

RECENSIONES

GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Cincuenta años de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, editan Instituto Andaluz de Administración Pública (Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía) y Editorial Iustel, Madrid, 2009.

El estudioso del Derecho Administrativo que se aproxime a este extenso libro (722 páginas) se encontrará con una rareza jurídica, difícilmente encajable. Con ocasión del cincuenta aniversario de nuestra Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el Prof. GONZÁLEZ NAVARRO, Catedrático de nuestra disciplina, egregio Magistrado recientemente jubilado del Tribunal Supremo, despliega un amplísimo excurso histórico-jurídico, que comienza en la Constitución de 1812 y termina, ahí es nada, doscientos años después, en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. No estamos, pues, ante un tratado jurídico al uso, ni ante un estudio doctrinal, jurisprudencial o de comentarios de derecho positivo. Esta obra es mucho más que eso, y trasciende cualquier género: el Prof. GONZÁLEZ NAVARRO se ha tomado la licencia de soltar la pluma, construyendo una obra de absoluta madurez intelectual, de pensamiento y reflexión personalísimas, que desprende una extraña sabiduría, que ya se echa de ver desde su mismo índice, de enunciados tan poco convencionales como sugerentes.

Pareciera como si el Profesor GONZÁLEZ NAVARRO, una vez publicado en 2007 el Libro homenaje que le han tributado tan merecidamente sus discípulos (coordinado por José Francisco Alenza García y por José Antonio Razquin Lizárraga), hubiera querido darse su propio homenaje personal, y, a invitación del Prof. MUÑOZ MACHADO, escribe desde la libertad que le dan los años, y sin las ataduras propias de los cargos, sobre su gran tema, el procedimiento administrativo, pero trufándolo de algunas de sus otras autoproclamadas grandes pasiones: la Historia, la Filosofía y la Literatura. Esa libérrima actitud científica impregna toda la letra del libro, y engancha al lector por la verdad con que está escrito. Diríase que está elaborado a golpe de corazón (*à coup de coeur*), virtud tan rara de ver entre nosotros los juristas, tan fríos y objetivos las más veces.

Y así es. Esta obra mezcla a partes iguales Historia, Derecho Administrativo histórico y contemporáneo y Filosofía. Pero no lo hace el autor aislándolas en compartimentos estancos, sino que las entreteteje con finura a modo de brocado, para mostrarle al lector el porqué, el cuándo y el cómo de nuestro procedimiento administrativo actual, que tan hondas raíces tiene en España.

La obra aparece montada sobre cuatro grandes reflexiones, que, en la original interpretación del Prof. GONZÁLEZ NAVARRO, alcanzan aquí, algo que ya se intuía en su producción científica previa, la categoría de dogmas irrenunciables, de credo doctrinal:

1. En primer lugar, el entendimiento del Derecho Administrativo en particular, y de la ciencia jurídica en general, como una Teoría de conjuntos, como un Sistema (conformado por diferentes partes a modo de piezas de un mecanismo), a cuya explicación debe aspirar todo buen jurista, como “actividad de percatación”: cada parte funciona como la piedra de un arco de bóveda (NIETO), de modo que todas se apoyan en todas, y ninguna es irrelevante. Podríamos decir que esta idea metodológica constituye la línea horizontal de explicación del Derecho Administrativo de GONZÁLEZ NAVARRO.

2. En segundo lugar, la necesidad de beber de la Historia (madre de todo lo humano) para explicar nuestro Derecho público. La Historia se concibe como un continuo, la expresión dinámica de las sucesivas generaciones sociales. Esta concepción, muy orteguiana, rechaza la postura marxista por lo que tiene de lucha de clases, pero deja traslucir también, a mi juicio, la impropia dialéctica de Hegel, como confrontación de ideologías (moderados y liberales versus progresistas y revolucionarios, manifiestamente en el siglo XIX). La Historia funciona en el libro como un elemento hermenéutico de las categorías jurídicas presentes, en sentido parecido a como nuestro art. 3.1 CC. entiende la interpretación histórica del Derecho positivo, llamado a actualizarse en cada momento histórico. Esta idea, en mi opinión, constituye el vector vertical de conformación del Derecho según GONZÁLEZ NAVARRO.

