

NOTAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO INGLES

EDUARDO SOTO KLOSS
Profesor de Derecho Administrativo

Considerando que se encuentra en estudio la dictación de una ley de procedimiento administrativo¹ que regule el actuar de los órganos de la administración en lo referente a la dictación de actos administrativos, puede ser de interés dar a conocer —en breve nota— los esfuerzos hechos por las autoridades y juristas ingleses por implantar un procedimiento administrativo dentro de su sistema, que curiosamente desde los lejanos tiempos del medievo, contemplaba una mixtura bien desarrollada de actividades administrativas y judiciales, con los famosos “justice of the peace”, quienes realizaban la función judicial a nivel local y eran también administradores de la localidad, actividad administrativa que ejecutaban de modo acentuadamente judicialista².

¹Por D. L. N.º 212, de 26-12-1973, fue creada la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), dependiente de la Junta de Gobierno, a la cual entre otras atribuciones le ha sido entregada la de estudiar y proponer las modalidades necesarias a la legislación y reglamentación administrativa, como asimismo estudiar y proponer modificaciones estructurales generales de la Administración del Estado. Dicha Comisión además de estar constituida por un Comité coordinador y secretaría ejecutiva y una Comisión consultiva, realiza su labor sobre la base de subcomisiones de trabajo, una de las cuales precisamente recibió el encargo de preparar el proyecto de ley de procedimiento administrativo. Ver texto en esta Revista, pág. 93.

²Puede ser de interés ver el significado tan peculiar que en el derecho inglés tiene el término “judicial”, diferente al usualmente conocido en los sistemas europeos e hispanoamericanos: vid v. gr., H. W. Wade: *Administrative Law*, 3d. ed. Clarendon Press, Oxford, 1971, 130-138. Sobre el derecho público inglés y sobre su derecho administrativo, de reciente origen, véase, además, las obras de A. V. Dicey: *Introduction to the study of the law of the Constitution*, 10th. ed. MacMillan, London, 1965. W. A. Robson: *Justice and Administrative Law*, 3d. ed. Stevens and Sons, London, 1951. J. A. G. Griffith-H. Street: *Principles of Administrative Law*, 2nd. ed. (reprinted), Pitman and Sons, London, 1959. S. A. de Smith: *Judicial review of Administrative action*, 2nd. ed. Stevens and Sons, London, 1968. J. F. Garner: *Administrative Law*, 3d. ed. Butterworths, London, 1970. Para una aproximación sintética véase nuestro trabajo sobre el derecho administrativo inglés en *Revista de Administración Pública* (Madrid) N.º 70 (1973), 113-182.

Contrariamente a la situación existente en el continente —donde se dan regímenes contenciosos unitarios de control jurisdiccional de los actos de los órganos administrativos a través de tribunales especiales o con competencia especial— en Inglaterra, país en el cual el control jurisdiccional de tales actos se realiza, normalmente, en la medida sólo que ellos sean dictados *ultra vires*, no cabiendo consecuentemente, en principio, impugnar una decisión administrativa si ella entra dentro de la esfera de competencia de su autor, la técnica del procedimiento de elaboración del acto administrativo ha adquirido relieves de verdadera importancia, fundado en uno de los principios base de la *natural justice*, esto es el que es preciso escuchar a quien puede afectar una decisión ministerial, un acto de la autoridad que detenta poder; en tal virtud, son numerosos los textos de ley (*statutes*), que al regular jurídicamente una materia —sea ella de administración local, sanidad, circulación urbana, transporte, creación de nuevas ciudades, etc.— determinan una especie de verdadero código de procedimiento, encargado justamente de normar el procedimiento que la autoridad, que el órgano administrativo, debe seguir en el *iter* de producción de la decisión administrativa, con la participación efectiva del interesado, o del particular o grupo de ciudadanos que pueden ser afectados con tal acto que se pretende dictar.

