

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES Y ESPECIALES, FORMALIZADOS Y NO FORMALIZADOS

(Algunas ideas elementales)

FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Navarra (España)

S U M A R I O

1. Unos conceptos jurídicos ordenadores que deben ser precisados.
2. Procedimientos formalizados y no formalizados.
3. Procedimientos generales, especiales, especialidades de tramitación y especialidades orgánicas.

I N T R O D U C C I Ó N

Desparramados a lo largo de la Constitución española hay diversos preceptos que de forma más o menos directa inciden sobre la vigente regulación del procedimiento administrativo¹.

El más importante de esos preceptos es quizá el artículo 149, número 1, apartado 18, que establece que:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre (...): 18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades

¹Además del apartado 18, del número 1, del artículo 149, pueden citarse los artículos 105 y 106, número 1. Asimismo, aunque en forma menos directa, afectan al procedimiento administrativo los artículos 9, número 3; el 13, el 54, etc.

Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”.

Una primera aproximación a este precepto sugiere, por lo menos, los siguientes motivos de crítica:

a) Aceptación precipitada de una diversificación temática —“régimen jurídico” y “procedimiento administrativo”— cuyo origen bajo el régimen anterior respondió a razones puramente coyunturales. En efecto, la ley de régimen jurídico de la Administración del Estado (LRJ) y la ley de procedimiento administrativo (LPA) son etapas de un proceso de reforma administrativa que, con inteligencia y habilidad innegables, fue superando los obstáculos de todo tipo que se oponían a su marcha. “Régimen jurídico” es un sintagma que perfectamente pudo servir para designar a la que luego fue LPA. Del mismo modo que bajo otra coyuntura histórica, como es el caso de la presente, podría agrupar el contenido conjunto de la LRJ y de la LPA. Organización y procedimiento son cuestiones íntimamente relacionadas, recíprocamente condicionantes la una de la otra. Puede admitirse, desde luego, que se quiera hacer una Ley de la Organización Administrativa del Estado —contenido de las dos terceras partes de la LRJ—, pero si esto es lo que se pretendía no debió hablarse en el transcrito precepto constitucional de “régimen jurídico”, sintagma cuya ambigüedad es patente. Mucho menos cuando —conforme a la misma norma— se dejan fuera cuestiones tan de “régimen jurídico” como el procedimiento, la contratación o la expropiación forzosa.

b) Incorporación no meditada de la contraposición entre procedimiento administrativo general y especial. No es que se pretenda que se suprima de raíz cualquier tipo de especialidad. Lo que quiero decir es que se hace necesario situar los conceptos de procedimiento general y especial en el lugar que les corresponde. Porque, como se verá en un momento posterior, no es infrecuente que se olvide que se trata de una división de segundo grado, olvido que ha acarreado, entre otras graves consecuencias, el que hayan proliferado especialidades carentes de toda justificación. La “especialidad” ha sido con frecuencia el cedazo por donde se ha escapado la eficacia reguladora de la ley cabeza de grupo². La experiencia vivida a raíz de la publicación

²Al concepto de ley cabeza de grupo, y en general a la operación por grupos normativos, técnica postulada por primera vez en nuestra doctrina

en 1958 de la LPA es harto elocuente al respecto, pero al parecer no lo bastante para evitar que la inercia de los conceptos acríticamente recibidos haya pesado en nuestro flamante texto constitucional.

c) Omisión discutible de toda referencia a las especialidades del procedimiento administrativo local. Sorprende, en efecto, que se hable de "especialidades (del procedimiento administrativo) derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas", y no se haya hecho alusión alguna a las que ofrece el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales, algunas de ellas muy interesantes. Es posible que esa omisión se deba a que en el capítulo continente el artículo en cuestión está dedicado precisamente a las Comunidades Autónomas. De todas maneras, la explicación no resulta demasiado convincente, pues, en definitiva, el precepto de que se trata está fijando el ámbito de la potestad normativa del Estado en materia de procedimiento administrativo, por lo que al referir expresamente las especialidades a un solo tipo de Entes públicos —las Comunidades Autónomas— podría llevar a pensar que no caben especialidades en lo local, interpretación, desde luego, rechazable por absurda.

