

co lenguas de las tarifas de Aduanas de todos los países. Su *Oficina* internacional reside en Bruselas.

14.—La necesidad de una organización regular de los transportes internacionales, ha determinado la celebración de pactos y convenios encaminados á establecer reglas relativas á enlaces, inspección aduanera, cuarentenas, etc. En 1878 inicióse en Berna una Conferencia, la cual redactó un proyecto por el que se constituía una unión universal para la circulación de mercancías por los ferrocarriles, instituyéndose en dicha población una *Oficina central de los transportes internacionales por los caminos de hierro* (1890).

15.—Tales son las uniones, más ó menos completas, que han alcanzado una organización regular, como centros de comunidad de intereses humanos; existen algunas otras con un carácter menos oficial, permanentes también; P. Kazansky cita, por vía de ejemplo, la *Comisión internacional penitenciaria*, la *Unión internacional antifloxiérica*, etc. Además se han entablado negociaciones para constituir una *unión bibliográfica* y otra *para la publicación de los actos internacionales*.

### TERCERA PARTE

#### EL PROCEDIMIENTO

## CAPITULO PRIMERO

### EL PROCEDIMIENTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.—La vida de las instituciones jurídicas se resuelve concretamente en series de actos, que implican el desenvolvimiento de una conducta regular, ó sea *un proceso*, que ha de conformarse á las exigencias de los mismos, según la naturaleza de las instituciones y la necesidad á que aquéllos responden. Considerado este proceso en sí, como conjunto de condiciones y requisitos á que los *actos jurídicos* de una institución ó persona, deben acomodarse en su producción formal, constituye su *Procedimiento* propio. El carácter *jurídico* del procedimiento, base de la existencia del llamado *Derecho procesal*, surge espontáneamente de la índole racional de las exigencias *procesales*, en cuanto éstas son otras tantas condiciones, para que la exteriorización formal de la conducta de cada institución sea lo que debe ser, no sólo por virtud de la intención del agente, sino como consecuencia del concurso exterior de aquellos requisitos y trámites á que en su *aparición* debe responder.

2.—No es éste, sin embargo, el concepto corriente del Derecho procesal en sentido estricto (1); aplícase principal-

(1) *Bibliografía*: Stein, ob. cit., I; De Gioannis, ob. citada, III; Orlando, ob. cit.; Goodnow, ob. cit., II; Santamaría, ob. cit.

mente á las *actuaciones* de índole judicial en el Estado; es derecho de la función judicial en su desarrollo práctico, siendo instituciones especiales del procedimiento, los jueces y tribunales. El Derecho procesal en este sentido, comprende las solemnidades y trámites á que debe acomodarse la actuación judicial para dar tiempo al desarrollo de la lucha por el derecho y *garantir* el respeto que á éste se debe. Pero este concepto es estrecho: todo Estado, ó mejor, toda persona, desarrolla su proceso, al cual se acomoda su conducta, y dentro del Estado político, todas sus funciones *funcionan* según un procedimiento. En el Estado constitucional, puede decirse que todos los poderes específicos tienen su procedimiento, y que el Derecho procesal abarca la vida de éstos en su actividad normal. Así hay: 1.º, un *procedimiento político*, al que los factores personales de la opinión pública obedecen en su acción y reacción; 2.º, un *procedimiento electoral*; 3.º, otro *legislativo y parlamentario*; 4.º, otro *ejecutivo* de acción positiva y represiva; 5.º, el *judicial* con direcciones varias; 6.º, el del *jefe del Estado*; 7.º, el *diplomático*; y 8.º, el *administrativo*, con sus distintas manifestaciones. Y nótese: en todos estos procedimientos lo característico consiste en la necesidad de obrar de *cierta manera*, según exigencias previas ó coetáneas de la conducta normal, y guardando determinadas apariencias en solemnidades y trámites.

3.—En función alguna del Estado puede quizá verse con más claridad todo el contenido de la idea del procedimiento, como en la administrativa. En el mismo concepto corriente entre nosotros, se considera como procedimiento administrativo, todo el obrar concreto de la Administración, en la práctica efectiva de su actividad funcional. Todo acto administrativo, en efecto, tiene su proceso de realización: se

elabora, se condensa y se efectúa según las exigencias racionales de su naturaleza, las cuales se traducen, por el criterio específico de la vida reflexiva del derecho, en la imposición formal de condiciones exteriores para *garantir*, en lo posible, la conformidad de la obra administrativa con lo que debe ser *técnica y jurídicamente*. No podemos detenernos aquí á estudiar cómo se ha producido en la Historia esta exigencia *procesal* administrativa. Fijándome sólo en el Estado *constitucional*, tal exigencia surge como una consecuencia de la afirmación del *Estado jurídico*. En el fondo se trata de que toda autoridad y representación específica del Estado, se conduzca como el acto que se realiza pide, y para garantizar que así sea, se imponen las exigencias formales. La Administración del Estado supone manejo de intereses colectivos, relaciones con otros intereses, la acción sobre bienes y personas, decisiones de autoridad, operaciones de gestión, todo ello obra de representantes, ahora bien: en la evolución orgánica de la técnica jurídica, al penetrar por las más íntimas manifestaciones del hacer del Estado, se ha producido todo un derecho particular, formal y de garantías, que impone á la conducta administrativa de aquéllas, un procedimiento, que es el *administrativo*, y por el cual se tiende á garantizar la justicia en la Administración.

4.—No pueden ciertamente sentarse principios de universal aplicación en el procedimiento administrativo. Cabe decir que es un derecho para el derecho, por cuanto su misión es hacer efectivo el carácter jurídico de la conducta reflexiva de los agentes que administran en el Estado, y que tiende á formarse merced á los progresos de la técnica jurídica, como un cuerpo positivo del derecho; pero su desarrollo es muy circunstancial y depende de las condiciones

políticas de cada Estado. Debido á esto, dicho procedimiento cambia de pueblo á pueblo, y además, debido á la indeterminación de la esfera propia de la Administración como función que se confunde con el Gobierno y con la actividad ejecutiva de autoridad, el concepto propio del procedimiento administrativo no resulta claro y definido ni en la teoría ni en la práctica.

5.—La doctrina corriente (Véase Hauriou, ob. cit.) considera como procedimiento administrativo por antonomasia el *contencioso*, ante las Corporaciones ó Tribunales administrativos, y suele comprenderse como parte del mismo el relativo á la resolución de conflictos ó competencias entre autoridades administrativas y entre éstas y las judiciales. Pero esta doctrina pide aclaración. El procedimiento contencioso, como *procedimiento*, no es genuinamente administrativo, porque tramitar y resolver una contienda, aunque sea sobre materia administrativa, no es *administrar*, es juzgar; en rigor, lo contencioso, como *procedimiento*, es *judicial*.

6.—La esfera del *procedimiento administrativo* propiamente dicho, es la de la actuación de la Administración activa, y abarca todos los trámites, solemnidades, expedientes, etc., á que debe acomodarse la Administración, en la gestión de los intereses que corren á su cargo. Para decirlo de una vez, el procedimiento administrativo es lo que en nuestra legislación positiva se ha llamado gubernativo, y hoy administrativo, habida cuenta: 1.º, la distinción de lo gubernativo, ejecutivo y de lo administrativo; y 2.º, que debe comprender el proceder activo inicial de los órganos administrativos, al hacer efectivas las prescripciones legales de su administración, y al cumplir cualquier acto administrativo.

7.—Todos los demás procedimientos que en el Estado se

han producido, como consecuencia: 1.º, del carácter privilegiado del Poder público (lo contencioso-administrativo); 2.º, de la centralización burocrática; y 3.º, de la compenetración de las funciones del Estado y de la existencia de una facultad jurisdiccional administrativa, pueden denominarse *administrativos*, sólo en cuanto de algún modo condicionan la vida y funciones de la Administración.

8.—Hechas estas indicaciones generales, cuyos fundamentos doctrinales han de deducirse de lo dicho en el capítulo III de la sección segunda de la primera parte del TRATADO, la exposición de los procedimientos de la Administración, según las exigencias formuladas en su indeterminación funcional por el derecho positivo, comprende: 1.º, el *procedimiento administrativo*, que se refiere á las formas de actuar la Administración por medio de sus órganos propios; 2.º, el procedimiento contencioso, llamado *contencioso-administrativo*, que se refiere á la sustanciación y decisión de ciertas contiendas no sometidas á la jurisdicción de los Tribunales ordinarios; 3.º, el procedimiento impuesto para resolver los conflictos de autoridades, en cuanto pueden afectar á la Administración.