3. En tercer lugar, la necesidad de derribar las diferencias conceptuales entre procedimiento administrativo y proceso judicial (BALLBÉ), decantándose el autor por el empleo de esta expresión jurídica, para intentar construir una Teoría general del proceso, como núcleo duro del Derecho Administrativo.

4. Y por último, la concepción del procedimiento administrativo como parte del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, concepto amplio donde los haya en nuestro Derecho Administrativo, que también incluye los principios procedimentales, la validez y eficacia de los actos administrativos, la revisión de oficio o los medios de ejecución forzosa. Se trata de algo que ya sabemos por nuestro TC, en la interpretación que le ha dado a nuestro art.

149.1.18ª CE, pero que, en GONZÁLEZ NAVARRO, trasciende lo puramente jurídico para emplearse más como un principio formal, constituyendo el enfoque más plausible, en su opinión, para acercarse a nuestro Derecho Administrativo. Y es que esta obra nos cuenta, en resumidas cuentas, cómo la LPA de 1958 es hija de las sucesivas reformas administrativas acaecidas en España desde 1833, fecha de comienzo de la Regencia de la Reina María Cristina de Borbón-Nápoles, más de un siglo antes, y cómo ese procedimiento ha acabado siendo la mejor garantía de igualdad de trato de todos los españoles a día de hoy. Si se piensa bien, en este último dogma se condensan los otros tres, lo que cierra el círculo del enfoque metodológico del pensamiento jurídico del Prof. GONZÁLEZ NAVARRO.

Intentaré explicar ahora, desde la óptica de esas cuatro grandes ideas del autor ya expuestas, las enseñanzas de esta gran obra.

Para empezar, llama la atención la prolijidad con que queda tratado el s. XIX. Hasta la página 465 el lector se zambulle en el caos normativo, histórico y social de ese siglo. Si la organización administrativa determina el procedimiento administrativo, se comprende por qué nuestro s. XIX ha carecido de él durante buena parte de su recorrido, a la vista de los sucesivos avatares políticos, pronunciamientos, espadones, algaradas, cuando no de revoluciones abiertas, etc.

El siglo jurídico comienza con la Constitución de 1812, ya convertida en mítica por los hechos que la rodearon, lo que no impide a GONZÁLEZ NAVARRO, siguiendo en esto a ALEJANDRO NIETO, criticar su legitimidad democrática, ante la falta de representatividad de los constituyentes, hasta el punto de considerarla un “golpe de Estado encubierto” burgués. Por cierto, una de las formas suaves de golpe de Estado que CURZIO MALAPARTE enumera en su famoso libro “*Tecnica del colpo di Stato*” (1931).

A mí, como Profesor de Derecho Administrativo, ésta me ha parecido la parte más atractiva, ya que realiza una fabulosa labor investigadora y de exposición pedagógica de la Historia y el Derecho de la época, tan refractaria a la sistematización. Tras su lectura, el lector acaba discerniendo con claridad el mal del siglo, que no fue otro, en mi opinión, que el secular problema no resuelto de la identidad nacional española: la lucha, proveniente ya desde la época de los comuneros, pero más acérrima entonces, entre fueros y Derecho del Estado, entre carlistas y cristinos, entre tradicionalistas y liberales, entre foralistas y centralistas. Ese alma dual de nuestro país, esas dos grandes facciones, imantaron todo el s. XIX (GUAITA ha dicho que “la historia de la humanidad

es la historia de la centralización”), pero lo fueron polarizando de una manera no lineal, hasta el punto que los revolucionarios-progresistas, que se mostraban al principio abiertamente a favor de la Reina Cristina, esposa de Fernando VII, la obligaron luego a abdicar por la no suspensión de la Ley de Ayuntamientos, que contravenía la autonomía municipal.

Mientras que en el bando monárquico se congregaban todos los poderes fácticos, el *status quo* (la Iglesia, banqueros, burgueses, nobleza, ejército, intelectuales), en el contrario, el del aspirante al trono, D. Carlos María Isidro, se cifraban las esperanzas de una España más antigua, más bien diríamos de las Españas, la del pueblo llano, la de las tradiciones seculares, los campesinos, los Municipios, las Juntas provinciales y las Milicias nacionales, la de los fueros, la de la España preborbónica, la de los derechos propios, igualmente patriótica, e indudablemente más romántica. Pero contradictoria hasta el extremo de luchar por la reinstauración de la Constitución de 1812, que fue una Constitución burguesa. Los restos del ejército carlista acabaron alistándose, nada paradójicamente, tras la derrota, como voluntarios en la guerra de España contra Marruecos de 1869-1870.