d) Empleo atécnico de la palabra "bases". —No es la única vez, por cierto, que en el nuevo texto constitucional se designa de forma imprecisa— "bases", "legislación básica", etc.— a la ley cabeza de un determinado grupo normativo. La censura, en este caso, sin embargo, quizá deba dirigirse más bien hacia la doctrina especializada, que, salvo excepciones, no parece haberse percatado de que la operación por grupos normativos es ineludible en razón a la propia estructura reticular del Ordenamiento Jurídico³. De todas maneras, debe advertirse, para evitar desviaciones peligrosas, que estas "bases", de que habla el artículo 149, no son las que, cuando se usan en sentido técnico, habilitan al Gobierno para dictar Decretos legislativos.

por el Profesor VILLAR PALASÍ, me referí ya en mi trabajo "Organismos autónomos y Ley General Presupuestaria (Una aproximación al estudio de los grupos normativos)", / *Revista Hacienda Pública Española* (Madrid), 1978, 54, esp. 145-152. Posteriormente, en forma más matizada en "Autonomías y Ley del Suelo", Estudio complementario de mi *Bibliografía sobre Derecho urbanístico*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1981, 177-200.

³Sobre este punto cfr. "Autonomías y Ley del Suelo", cit. 186.

A lo que se acaba de decir debe añadirse que en los Estatutos vasco, catalán y gallego se atribuye a las respectivas Comunidades la competencia exclusiva para la determinación de las especialidades de que habla el transcrito apartado 18 del número 1 del artículo 149, y, además, lo hacen manipulando el texto constitucional —incluyen en una misma frase dos apartados diversos de la Constitución—.

Por todo ello —y con vistas a la inevitable revisión de la LPA⁴— he considerado oportuno hacer algunas precisiones sobre la citada contraposición constitucional entre procedimiento común o general y procedimiento especial, pues un conocimiento inexacto de su verdadero alcance puede llevar a excesos nada recomendables de cara a la necesaria coherencia del Ordenamiento patrio.

Situado ya en esta tesitura me ha parecido también conveniente analizar algunos otros criterios de clasificación, a fin de exponer algunas ideas mías que tal vez puedan contribuir a centrar algunas cuestiones que pienso andan algo desquiciadas.

Porque pese al enorme impulso que ha recibido la elaboración del convencional —y no muy técnicamente— llamado “procedimiento administrativo”, hay que reconocer que el mismo se halla todavía, en muchos aspectos, no lejos de ese pensar primitivo que es el pensar primerizo o el primer pensar, al que es inherente la hipótesis amplia y simple en que se agrupan cosas que *teniendo que ver* entre sí *no son* de ningún modo *idénticas*, lo que ciertamente supone *confundir* cosas que deben separarse.

No quiera verse en esto que decimos motivo alguno de censura,

‘Un cambio constitucional supone siempre un revulsivo para el ordenamiento jurídico a que afecta. Pero en el caso presente esa nota aparece acentuada de modo muy particular por las siguientes razones: a) Porque conlleva la conversión de un sistema autoritario en un sistema de partidos. b) Porque plantea una nueva distribución territorial del Poder político. c) Porque, finalmente, aporta la importante novedad de configurar la Constitución como norma directa e inmediata aplicación.

Todo ello hace inevitable la revisión y adaptación de multitud de leyes, entre ellas, sin duda, la LPA. La misma redacción del número transcrito del artículo 149 permite establecer ya esta conclusión, que se confirma con la lectura de los demás preceptos constitucionales que se refieren al procedimiento administrativo. Por lo que no puede extrañar que el Gobierno lo haya anunciado ya, siquiera advertido —en la línea de lo informado por el Consejo de Estado en su dictamen de 13 de diciembre de 1979— que sólo ligeros retoques será necesario hacer en tan excelente Ley.

sino simple constatación de la exigencia diacrónica de toda faena doctrinal. Advertencia que parece también oportuno hacer dado que con frecuencia "no se repara en que la confusión tiene un sentido positivo, es una acción mental. Las cosas por sí ni están confundidas ni dejan de estarlo. El confundir una cosa con otra es una manera de *tomarlas* intelectualmente, es decir, de pensarlas. El pensar primigenio es positiva, constitutiva y afortunadamente el "pensar confuso". Su resultado —la idea que produce— no es abstracto ni concreto propiamente, sino algo que deberíamos llamar "síncreto" o "confundente" (...). Son los "síncretos" o *confusiones* venerables sobre los cuales se han practicado todas las distinciones posteriores. Entre *todo lo que tiene que ver* entre sí escogemos y separamos aquellos fenómenos que nos parecen más decisivamente conexos y creamos nuevas identificaciones más densas, que juzgamos "más reales", y desdeñamos como vagas e inoperantes las otras tenues concomitancias que bastan a la ontología primigenia".

Convencido como estoy de la certeza de estas consideraciones, que son de Ortega, las reflexiones que aquí he de hacer carecen de todo punto de vanidad, porque, como también añade este autor, "las identidades de apariencia rigurosa en que nuestra ciencia consiste no son, en postrera instancia, más que densificaciones progresivas del principio primigenio del pensamiento, que es la *identificación de lo que tiene que ver con algo*"⁵.

UNA DIVISIÓN DE SEGUNDO GRADO:
PROCEDIMIENTO GENERAL *UT*VSUS
PROCEDIMIENTO ESPECIAL

1. *Unos "conceptos jurídicos ordenadores" que deben ser precisados*

Un principio irrenunciable en toda reforma —legal o del tipo que fuere— planteada con seriedad es el de la coherencia, que obliga, entre otras cosas, a poner sumo cuidado en el manejo de los conceptos y, consecuentemente, de las palabras que expresan aquéllos. Porque aunque el lenguaje jurídico no sea hoy, ni quizá llegue a ser nunca,

⁵J. Ortega y Gasset: *Ideas del Teatro*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, (2ª ed.) 1966, 102.

un lenguaje formalizado (como pueda serlo, por ejemplo, el lenguaje matemático), sino que es el mismo lenguaje ordinario usado por y para el Derecho, debe aceptarse que es un lenguaje tecnificado que, como tal, debe aspirar a lograr la mayor precisión que sea posible, siempre que ello no perjudique su inteligibilidad ni su adaptabilidad a supuestos diversos. Subrayando precisamente la vigencia del principio de inteligibilidad del lenguaje jurídico, se ha escrito muy acertadamente lo siguiente: "La imprecisión de los conceptos, cuando su misión en la norma es hacer referencia a ciertas realidades o valores, cumple una función de adaptación y de verdad. En cambio, los llamados 'conceptos instrumentales' o 'conceptos jurídicos ordenadores' ('legitimación', 'personalidad jurídica', 'nulidad', etc.), deben tener un significado definido, porque su función se cumple siendo precisos"⁶.

Pues bien, entre los conceptos instrumentales que con más frecuencia maneja la legislación administrativa se encuentran estos de que aquí voy a ocuparme: el concepto de procedimiento general y el de procedimiento especial. Y es preocupante comprobar que —al igual que ocurrió en España en 1958 cuando se publicó la LPA— se emplea con demasiada frecuencia la expresión "procedimiento especial" sin plena conciencia del alcance que quiere dársele.

Porque "especial" se contrapone siempre a "general", y si no hay término de referencia mal podemos saber en qué consiste esa especialidad. Más bien parece que cuando se habla de procedimientos especiales, se quiere aludir a la masa indiscriminada de actuaciones administrativas, de las que, por cierto, sólo algunas tienen regulación normativa determinada, más o menos completa.

Pues bien, lo que sostengo es algo muy elemental: a) Que hablar de "especial" sólo tiene sentido con referencia a "general". b) Que cuando nos ocupamos de procedimiento administrativo, la especialidad hay que buscarla en la tramitación, no en el fin público que trata de servir, pues si se atendiera al criterio de la finalidad habría que concluir que todo procedimiento es especial respecto de los demás.

⁶Para una más adecuada comprensión de lo afirmado en el texto, remito al lector al capítulo III del libro de F. Safnz Moreno: *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1976, esp. 98-101. Cfr. también 45-46 y 101.