Atendido el carácter jurisdiccionalizado del actuar normativo de las autoridades inglesas —fruto cierto de sus remotos orígenes en el *self-government*—, tal carácter se ha trasladado, o permanecido, tal vez de manera inconsciente, a esta técnica del *inquiry*, constituyendo una mixtura un tanto exótica de procedimiento administrativo y de procedimiento judicial.

No fue sino tras ardua lucha que este tipo de elaboración “procedimentalizada” de las decisiones administrativas, sin embargo, se fue imponiendo poco a poco y de modo obligatorio, habiendo tenido no poca parte en ello el que fuera *lord Chief Justice Gordon Hewart* a raíz de la publicación de su libro *The new despotism* (1929), y que diera origen al *Donoughmore Committee (Committee on Minister's Powers)* y a su informe sobre las *public inquiries* (1932). Esta comisión —si bien en la práctica sus recomendaciones no tuvieron eficacia— veía en el procedimiento del actuar administrativo una de las formas más recomendables para asegurar una verdadera relación de justicia en el trato autoridad-administrado; procedimiento que se inserta en los principios mismos de la *natural justice*, que deben

implicar un escuchar al afectado, una publicidad en la elaboración de la decisión y una decisión motivada.

Fue solamente a través del *Franks Committee* y su informe (1957) sobre *Administrative Tribunals and Inquiries* el que estas recomendaciones se hicieron realidad en mayor o menor medida con la *Tribunals and Inquiries Act*, de 1958. Esta ley creó el llamado Consejo de Tribunales (*Council on Tribunals*)³, especie de ombudsman co-

³Este órgano —de tipo consultivo—, creado a raíz de las recomendaciones del *Franks Committee*, tiene, entre otras funciones —y en cuanto aquí nos interesa—, el objetivo fundamental de realizar la supervigilancia o supervisión de los innumerables tribunales administrativos que existen a la época. Su papel es el de armonizar las actuaciones de estos tribunales que, creados en el correr del tiempo (últimos sesenta años, en general) sin una idea central preestablecida, reúnen una variedad increíble de particularidades de procedimiento, de formación, de funcionamiento. Como observaba el propio *Franks Report*, las diferencias que presentan no son el resultado de principios jurídicos generales, sino de una casuística más influida por las circunstancias histórico-políticas del instante de su creación que de un esquema común.

Su funcionamiento no es permanente, se reúne periódicamente a fin de tratar los específicos asuntos que requieren su atención; sus miembros —variables en número, de 10 a 15— son de nombramiento del lord Chancellor (el *Scottish Committee*, en el seno mismo del *Council* para los asuntos de Escocia, tiene un estatuto diferente, ya que sus miembros son nombrados por el *Secretary of State* y no por el lord Chancellor. En verdad, el *Franks Committee* preveía dos *Council on Tribunals*, uno para Escocia y otro para Gales e Inglaterra, pero el *Act*, de 1958, instituyó un comité para la Escocia dentro del solo *Council on Tribunals*). Sus recomendaciones, ya respecto a los tribunales especiales mismos, ya respecto al procedimiento que utilizan en su actuación, son presentadas en un informe anual al lord Chancellor. Las observaciones formuladas por el *Council* en cuanto se refieren a nuevas normas de procedimiento son obligatorias para los tribunales objeto de su control de supervisión.

Ciertamente que el *Franks Committee* tuvo en vista, al proponer la creación de un órgano de supervigilancia de los *administrative tribunals*, un instrumento de tutela de ellos, ya en cuanto funcionamiento, ya en cuanto organización, y, en especial, en este segundo aspecto, que tuviese el poder de nombramiento de los integrantes de dichas jurisdicciones administrativas; no fue ello, sin embargo, acogido en la *Tribunals and Inquiries Act*, de 1958, que otorgó tales competencias tanto al ministro competente como al lord Chancellor, según los casos (así, verbigracia, es este último quien designa a los miembros de los tribunales administrativos que conocen de la determinación del monto de la indemnización por expropiación). En cuanto a la remoción de los miembros de estas jurisdicciones, ella procede solamente del acuerdo del ministro respectivo con el lord Chancellor, no siéndole posible al ministro en cuestión hacerlo con su sola voluntad.

legiado, que, desempeñando un papel consultivo permanente, relativo a la actuación de los tribunales administrativos y al procedimiento administrativo seguido por los órganos propiamente administrativos o gubernamentales, ejerce su labor a través de informes, investigaciones y recomendaciones, incluso también sobre la base de denuncias o reclamaciones de los particulares. Junto a esta función tutelar y de supervigilancia, el *Town and Country Planning Act*, de 1959, le otorgó a este órgano independiente que es el *Council on Tribunals* competencias para elaborar normas de procedimiento administrativo, que serán concretadas en forma de *statutory instruments* dictados por el lord Chancellor⁴.

El *Tribunals and Inquiries Act* establecía, además, normas sobre la motivación de las decisiones de las autoridades administrativas o gubernamentales, prescribiendo su obligatoriedad: ésta —junto a la obligación de dar publicidad al informe del funcionario que ha realizado las actuaciones tendientes a la elaboración de una decisión, que ha llevado el *dossier*— han sido, tal vez, las realidades concretadas (y propuestas por el *Franks Committee*) por la citada ley que más han contribuido, no sólo a una mayor realización de justicia en la relación Administración-ciudadano, sino a una mayor eficacia práctica en la labor de las administraciones públicas inglesas. No puede escapar a nadie que la obligación de motivar las decisiones es uno de los elementos básicos para lograr un control de la actividad realizada por

⁴Han sido ya concretadas algunas normas de procedimiento administrativo relativas a expropiación de tierras por las autoridades locales, a materias urbanísticas etc., pero no parece existir idea aún como para la dictación de normas generales sobre procedimiento administrativo, como, por ejemplo, del tipo de la ley española (17-VII-1958), modelo en su género. La *Tribunals and Inquiries Act*, de 1958, ha sido recientemente modificada en 1966, y particularmente —para nuestro objeto— en lo que dice relación a los llamados *procedimientos facultativos*, previstos ya por *statutory instrument*, ya por *order in Council*, y que no se encontraban regulados por el citado *Act* de 1958, siendo por esta reforma aplicable a dichos *administrative tribunals*. La importancia de esta consagración es variada y de alcances, pues son no pocos todavía los casos en que las autoridades ministeriales o gubernamentales no están obligadas a seguir un procedimiento administrativo en la elaboración de sus decisiones, siendo ello campo de sus poderes discrecionales: ahora bien, con esta reforma si una autoridad decide seguir un cierto procedimiento de elaboración en la etapa de formación de sus actos, por ese solo hecho le son aplicables las disposiciones respectivas de la *Tribunals and Inquiries Act*, de 1958.

las autoridades administrativas. No solamente el afectado cuenta con una base de apoyo mucho mayor para conocer la legalidad de la decisión —y por tanto atacarla si la estima ilegal—, sino que además con ello se reduce en bastante gran medida el ejercicio de poderes discrecionales de la autoridad, al mismo tiempo que permite un control jurisdiccional más eficaz por parte del juez al conocer éste los antecedentes fácticos y jurídicos del acto *sub-lite* y poder comparar así en mejor forma la actuación del órgano público-administrador con el marco legal en que éste debe moverse en la ejecución de sus poderes jurídicos⁵.