¿Se trataba ésta de una España más antigua, más genuina, como digo, que la que quisieron recrear, y acabaron imponiendo los Borbones, desde Felipe V? Puede que más antigua sí, más ancestral, sí, pero no estoy convencido de que, de haber triunfado, hubiera sido mejor. Desde luego creo que menos estable, y por tanto, menos gobernable, con lo que se cumple la teoría de Ortega sobre las circunstancias: la que triunfó fue la España viable, la España posible.

Las tradiciones municipales y forales fueron aplastadas con la derrota carlista, pero tan encarnadas estaban en los ideales del Norte de España, sobre todo, que recurrentemente iban emergiendo en determinados momentos de relajación constitucional (la expedición militar de Miguel Gómez, el pronunciamiento de Aranjuez, figuras fugaces como Istúriz, O'Donnell, Prim, los movimientos anarquistas, etc.). Y la derrota se prolongó también a niveles jurídicos, hasta la desamortización de Pascual Madoz (1855), que afectaba incluso a los bienes de propios de los Ayuntamientos.

Por el contrario, podemos decir que en el bando ganador, el de los Borbones y la Reina María Cristina, surgió luego la escisión que habría de marcar la segunda mitad del s. XIX: los moderados-liberales, por un lado, y los progresistas, por otro; monárquicos unos, republicanos a la postre los otros, al igual que anticlericales, amamantados como estaban por las ideas francesas. Es un momento clave de nuestra Historia, muy bien explicado por GONZÁLEZ

NAVARRO, que se proyectó también en militares de uno y otro bando (Espartero, Fernández de Córdoba, O'Donnell, Prim, Narváez...), en los técnicos (Bravo Murillo, por ejemplo) y en las propias Constituciones que una y otra facción traían consigo bajo el brazo, tras la ruptura de la paz temporal que supuso la Constitución de 1837. Toda esta parte del libro, la más extensa, es de una lectura gozosa, ya que GONZÁLEZ NAVARRO la salpica de pasajes de Galdós, Larra, Mesonero Romanos, etc., todos muy oportunos y bien traídos.

Resulta oportuno reflexionar sobre cómo la revolución y el racionalismo napoleónico en Francia impuso el centralismo político y jurídico como modo de favorecer el principio de igualdad, frente a los cuerpos intermedios, municipios, gremios, condados, tan resistentes a las reformas, y cómo ese centralismo que también los burgueses españoles reclamaron y respaldaron al principio, en las reformas de María Cristina, la madre regente de Isabel II, fue luego desechado por los mismos liberales, que ya con el nombre de progresistas, pedían luego descentralización, en lo que se puede ver como un contagio de las viejas ideas carlistas, como un *ritornello* de la España antigua del antiguo régimen. Y así fue: descentralización fue la principal demanda de las Juntas revolucionarias, tras la Revolución Gloriosa de 1868, que derrocó a Isabel II, junto a la consabida disolución de las órdenes religiosas.

Decíamos arriba que los revolucionarios de 1868 se decantaron por la República a la postre, no porque lo fueran por convicción (la Monarquía siempre ha sido una institución arraigada en el sentir español, por encima de ideologías, en opinión de GONZÁLEZ NAVARRO), sino tras los fracasados intentos de ofrecer la Corona a Espartero, el Duque de Montpensier, y a distintos herederos de las monarquías francesa y prusiana, etc., y después, en suma, del propio desastre de la Monarquía de Amadeo de Saboya.

El último tercio del Libro estudia el s. XX en España, desde el punto de vista histórico, y cómo la convulsa novela folletinesca en que se convirtió nuestro s. XIX degeneró hasta un punto sin retorno: la Guerra Civil y el Régimen de Franco.