2. *La clasificación de primer grado: procedimientos con tramitación preestablecida (formalizados) y procedimientos en que se deja libertad al instructor para fijar aquélla (no formalizados)*

La Ley de Procedimiento administrativo de la República Federal Alemana de 25 de mayo de 1976, bajo la rúbrica "aformalidad del procedimiento administrativo", establece que "siempre y cuando no existan disposiciones jurídicas que regulen la forma de procedimiento, éste no se vincula a formas determinadas. Se desarrollará sencilla y eficazmente" (parte segunda, sección 1ª, párrafo 10). El precepto estaba ya en el Proyecto de 7 de diciembre de 1963⁷.

Los traductores al español de ambos textos han empleado las expresiones "no formal" o "aformal" para traducir la voz alemana *Nicht-formlichkeit*, contraponiendo este tipo de procedimiento al "formal" que prevén aquéllos.

No resulta fácil, ciertamente, encontrar en nuestra lengua un equivalente adecuado para verter la idea que de forma tan breve expresa el vocablo alemán. Creo, no obstante, que si se habla de procedimientos *formalizados* y *no formalizados* esa idea queda más claramente reproducida en español.

En todo caso, la idea que interesa retener es la de que hay casos en que el fin que persigue la actuación administrativa ha de lograrse siguiendo un cauce ritual diseñado por el legislador, el cual ha indicado en qué orden y en qué momento han de realizarse todos y cada uno de los trámites que integran el procedimiento de que se trata (procedimientos formalizados), mientras que hay otros muchos casos en que el fin público a alcanzar no tiene legal ni reglamentariamente señalado el camino, sino que éste lo fija en cada caso el instructor del procedimiento atendiendo a las ideas de simplicidad, eficacia y garantía (procedimiento no formalizados).

"No hay camino caminante, se hace camino al andar", decía Machado. Pues esto mismo ocurre en el caso de los procedimientos no

⁷La traducción al español de esta Ley ha sido hecha por Enrique Linde Paniagua: "La Ley de Procedimiento Administrativo de la República Federal Alemana", *RAF* 83 (1977) 477-537. El Proyecto de 1963 había sido también vertido al español por Alejandro Nieto: "Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo en la República Federal Alemana", *RAF* 47 (1965) 483-522.

formalizados. Lo que ocurre es que esos procedimientos, sin tramitación predeterminada, acaban inevitablemente formalizándose. De hecho, siempre, por la fuerza del precedente, ¡por qué no decirlo!, por la fuerza también de la rutina. Y de Derecho, muchas veces también, pues es inevitable que si una determinada forma de proceder ha acreditado su utilidad —porque es eficaz y porque no atenta a las garantías del particular— acabe recogién dose por escrito, bien para uso meramente interno (y adoptan entonces la forma de circulares), bien con proyección al exterior y pretensión de vinculación frente a terceros (en normas reglamentarias o legales). Un ejemplo: el procedimiento de declaración de finca ruinos a ha carecido durante muchos años de regulación, hasta que ¡en 1978!, el Reglamento de Disciplina Urbanística lo ha regulado con todo detalle en los artículos 17 a 28.

Pero debo advertir que cuando hablo de procedimientos no formalizados, no quiero decir que se prescind a en absoluto de la forma. La forma es la vestidura del Derecho y no debe ser eliminada radicalmente. Lo que hay que evitar es que la forma ahogue, que la forma entorpezca, que la forma predomine sobre el fondo, que sacrifiquemos el fin en el altar de la forma. Pero esto, claro, es válido tanto para los procedimientos formalizados, como para los procedimientos no formalizados.

Por ello, lo que quiero decir al defender como regla general la no formalización del procedimiento, es que sólo debe regularse la completa andadura procesal con vistas a la consecución de un fin en aquellos casos en que sea indispensable, pero en los demás *el principio de preclusión debe reducirse al mínimo*, y sólo se deben realizar aquellos trámites que sean necesarios; pero eso sí, todos, absolutamente todos los que sean necesarios. Y estos trámites que se reputen necesarios, se harán de acuerdo con las pautas que para el tipo correspondiente marque la ley cabeza de grupo de los procedimientos administrativos, que en nuestro Derecho es la LPA.

Y lo que afirmo es que esta Ley es —y así debe ser— a modo de un depósito de instrumental jurídico en el que el instructor pueda encontrar siempre la herramienta que necesite. De manera que utilizará todas, algunas o una sola, según las exigencias de cada caso. Y, además, el diseño que esa ley haga de cada instrumento procesal (llámese prueba, audiencia, notificaciones, etc.) sirve de referencia a las regulaciones de los procedimientos formalizados en que los intereses

en juego demandan una regulación detallada sujeta al principio de preclusión procesal.

El legislador español de 1958 no ha regulado en el título IV de la LPA un procedimiento rígido, en el que cada trámite tiene su causa en el que le precede y es, a su vez, causa del que le sigue, todo ello a virtud del juego de la preclusión procesal, sino que se ha limitado a poner a disposición del instructor o de las partes unos instrumentos (prueba, informe, audiencia, etc.) de los que, según los casos, pueden o deben hacer uso con vistas a la decisión que en su día haya de dictarse. De aquí que pueda hablarse en Derecho español de un procedimiento no formalizado o flexible (el del título IV de la LPA) y de otros procedimientos formalizados o rígidos, cuya tramitación escalonada se regula con carácter preclusivo, bien en la propia LPA (en el título VI, que lleva la rúbrica de "procedimientos especiales"), bien en otras normas legales o reglamentarias.

Ya he dejado dicho más arriba que en la reciente Ley alemana de 1976, se emplea la expresión *Nichtformlichkeit* para designar esos supuestos en que, ante la ausencia de normas que impongan una forma determinada, el instructor está facultado para actuar "sencilla y eficazmente". Esta idea inspira —aunque no coincide exactamente— mi concepción de lo que debe entenderse por procedimiento no formalizado. Que el procedimiento deba desarrollarse con sencillez y eficacia no supone ausencia total de forma, sino más bien que las formas que se empleen han de ser únicamente las indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y para evitar perjuicios a las partes o terceros. La discrecionalidad del instructor en estos casos no es incompatible con la exigencia de que aquellos trámites que en cada caso juzgue oportuno emplear hayan de cumplirse precisamente de acuerdo con unos tipos legales predeterminados. Se trata, en suma, de que el instrumental que haya de emplearse esté "normalizado", con todas las ventajas inherentes a una normalización, cualquiera que sea el campo a que afecte.

Es muy posible que haya contribuido a oscurecer todo este tema el hecho de que el título IV de la LPA lleve esa rúbrica de "Procedimiento", cuya inexactitud resulta evidenciada por las consideraciones que preceden. El título en cuestión no regula un procedimiento propiamente dicho, sino trámites aislados a emplear cuando sea necesario, bien por estimarlo así el instructor (en los procedimientos no for-

malizados), bien por mandato de la norma (en los procedimientos formalizados, cuya regulación debe limitarse a exigir el cumplimiento de estos o aquellos trámites, remitiéndose en los demás a la cabeza de grupo —la LPA— que los contiene en ese título iv)⁸.

Por ello revelan una poco deseable comprensión de la LPA aquellos autores que todavía hoy hablan de procedimiento general para referirse al contenido del tan repetido título vi.

3. *Procedimientos generales, procedimientos especiales, simples especialidades de tramitación y especialidades orgánicas*

La distinción examinada en el apartado anterior entre procedimientos formalizados y no formalizados permite afrontar desde una base segura la tradicional —y no por ello más clara— diferenciación entre procedimiento general y procedimiento especial o, dicho más exactamente, entre procedimientos generales y procedimientos especiales.