⁵Contrasta esta obligación de motivar las decisiones administrativas con el sistema francés, cuya jurisprudencia constante está por la solución de considerar que, en principio, los actos administrativos *n'ont pas à être motivés*; véase las sentencias del CE. 1-viii-1902, *veuve Delagogue*, rec. Lebon, 610; 5-vii-1919, *Figuera*, rec. 605; 3-iv-1936, *Pujo*, rec. Sirey, 1936. III, 42, concl. *Andrieux*; 26-x-1945, *Morel*, rec. 212; 10-ii-1950, *Muller*, rec. 90; 16-xii-1955, *Dame Bourekba*, rec. 590, rec. Dalloz, 1956, 392, note *Drago*. Debe sí, advertirse que tal principio sufre excepciones, en cuanto se refiere a si una ley prescribe para un caso dado la obligación de motivar los actos administrativos, y si la motivación aparece de la *nature des choses*, casos en que el Consejo de Estado exige una motivación no puramente formal, sino lo suficientemente explícita como para poder efectuar un control sobre los motivos de la decisión. Ciertamente es, sin embargo, que a pesar de no existir esa obligación de motivar, la *regle suivant laquelle les actes administratifs, n'ont pas à être motivés a pour conséquence de supprimer à leur égard le vice de forme tiré du défaut de motif; elle n'a ni pour but, ni pour effet de soustraire l'administration à l'obligation de faire connaître au juge de l'excès de pouvoir les motifs des actes attaqués devant lui*, concl. *Letourneur*, en CE. 28-v-1954, *Barcl*, rec. 308; RDP, 1954, 509, y nota de M. *Waline*.

Este problema de la motivación —poco estudiado en la teoría general del acto administrativo, salvo, tal vez, por la escuela italiana, vid. v. gr., las monografías de M. *Rivalta*: *La motivazione degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1960, y R. *Juso*: *Motivi e motivazione nel provvedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1963, tiene, en verdad, una importancia que no puede menos de ser considerada como fundamental en nuestro tiempo, de un Poder administrador omnipotente en sus consecuencias de imposición; creo que no es aventurado el afirmar que aquí —en la motivación— es donde mejor puede observarse el paso de un sentido autoritario, estatista, del derecho administrativo, hacia otro más propio al llamado Estado de derecho social en que éste asume un sentido más democrático, y participacionista, en que la Administración sale de su papel “impositivo” para “concertar” con los administrados las medidas a tomar. Y ello, en Inglaterra ha tomado caracteres de gran alcance, al integrar al ciudadano en el procedimiento de elaboración de las decisiones administrativas; fuera de las razones jurídicas pro-

Si pudieran señalarse algunas normas concretas de procedimiento comunes a la elaboración de decisiones administrativas, cabría entre ellas incluir, a vía ejemplar, la obligación de la autoridad con poderes jurídicos de decisión de señalar por escrito los fundamentos que la llevan a la dictación de un acto o a su negativa para dictarlo: es el principio de la *natural justice*, que reconoce el derecho a un particular “aparentemente” afectado o interesado de tener la posibilidad de conocer las razones que la autoridad invoca para imponerle una determinada conducta, o sufrir las consecuencias del poder unilateral de imposición de tal autoridad.

La determinación de las personas que pueden tener la calidad de interesados en el procedimiento (en la *inquiry*), normas que la práctica ha interpretado en general con cierta amplitud y flexibilidad. Puede entenderse por “interesado” o “personas con posibilidad de

piamente tales que hacen aconsejable y necesaria tal motivación de las decisiones mencionadas, como sería, principalmente, el permitir un mayor control jurisdiccional del acto, al darse de manera más evidente el contenido de él, los fundamentos prácticos o de ciencia de la administración devienen, asimismo, de trascendencia en la época actual.