## CAPITULO II

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.—El procedimiento administrativo comprende: 1.º Los modos de ejecución de los actos y operaciones administrativas: para administrar, los representantes del Estado proceden de algún modo á la ejecución de los actos necesarios. En tal respecto, este procedimiento abarca la ordenación de la conducta de los funcionarios administrativos, al efecto de garantir, por indicaciones formales, los intereses de la Administración. El criterio jurídico de este procedimiento depende: a) de la estructura del Estado y de su Gobierno, según que se trate de naciones, municipios, etc.; b) de la estructura del órgano administrativo (representativo ó burocrático); c) de la naturaleza del servicio, v. gr., de seguridad, de la propiedad, etc.; d) de la posición respectiva que los órganos de la Administración ocupan como funcionarios subordinados de un organismo burocrático, con jerarquía administrativa, ó como funcionarios ó representantes según el principio de la autonomía; e) de la condición, valor y extensión de la facultad reglamentaria; f) de la posición de la Administración ante el poder judicial, en razón de la situación privilegiada ó no, que ante los Tribunales

## CAPITULO II

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.—El procedimiento administrativo comprende: 1.º Los modos de ejecución de los actos y operaciones administrativas: para administrar, los representantes del Estado proceden de algún modo á la ejecución de los actos necesarios. En tal respecto, este procedimiento abarca la ordenación de la conducta de los funcionarios administrativos, al efecto de garantir, por indicaciones formales, los intereses de la Administración. El criterio jurídico de este procedimiento depende: a) de la estructura del Estado y de su Gobierno, según que se trate de naciones, municipios, etc.; b) de la estructura del órgano administrativo (representativo ó burocrático); c) de la naturaleza del servicio, v. gr., de seguridad, de la propiedad, etc.; d) de la posición respectiva que los órganos de la Administración ocupan como funcionarios subordinados de un organismo burocrático, con jerarquía administrativa, ó como funcionarios ó representantes según el principio de la autonomía; e) de la condición, valor y extensión de la facultad reglamentaria; f) de la posición de la Administración ante el poder judicial, en razón de la situación privilegiada ó no, que ante los Tribunales

tenga su organismo oficial. Este procedimiento administrativo cambia de país á país en su condición fundamental y en sus trámites (1), pudiendo señalarse como tipos opuestos el de los Estados Unidos é Inglaterra—base: el *selfgovernment*,—y el de los países centralizados como Francia y España—base: la subordinación jerárquica.—Por lo demás, este procedimiento no forma un verdadero cuerpo jurídico positivo regular, implica más que nada el tono general de los modos ó métodos de ejecución administrativa.

2.—2.º Comprende además el llamado expresamente procedimiento administrativo, y que se refiere á los trámites, términos y fórmulas que en todo expediente administrativo deben seguirse y guardarse, cuando la Administración obra, produciendo sus actos efectos jurídicos, en relación con los derechos de los particulares. Es éste un procedimiento que abarca toda la actividad administrativa, en su vida de relación personal, y lo constituyen las garantías formales en que estriba el acomodamiento de la conducta de los representantes de la Administración, á las exigencias de un régimen normal jurídico.

3.—La diferencia entre estas dos manifestaciones del procedimiento administrativo, está, en que la primera se refiere á la práctica directa de la obra de la Administración en la ejecución de sus actos, y corresponde á la noción jurídica de la *acción administrativa* (2). En cambio la segunda entraña el reconocimiento de una jurisdicción interior á la Administración misma (tomo I, págs. 269-270).

(1) Goodnow, ob. cit., II.

(2) Véase Orlando, *Princ.*, pág. 287; De Gioannis, ob. citada, III, pág. 531.

4.—Este último hállase en el Derecho positivo más sistemático que el primero, sobre todo en los países de jerarquía administrativa, toda vez que su noción responde muy adecuadamente, á la concepción de la Administración, como un conjunto de instituciones subordinadas. En nuestro Derecho actual, cuenta con dos clases de fuentes: parte del mismo tiene un carácter especial, y está contenido en las leyes y reglamentos relativos á determinados servicios. Así, en la mayoría de éstos se comprenden disposiciones procesales aplicables á la tramitación técnica y jurídica de sus expedientes; pueden, en efecto, verse disposiciones de esta naturaleza, en las leyes y reglamentos de que hemos hablado en la *segunda parte* del Tratado, acerca del servicio electoral, del de seguridad y de la propiedad, en la legislación sobre minas, aguas, montes y propiedad intelectual é industrial, muy especialmente en la de Obras públicas y en la práctica del principio de la expropiación forzosa. Las hay también en los servicios del orden social é internacional, alcanzando una mayor importancia las disposiciones de carácter parcial: 1.º, en la Hacienda del Estado, pues además del Reglamento normal de 1890, hay reglamentos de procedimiento especial en la práctica del cobro de los impuestos en el desarrollo de la vía de apremio (R. D. de 12 de Mayo de 1888 y otros), y en la contabilidad y reclamaciones de Hacienda; 2.º, en la formación administrativa de la fuerza armada, ya que las operaciones de reemplazo se desenvuelven según el procedimiento ya expuesto.

5.—Pero como estas disposiciones tienen su carácter parcial y técnico, realmente no llenan las exigencias de una ordenación procesal completa. Así hubo de reconocerlo el legislador, primeramente con respecto á la Hacienda, pues á ella se refiere la ley de 31 de Diciembre de 1881, y luego con respecto á todos los ramos de la Administración, según se desprende del contexto de la ley de 19 de Octubre de 1889, y he aquí la otra clase de fuentes del procedimiento administrativo: esta última ley y los reglamentos complementarios.

6.—Recogiendo ahora los principios fundamentales á que el movimiento regular de la Administración pública obedece, te-

niendo en cuenta: 1.º, las doctrinas expuestas sobre los *actos administrativos* (tomo I, sec. I, cap. III de la primera parte); y 2.º, las reglas del derecho procesal legal, diremos que el procedimiento administrativo se desarrolla á partir del comienzo ó iniciación del expediente, si á él hubiere lugar, y no se tratase de decisión administrativa tomada sin previo expediente: este expediente puede iniciarse, bien sea *de oficio* por acto administrativo, ó á *instancia* de parte, en solicitud ó exposición. Iniciado el expediente, se abre un período de *información y reunión de datos*, que prepara la *resolución administrativa* de la autoridad competente.

7.—Las resoluciones administrativas no siempre terminan el expediente incoado, pues puede tratarse de una resolución que *cause estado*, ó bien de resolución que pueda ser objeto de revisión, inspección, revocación ó reforma. La resolución que causa estado, es un *acto administrativo* definitivo, por ser obra de funcionario que actúa en virtud de facultades propias, atribuidas en razón de su oficio por las disposiciones legales; la resolución que no causa estado, es un *acto administrativo* provisional, que por ser obra de funcionario subordinado y que actúa por delegación, puede ser sometido su conocimiento en segunda ó posteriores *instancias* á la autoridad superior, hasta que se obtenga una resolución que *cause estado* y convierta el acto en *definitivo*. Las instancias posteriores se inician por el *recurso de alzada*.

8.—Obtenido en un expediente un *acto administrativo definitivo* con resolución que *cause estado*, la Administración, como tal, ha dicho su última palabra. Queda, en pie, la posibilidad de la contienda, verdaderamente *judicial*, que en nuestro derecho puede ser ventilada, según la índole del acto administrativo, por uno de los recursos indicados en la primera parte, sec. I, cap. III, núm. 10, con los núms. 2.º, 3.º y 4.º, recursos que no pueden emplearse sino habiendo obtenido resolución administrativa que cause estado.

9.—La ley de 19 de Octubre de 1889, formulando las bases para redactar los reglamentos administrativos de los distintos Ministerios, y disponiendo con carácter imperativo esta redac-

ción, hoy efectuada (art. 1.º de dicha ley), refiérese más que á la parte *sustantiva* del procedimiento, á la regularización: 1.º, de las Oficinas normalizadoras del servicio burocrático de los expedientes; 2.º, de los trámites, términos y orden del despacho de éstos; y 3.º, de la disciplina y responsabilidad por infracción del procedimiento. He aquí en resumen lo que dispone dicha ley en sus arts. 2.º á 4.º

10.—*Registro general, iniciación de los expedientes.* De toda solicitud, exposición, instancia, comunicación ú oficio que se presente en una dependencia ó llegue á ella por el correo, se hará asiento en el Registro general, dentro de las veinticuatro horas. En el mismo día en que se anote, pasará al Negociado correspondiente, el cual acusará su recibo al Registro general.

11.—*Tramitación.* En los ocho días siguientes quedará extractado el documento en el expediente de su razón, ó decretado marginalmente. Si lo que hubiere de extractarse fuera un expediente ya formado, ó en vista de él se hubiese de decretar marginalmente, el plazo para verificar una ú otra cosa será el de quince días. En el mismo plazo, el Jefe de Negociado ó de la Sección redactará su dictamen, proponiendo lo que proceda al de la dependencia, el cual, como todo funcionario llamado á intervenir en el expediente, dictará ó consultará la resolución que proceda, dentro de dicho término. Este plazo se limitará á ocho días si se trata de acuerdos de mera tramitación. Cuando haya de pedirse informe á alguna otra dependencia ó funcionario, éstos lo evacuarán dentro de un mes; si residieran en las á islas Canarias, se extenderá este plazo á dos; si en las Antillas, á cuatro, y si en las Filipinas, á ocho. Tratándose de remisión de documentos, estos plazos se reducirán á la mitad. Cuando se pidiere informe á Cuerpos consultivos de la Administración central, éstos le evacuarán dentro de dos meses. En casos extraordinarios, los Jefes de las dependencias ó de dichos Cuerpos consultivos, podrán prorrogar los plazos indicados, consignando las causas de la prórroga. Esta, sin embargo, no podrá exceder de otro término igual al respectivamente señalado. El plazo para la remisión de documentos será improrrogable. Todo acuerdo se ejecutará dentro de tres días. En ningún caso

podrá exceder de un año el tiempo transcurrido desde el día en que se incoe un expediente y aquél en que se termine en la vía administrativa. Cuando haya habido necesidad de pedir algún informe ó documento á las islas Canarias, á las Antillas ó las Filipinas, se descontará, para estos efectos, el tiempo invertido. En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de entrada, salvo que por el Jefe de la dependencia se dé orden motivada y escrita en contrario. Instruídos y preparados los expedientes para su resolución, se comunicará á los interesados para que en el plazo que se señale, de diez días á treinta, aleguen lo conducente.

**12.—Notificaciones.** Las providencias que pongan término en cualquiera instancia á un expediente, se notificarán al interesado en el plazo máximo de quince días. Si el interesado no supiere ó no quisiere firmar la notificación, firmarán dos testigos presenciales. Cuando la persona que haya de ser notificada no fuese hallada en su domicilio á la primera diligencia en busca, se le hará la notificación por cédula que habrá de contener las cinco primeras circunstancias expresadas por la ley, y que se entregará por su orden á las personas designadas en el art. 268 de la ley de Enjuiciamiento civil. Cuando no tenga domicilio conocido, ó se ignore el paradero de la persona que haya de ser notificada, se publicará la providencia ó acuerdo en la *Gaceta de Madrid* y en el *Boletín oficial* de la provincia, y se remitirá además al Alcalde del pueblo de la última residencia de aquélla, para que la publique por medio de edictos que se fijarán en las puertas de la Casa Consistorial.

**13.—Recursos.** Los reglamentos determinarán los casos en que la resolución administrativa *cause estado*, los en que haya lugar al *recurso de alzada* y los recursos *extraordinarios por incompetencia ó nulidad de lo actuado*. El *recurso de queja* podrán utilizarle los interesados en cualquiera estado del expediente. Dentro de los quince días siguientes de haberse recibido el expediente ó los antecedentes necesarios en la oficina á que corresponda conocer de los recursos indicados se hará el correspondiente extracto.

**14.—Infracciones.** Las infracciones reglamentarias se cas-

tigarán imponiendo á los funcionarios que las cometan corrección disciplinaria, y caso de reiterada reincidencia darán lugar á su separación del servicio. En igual responsabilidad incurrirá el funcionario que proponga ó acuerde, trámite á todas luces innecesario, para ganar tiempo, eludiendo prescripciones reglamentarias. Si resulta de un expediente que algún funcionario ha dictado ó consultado á sabiendas ó por negligencia ó ignorancia inexcusable, providencia ó resolución manifiestamente injusta, se pasará el tanto de culpa á los Tribunales.

**15.—Estadística.** Antes del 15 de Enero de cada año elevarán las dependencias á su Ministerio estado expresivo de los expedientes ingresados en el año, de los despachados y de los pendientes en 1.<sup>o</sup> de Enero, clasificados unos y otros por los años en que se incoaron. Los Ministerios remitirán estos estados antes de 1.<sup>o</sup> de Febrero á la Presidencia del Consejo, que publicará el resumen de los mismos en la *Gaceta de Madrid* en la primera quincena de dicho mes.

**16.—**En cumplimiento de lo dispuesto en esta ley de bases, dictáronse en los distintos Ministerios los siguientes reglamentos: *Presidencia del Consejo*. Regl. de 26 de Abril de 1890, sustituido por el de 11 de Agosto de 1892.—*Ministerios de Estado*. Regl. de 17 de Abril de 1890.—*Gracia y Justicia*. Regl. de igual fecha.—*Guerra*. Regl. de 25 de Abril de 1890.—*Marina*. Regl. de igual fecha.—*Hacienda*. Regl. de 15 de Abril de 1890. Regl. org. de 3 de Abril de 1895. R. D. de 29 de Diciembre de 1892 cit.—*Gobernación*. Regl. de 22 de Abril de 1890.—*Fomento*. Regl. de 23 de Abril de 1890.—*Ultramar*. R. D. de 23 de Septiembre de 1888 y de 13 de Junio de 1890.