Porque lo primero que hay que decir es que en nuestro Derecho

⁸Las ideas que quedan expuestas en el texto aparecen ya abocetadas en un *Informe* que preparé en octubre de 1979 por encargo de Naciones Unidas sobre Procedimientos Administrativos en la República de Chile, como Consultor del Programa CHI/77/001. Posteriormente, y dentro del mismo Programa, se me encargó por la Organización Internacional preparar un *Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo* que fue presentado como documento de trabajo al "Seminario sobre Procedimientos Administrativos", organizado, en colaboración con Naciones Unidas, por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, de la Presidencia de la República, y que se celebró en Santiago de Chile en mayo de 1980. En dicho *Anteproyecto* dediqué un título (el tercero) a la "Tipificación de las actuaciones que pueden darse en los diferentes procedimientos administrativos", que vendría a ser el equivalente al que en nuestra LPA constituye el título iv. El carácter de ley cabeza de grupo que en mi intención debería tener el texto proyectado, así como la relación de la misma con los diferentes procedimientos administrativos, formalizados o no formalizados, traté de reflejarlo en un precepto (el art. 45) que dice así: "1. En cada procedimiento administrativo se cumplirán los trámites que en cada caso estén exigidos por las normas legales o reglamentarias que sean aplicables, y en el orden que las mismas establezcan. 2. Cuando no existiesen normas de procedimiento específicamente aplicables, se actuará de la forma más sencilla, rápida y eficaz que sea posible. 3. En cada uno de los supuestos previstos en los dos números anteriores, los trámites que, respectivamente, sea necesario o conveniente utilizar se ajustarán a las normas que para cada tipo se contienen en el presente título. 4. En cualquier caso, cuando la resolución que

no existe ese pretendido procedimiento común o general, procedimiento tipo, al que habría que referirse para calificar a otros de especiales.

No hay un procedimiento general, sino varios; una pluralidad de procedimientos formalizados que, en ocasiones y para ciertos supuestos, pueden admitir específicas desviaciones o diferenciaciones en la realización de uno o varios trámites, desviaciones que pueden a veces ser tan importantes que alteren la íntima estructura del procedimiento formalizado utilizable normalmente para el cumplimiento de una determinada finalidad administrativa, en cuyo caso, y sólo entonces, se podrá hablar de procedimiento especial, pues de lo contrario —y es lo que ocurre casi siempre— estaremos en presencia de una simple especialidad procesal y no de un verdadero y propio procedimiento especial.

O sea, que ni como categoría legal ni como construcción doctrinal es posible hablar de ese pretendido procedimiento común o general, modelo arquetípico único, a modo de astro rey procesal a cuyo alrededor girarían los procedimientos especiales. Esta visión, que pudiéramos llamar tolemeica del procedimiento administrativo, debe corregirse sustancialmente adoptando una perspectiva que, en oposición a aquélla, habríamos de llamar copernicana.

Porque no parece haberse advertido por muchos —y ello es verdaderamente sorprendente— que los redactores de la LPA, no obstante estar manipulando una sustancia procesal⁹, se apartaron del modelo de la LEC en éste como en otros puntos¹⁰.

Al respecto debe recordarse que mientras en la LEC se regula, efectivamente, un procedimiento común o general —el llamado juicio ordinario de mayor cuantía— y una serie de procedimientos especiales,

haya de dictarse afecte a los derechos o intereses de los particulares deberá darse audiencia a los mismos conforme a las normas que para dicho trámite se contienen en la sección 2ª del capítulo 3º de este título”.

“Que fueran o no conscientes de ello es otra cuestión, pero desde luego el procedimiento administrativo tiene naturaleza procesal. Sobre este punto, cfr. el capítulo 1 de mi *Procedimiento Administrativo* (Apuntes). Alcalá de Henares, 1969.

¹⁰Por ejemplo, al regular la perención (caducidad) del procedimiento administrativo. Cfr. mi trabajo “La llamada caducidad del procedimiento administrativo”, RAP 45 (1964) 191-230.

la técnica normativa empleada por los redactores de la LPA ha sido muy distinta, según se expresaba con toda claridad en el propio Preámbulo:

“La ley ha huido por ello de la ordenación rígida y formalista de un procedimiento unitario en el que se den todas aquellas actuaciones integradas como fases del mismo y, en consecuencia, no regula la iniciación, ordenación, instrucción y terminación como fases o momentos preceptivos de un procedimiento, sino como tipos de actuaciones que podrán darse o no en cada caso, según la naturaleza y exigencias propias del procedimiento de que se trate. De este modo, la preclusión, piedra angular de los formalistas procedimientos judiciales, queda reducida al mínimo, dotándose al procedimiento administrativo de la agilidad y eficacia que demanda la Administración moderna” (apartado v, párrafo 29).