Responder a una actuación razonada de quien detenta el Poder, convencer a través de la fuerza de los razonamientos que no sólo por la fuerza de la ejecución coactiva, facilitar la aplicación de la decisión, obligar a la autoridad a pensar sus actos, y, en consecuencia, lograr una mayor eficacia de la actividad administrativa en virtud de un actuar meditado y sopesado; en fin, tener presente esa publicidad que se exige en quien ejerce el Poder, siempre “finalizado” hacia la obtención del bien común, todo ello dice relación con la motivación de las decisiones administrativas. Cada vez más aparece la necesidad en las sociedades modernas de informar a la comunidad el quehacer de la autoridad, fruto de ese anhelo de participar en la vida pública, y ser miembro activo, “participante”, de la comunidad, signo de madurez de una sociedad libre. Si los problemas tan complejos de la sociedad actual que se presentan en la consecución de mayor bienestar para todos los miembros de la comunidad, sólo son posibles solucionarlos con la activa colaboración de éstos, es indudable que la perspectiva de imponer, obligar y decidir en un círculo sólo de gabinete ministerial va desapareciendo para encararse la relación Poder-Ciudadano en un ambiente de participación responsable, en el cual el único medio de éxito de la autoridad será la actuación razonada, y en ello la motivación del acto administrativo juega un papel fundamental: la relación de sujeción deviene, pues, una relación concertada, en que la responsabilidad del administrado permite una participación solidaria que asegura un convencido cumplimiento de metas compartidas en su realización.

participar en el procedimiento” de modo normal a todo aquel que posee un derecho, que es titular de un derecho que un *statute* ampara por medio de una acción; pero debe advertirse que las autoridades administrativas admiten también —pues les está autorizado por el citado *Act*— a cualquier interesado que exprese un cierto interés, si bien carecería éste de los mismos derechos en el procedimiento que aquel que posee una acción emanada de un texto legal que protege un cierto derecho.

Lo relativo a la producción de pruebas, incluso sobre el examen de testigos, inspección de lugares —como en el caso de expropiaciones—, etc.

La obligación de publicar el informe del funcionario que ha llevado el procedimiento y sobre cuya base se funda principalmente la decisión que adopta la autoridad correspondiente, un ministro generalmente.

La obligación de motivar la decisión administrativa, lo que permite un mayor control de los poderes jurídicos de las administraciones y una mayor sensación de justicia en el administrado al conocer las razones que fundamentan el proceder ministerial o gubernamental.

La obligación de notificar la decisión misma al afectado o a los interesados.

El derecho para el ciudadano de obtener copia del informe del funcionario que tramitó el expediente, cuyo acto terminal es la decisión administrativa.

De la sola enunciación anterior se desprende con bastante claridad la enorme importancia que ha asumido, en el régimen inglés este actuar procedimentalizado de los órganos administrativos, en la búsqueda de una mayor justicia, al mismo tiempo que una mayor eficacia en el quehacer de los cuerpos ministeriales. Este actuar de la Administración, sometida a un procedimiento de elaboración de la decisión administrativa, con una participación verdaderamente activa de los ciudadanos, permite destacar una característica sobresaliente en el nuevo marco de las autoridades inglesas: el integrar al ciudadano, al administrado, en la elaboración de la norma administrativa que le va a ser aplicable hace más vital el ejercicio del Poder y centrado en su exacta función de “servicio” para la comunidad, de verdadera búsqueda en común del bien general, a cuya obtención ese mismo Poder es ejercido. Al hacer participar en el proceso de ela-

boración de la norma a quien será el sujeto pasivo de ella, y en quien se hará ella efectiva, se aquilatan en su precisa medida las verdaderas necesidades de la comunidad y de sus miembros a través de una discusión provechosa y fructífera, y en especial evitando en notoria intensidad la recurribilidad *a posteriori* ante la jurisdicción del particular lesionado o afectado en sus intereses y, por otra parte, haciendo al subdito inglés artífice y colaborador de su propio destino y del de la comunidad a la cual pertenece.

No una imposición desde fuera, no un mandato externo incoercible, mas la mutua persuasión, el mutuo convencimiento, luego de una franca y discutida deliberación en común que incite siempre a buscar el interés verdadero de lo particular en armonía con el debido respeto de lo general: ese debido y siempre difícil equilibrio entre la esfera individual irrenunciable y la esfera siempre mudable y en constante adaptación de lo social en su búsqueda del Bien Común.