción de HAURIOU seguida, entre nosotros por GARCÍA DE ENTE-

RRÍA en su «Curso de Derecho Administrativo», como un equilibrio de privilegios y garantías, precisamente, una de ellas, la responsabilidad de la Administración. En este sentido, subraya el autor de este trabajo, el papel esencial del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas «como el elemento garantizador de los administrados y como pieza básica de la concepción constitucional» de las mismas.

No puede olvidarse, tampoco, el juicio favorable de que, en conjunto, había sido objeto la regulación contenida en la normativa anterior a la LAP, cuya perfección habría de haber venido dada por una mayor efectividad en el plano de la aplicación.

Después de unas consideraciones iniciales, el autor procede a analizar los principios del nuevo sistema, constituidos por los esenciales del sistema anterior (imputabilidad, lesión antijurídica y nexo casual), que han sido ahora completados con referencias novedosas, como son las relativas a los actos legislativos no expropriatorios y a la responsabilidad solidaria de las Administraciones Públicas.

En cuanto a las denominadas «bases técnicas» se contiene en el comentario unas breves referencias a la indemnización, así como un análisis, en mayor profundidad, del procedimiento de responsabilidad, pues no en vano, la regulación unitaria de este punto junto con el régimen sustantivo es, para J. L. FUERTES, «una innovación fundamental de la nueva ley». Asimismo, manifiesta que «se traduce una preocupación del legislador... por normativizar la exigencia de responsabilidad a la Administración en la línea de garantía de los administrados». Sin embargo, de nuevo, falta «una previsión esencial: el establecimiento de los mecanismos presupuestarios precisos para el pronto pago de las correspondientes indemnizaciones». Nos parece totalmente acertada esta observación, no sólo ya por su trascendencia para las garantías de los ciudadanos, sino porque, si ya, el sistema de responsabilidad era considerado como bueno y la crítica que a él podía realizarse venía dada desde esta perspec-

tiva, con la LAP nos situamos, de nuevo, en el punto de partida.

Por último, el autor analiza otra serie de innovaciones introducidas por la LAP: la relativa a la anulación de actos o disposiciones, la del procedimiento abreviado, la unificación de regímenes que opera el artículo 144 en relación con los supuestos de responsabilidad de derecho privado, así como la responsabilidad directa de la Administración contenida en el 145 por los daños causados por las autoridades o funcionarios, frente a la doble posibilidad que ofrecía la LRJAE.

El último capítulo, el 17, contiene una cuidada y completa «Bibliografía», que ha sido seleccionada por PILAR BALSEGA. Una bibliografía fundamentalmente, por no decir casi exclusivamente española, totalmente clasificada y que ha sido elaborada en base a concretos criterios, aclarados en el inicio del capítulo.

Hechas las anteriores consideraciones, que no tratan sino de dar noticia del contenido de «Administraciones Públicas y Ciudadanos», sólo nos resta agradecer a sus autores, tanto la idea, como su realización.