Es cierto que otras afirmaciones del mismo Preámbulo introducen un factor de confusión¹¹. Pero la idea directriz es la que queda transcrita, y es ella el verdadero hilo de Ariadna para encontrar la salida en este laberinto en que hasta ahora la doctrina parece encontrarse perdida.

Pero es que, además, no sólo es que legalmente resulte insostenible la existencia de ese procedimiento común único y modélico, sino que tampoco doctrinalmente es posible imaginarlo.

Porque la realidad con la que tiene que contar el estudioso de estos temas es la de una inabarcable, inagotable e incluso impredecible variedad de fines de la actividad administrativa que exigen una pluralidad de cauces procesales, los cuales sólo en algunos casos —muy pocos, en comparación con la masa ingente de posibilidades— se encuentran predeterminados en una norma legal o reglamentaria (procedimientos formalizados).

Es sencillamente imposible, por tanto, concebir un único procedimiento general —que abarque la mayor parte de los casos—, al que servirían de cohorte una serie más o menos larga de procedimientos

¹¹Confusión a la que contribuyó también, y no poco, la complicada fórmula del artículo 1 en relación con las Disposiciones finales, y que culmina en el Decreto de 10 de octubre de 1958, que enumera los procedimientos “especiales” que quedan en vigor después de la publicación de la LPA.

especiales. Por el contrario, se hace necesario parcelar los campos, considerar aisladamente los distintos fines a realizar. Y así surgen, por sectores, los distintos procedimientos formalizados. Y, en su caso, las correspondientes especialidades, bien de carácter total (procedimiento especial, supuesto más bien excepcional) o reducidas a uno o más trámites aislados diferentes, respetando en lo demás el procedimiento formalizado previsto con carácter general.

Mérito innegable del legislador español de 1958 es el de haber conseguido acertar con la solución de un problema que a primera vista parecía insoluble. Y la solución es esa a la que más arriba se ha aludido: concebir la correspondiente ley cabeza de grupo a modo de un arsenal de las posibles herramientas procesales necesarias para la obtención de los fines asignados a la Administración en un momento dado, cualesquiera que éstos puedan ser.

Que el correspondiente cauce procesal se halle o no formalizado, o que estándolo se hayan previsto ritualidades especiales para determinados supuestos, es cuestión en cierto modo secundaria, en la que el legislador de 1958 no entra ni tenía por qué entrar. Como ley cabeza de grupo normativo, la LPA se limita a fijar las reglas esenciales que sirven para orientar, preservar y economizar aquél¹².

Debe decirse, por último, que a veces se habla de "especialidades orgánicas", concepto éste no exento de cierta ambigüedad.

Con el mismo se puede hacer referencia a aquellos órganos que en supuestos específicos, que difieren del previsto con carácter general, deben de intervenir en lugar de los que actúan en un determinado procedimiento formalizado común. Es el caso, por ejemplo, de la Comisión compuesta por tres Académicos que intervienen —en vez del Jurado Provincial de Expropiación— en la expropiación de bienes de valor artístico, histórico o arqueológico.

Otras veces da solución a un problema que no podría resolverse con la regla general. Caso del inciso segundo número 1 del artículo 122: Superior jerárquico de los Tribunales de oposiciones.

En ocasiones expresa una singularidad de un determinado ramo de la Administración, como ocurre con los llamados Tribunales económico-administrativos, órganos con específica función "jurisdiccional" —que no "judicial"— distinta de la línea de gestión activa.

¹²Ch. mi "Autonomías y Ley del Suelo" cit. 186-194.

Y, por último, se habla de "especialidades orgánicas" para referirse a los órganos de las Administraciones distintas de la estatal que intervienen en procedimientos regulados en la ley cabeza de grupo, ley estatal. Por ejemplo, el Alcalde resolviendo recursos de alzada contra actos de la Administración municipal.

Como se ve, no siempre puede afirmarse la existencia de una verdadera y propia especialidad. Más bien se trata casi siempre de dar solución a la aplicación en una organización distinta de la estatal del grupo normativo horizontal encabezado por la LPA.