En la parte que nos interesa a nosotros, el Derecho Administrativo, la modernidad jurídica comienza ya a finales del s. XIX, con la Ley de 1881, de Bases del Procedimiento Administrativo en las Reclamaciones económico-administrativas, y su Reglamento de desarrollo, en los que se reguló el procedimiento administrativo de las reclamaciones y la posterior vía contenciosa en unas mismas normas (tendencia que después no hemos seguido, como sabemos); y con la Ley Azcárate, de 1889, la primera de las leyes sobre procedi-

miento administrativo en Europa, que fracasó, como es bien conocido también, por no imponer un procedimiento unificado sino unos principios procesales de uso libre, luego desarrollados en procedimientos varios mediante reglamentos ministeriales de muy distinto pelaje. Como nota reveladora de la pereza de la época (el "drama nacional", según Larra) y de su burocracia (Galdós no exageraba un pelo en "Miau"), baste recordar que la mayoría de esos reglamentos tenían, indefectiblemente, previsiones para casos de expedientes administrativos perdidos o extraviados...

Otra parte muy entretenida del libro, aunque nos es más conocida porque ya nos la han contado sus protagonistas (paladinamente D. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA), es la intrahistoria de la RAP, de la REDA, de la generación prodigiosa de juristas de la generación de 1931, en suma, de la creación y primeros años de la ENAP, que, paralelamente con los tecnócratas de la segunda etapa del régimen franquista (LAUREANO LÓPEZ RODÓ a la cabeza), no adscritos políticamente al Movimiento, al menos expresamente, hicieron posible el milagro de las Leyes básicas de nuestro Derecho Administrativo reciente, en plena dictadura (la Ley de régimen local de 1945, la LRJAE de 1957, la LJCA de 1956 y la LPA de 1958, entre otras).

Fue aquella de una generación al estilo de las que consideraba JULIÁN MARÍAS, que tuvo su realce social y su explosión intelectual simultáneamente, independientemente de la distinta edad de sus miembros: GARCÍA DE ENTERRÍA, VILLAR PALASÍ, ALONSO OLEA, GARRIDO FALLA, GONZÁLEZ PÉREZ, SERRANO GUIRADO, CLAVERO ARÉVALO, GUAITA MARTORELL, ... El propio GONZÁLEZ NAVARRO confiesa haber podido estar en ella por edad, pero cree no pertenecer a la misma, sino a la posterior, cuando comienzan a ver la luz sus publicaciones.

Desde el Capítulo V hasta el final del libro (págs. 579 y ss.), el autor se centra en el estudio, no pormenorizado sino sistemático, de ese monumento jurídico que fue y sigue siendo la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (rediviva en gran parte en nuestra Ley 30/1992). En opinión de GONZÁLEZ NAVARRO, las grandes virtudes de esta Ley, muy ponderada por su alta calidad jurídica, son:

- universalidad: afectaba a todas las Administraciones (salvo a la militar);
- unidad: sometía a todas ellas a unas mismas herramientas procedimentales;
- flexibilidad: a pesar de lo cual permitía crear procedimientos no formalizados, al no regular un procedimiento tipo, sino el em-

pleo de distintos trámites procedimentales, todos ellos recogidos en la Ley;

- eficacia: aplicando principios de gestión empresarial (eficacia, celeridad) y de colaboración ciudadana; construcción de un aparato muy compensado de prerrogativas administrativas y de garantías de los administrados;
- regulación del silencio administrativo.

Utilizando palabras de MARCEL WALINE, Catedrático francés de Derecho Administrativo, se trató de un ejemplo de "Administración prospectiva", ya que intuía el tipo de Administración del futuro, intentando regularla con la flexibilidad suficiente para no quedar obsoleta: mecanización de procedimientos, elasticidad de los trámites, relajación del ritualismo procedimental, etc.

Y acaba el Prof. GONZÁLEZ NAVARRO, como jurista de raza, demostrando su dominio sobre el último dato jurídico, haciendo reflexiones de hondo calado sobre la Administración electrónica, el concepto de tercero en Derecho Administrativo, y el de "signo jurídico".

En fin, el Prof. GONZÁLEZ NAVARRO ha compuesto una especie de ópera jurídica, que toca muchos instrumentos, pero que suena armónicamente (*Gesamtkunstwerk*), y lo hace desde el magisterio profundo, no desde la erudición engolada. Es cierto que nada es totalmente nuevo en Derecho Administrativo (SANTAMARÍA PASTOR-TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ), pero es obligación del buen jurista dejar a la posteridad su aportación original sobre nuestras viejas instituciones, y GONZÁLEZ NAVARRO la ha quintaesenciado en este libro, obsequiándonos con un legado precioso, que culmina con laureles sus numerosos estudios sobre el procedimiento administrativo.

Antonio José Sánchez Sáez
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla