

## LECCIÓN 9. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### Tema 31. Concepto

Sumario: TEORÍA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: Origen. Evolución. Concepto. Procedimiento administrativo cuasijurisdiccional. LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: Antecedentes. Rango jerárquico. Ideas capitales. Ámbitos de aplicación.

## TEORÍA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### A. ORIGEN

§1300. **Planteamiento** — La doctrina contemporánea insiste en la importancia del procedimiento administrativo desde una nueva perspectiva comprometida con la calidad de la función administrativa. En tal sentido, no hay duda de que el procedimiento administrativo representa, en el ámbito de la función administrativa, una manifestación capital de la cláusula constitucional del Estado de Derecho y expresión del cambio habido en las relaciones entre el Estado y las personas. De ahí que el procedimiento administrativo se haya revalorizado enormemente en el seno del Derecho comparado. El procedimiento administrativo es así un medio para hacer realidad el principio de buena Administración.

§1301. **Origen** — En los mismos orígenes del Derecho administrativo, el principio inicial consistía en la libertad procedimental o informalismo de que gozaban las autoridades administrativas en el cumplimiento de sus cometidos estatales, en virtud del cual seguían el cauce que técnicamente les parecía más conveniente.

Esta ausencia originaria de preocupación por las normas adjetivas o formales, cuya principal razón es de carácter histórico-político, en cuanto que la función administrativa es la última de las funciones estatales sometidas al Ordenamiento jurídico, se va paulatina y profundamente transformando en todos los sistemas jurídicos, si bien de muy diversas maneras y a diferentes grados, cuando el acento se coloca en la génesis del acto administrativo, cuenta tenida de la influencia determinante que puede tener sobre su contenido y valor.

§1302. **Fenómeno de procedimentalización** — En la sumisión al Derecho se encuentra la razón de ser del procedimiento administrativo. En efecto, constituye un requerimiento del principio de legalidad la fijación de un

instrumento jurídico que con alcance procedimental, indique el camino por transitar en la preparación, emisión, impugnación y ejecución del acto administrativo. Es así como el señalado principio, en suma, viene a conformar y condicionar la actuación de la Administración Pública a través del fenómeno de procedimentalización de la función administrativa que, por ser de acción anticipada, permite prevenir o evitar la adopción o ejecución de un acto administrativo contrario a Derecho o la realización de un hecho antijurídico. Así, el procedimiento administrativo juridifica la función administrativa al someterla a reglas o pautas formales, pues en el Derecho Público no puede existir nada si no existe la forma.

## B. EVOLUCIÓN

§1303. **Plan** — La noción de procedimiento administrativo, tema de singular trascendencia como trataremos poner de relieve, requiere de unas precisiones conceptuales indispensables, cuenta tenida de la relatividad de la categoría misma de procedimiento (GONZÁLEZ NAVARRO, SANDULLI), que hacen necesarias precisiones de carácter: (i) etimológico; (ii) técnico y, por último, (iii) jurídico.

§1304. **Etimológico** — El término procedimiento proviene del verbo latino “*procedere*”, que a su vez se compone de las voces: “*pro*”, prefijo que significa adelante, y “*cedo*”, que denota marchar. Esta acepción etimológica viene a expresar tanto “avanzar” como “ir adelante”, dando la idea de un camino por recorrer que conduce a una finalidad determinada; un “*iter*” o secuencia que es preciso seguir para llegar a una meta, no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos.

§1305. **Técnico** — Desde una posición meramente descriptiva, toda conducta compleja, reiterada, que exija varios actos sucesivos para alcanzar un fin determinado, tiende espontáneamente a estereotiparse, de la forma más simple y que resulte menos costosa.

Pero recibe el nombre técnico de procedimiento aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a perseguir un objetivo final. El procedimiento surge cuando los cauces de obtención de determinados fines son fijos, predeterminados, ordenando conductas reiteradas para objetivos finales idénticos.

§1306. **Jurídico** — Solo cuando existe el encadenamiento de actos tramitados según un orden y forma de proceder fijados preestablecidamente, que además se encuentran en íntima relación con la unidad de efecto jurídico común o final, recibe el nombre jurídico de procedimiento.

La teoría jurídica contemporánea está, en general, de acuerdo en constatar la unidad de la categoría del procedimiento jurídico en todas las ramas del Derecho. Es evidente que cada una de ellas crea para sí instituciones procedimentales diferentes, adaptadas a sus propias exigencias y a sus condiciones particulares. De ahí, bástenos decir, que es fundamentalmente exacto que el procedimiento es un concepto de la Teoría General del Derecho.

Así, el procedimiento sería la regulación del modo de producción de los actos jurídicos inferiores partiendo de las normas superiores. Toda la secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente en cumplimiento de una función jurídica estatal, quedarían englobados dentro del concepto genérico de procedimiento jurídico como categoría general de Derecho público. Así, habría un procedimiento legislativo, un procedimiento administrativo y un procedimiento judicial.

**§1307. Función administrativa** — Si se entiende por procedimiento la combinación de actos que deben cumplirse para llegar a un fin determinado, el procedimiento administrativo se endereza a la satisfacción del interés público y es, por tanto, el vehículo formal mediante el cual se ejercita la función administrativa, o lo que es lo mismo, como afirma la doctrina española (GONZÁLEZ NAVARRO):

La serie de actos heterogéneos y concatenados emanados de la Administración o del particular y dirigidos a la producción de un acto o de una norma administrativa que sean ajustados al Ordenamiento jurídico, así como, en su caso, aquéllos otros encaminados a la efectividad o ejecución de ese acto.

El procedimiento administrativo es, en rigor, respecto de la función administrativa, lo que el acueducto al agua, el conducto por el que transita —en nuestro caso— en términos de Derecho, la función administrativa. En consecuencia, el procedimiento administrativo será, por tanto, el procedimiento de la función administrativa (GONZÁLEZ PÉREZ). Por consiguiente, toda actividad formal de tipo administrativo se manifestará a través del procedimiento administrativo y, por ello, existe una identidad absoluta entre el concepto de función administrativa y el de procedimiento administrativo.

**§1308. Caracteres** — De lo dicho se desprende que el procedimiento administrativo es: (i) de carácter administrativo, vale decir, no jurisdiccional; (ii) es funcional, en cuanto que es propio de la función administrativa y, por último, (iii) es también integral, porque comprende *in integrum* toda la función administrativa de cualquier órgano o ente público, estatal o no estatal, o incluso de Derecho privado, en virtud del ejercicio de una potestad administrativa atribuida por el Ordenamiento jurídico.

**§1309. Visión renovadora o dinámica** — Frente a la consideración tradicional o estática del procedimiento administrativo como una sucesión de actos administrativos de trámite, se observa que el mismo no es solo una multiplicidad de elementos simples y separados; es, por el contrario, un sistema conceptual, en el que el todo, el procedimiento administrativo, es más que la mera suma de sus partes, los actos de trámite.

Por otro lado, señala la doctrina española (PONCE SOLÉ), que siempre ha primado una visión puramente defensiva del procedimiento administrativo (primer círculo de garantías según GARCÍA DE ENTERRÍA), mientras que la nueva visión dinámica, sin abandonar en ningún momento su preocupación por la garantía de los administrados, se basaría en la consideración del mismo como modo de desarrollo de la función administrativa de servicio o tutela del interés público, que ayuda también a asegurar el acierto del resultado. Y es que desde la perspectiva constitucional no solo hay Administración Pública legal o ilegal, sino también –con importancia decisiva– Administración Pública eficaz o ineficaz, o lo que es lo mismo, buena o mala Administración Pública.

La LOPA se hace eco de este principio fundamental: en su articulado se manifiestan unidas las dos finalidades básicas a que responde el procedimiento administrativo (primer círculo de garantías según GARCÍA DE ENTERRÍA). En efecto, si el procedimiento administrativo constituye una auténtica garantía para los administrados en relación con los derechos o intereses cualificados de que son titulares respecto de la Administración Pública, no es extraño al mismo su trascendencia como una garantía del interés general o público como acertadamente se sostuvo en una antigua sentencia (Véase Sent. de la CF, de fecha 4 de noviembre de 1958, GF N<sup>o</sup> 22, p. 113).

### C. CONCEPTO

**§1310. Plan** — La naturaleza del procedimiento administrativo propuesto como concepto general, ha sido elaborada por la doctrina según teorías y puntos de vista diversos, aun cuando no contradictorios, así: (i) combinación de actos; (ii) serie de tiempos, de momentos y (iii) serie de actos y de fases.

**§1311. Combinación de actos** — El procedimiento administrativo consistiría, según esta teoría, en la sucesión formal de una pluralidad de actos, de diversa naturaleza y función, cumplidos por uno o más sujetos u órganos, pero referidos, no obstante su heterogeneidad y relativa autonomía, a la consecución del mismo fin.

Desde esta perspectiva estática, el procedimiento administrativo no se limita a la producción del acto administrativo respectivo, sino que se ex-

tiende a todas sus manifestaciones y a los medios de impugnación en vía administrativa, aunque no supone de modo forzoso la existencia de un acto.

**§1312. Serie de tiempos, de momentos** — Bajo esta tesis de la doctrina italiana, no es la combinación de actos la que determina la naturaleza del procedimiento administrativo, sino que se refiere al aspecto dinámico de un fenómeno que se concreta en la serie de tiempos, de momentos, en los que se producen uno o varios actos.

Así, el procedimiento administrativo viene a representar el desarrollo del conjunto de actividades que desembocan en una manifestación. Se trata, por ello, de un concepto esencialmente formal, referente al aspecto dinámico del fenómeno mencionado y que, por lo tanto, se resuelve en una sucesión de momentos en el tiempo. El procedimiento no está integrado por actos, sino por una sucesión de tiempos, de unidades temporales. El marco entre los diversos actos es su realización en una serie de fases sistemáticamente distribuidas en el tiempo (A. SANDULLI).

**§1313. Serie de actos y de fases** — Como fórmula de armonización entre las teorías expuestas, se entiende el procedimiento como serie de actos y de fases, pues lo que se obtiene en el encuadre de aquellos actos es una serie de momentos concretados en el tiempo.

De ahí observa la doctrina italiana (U. FRAGOLA) que la formación del acto administrativo se produce a través de una serie de fases y comportamientos de diversos sujetos o de varios órganos y, por tanto, el procedimiento es de concatenación de actos, y esto supone una serie de fases.

En conclusión, el procedimiento administrativo se describe como el cauce formal, jurídico, administrativo y necesario, a través del que se configura la formación del acto administrativo.

## **D. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CUASIJURISDICCIONAL**

**§1314. Concepto** — Finalmente, la jurisprudencia (Véase Sent. N<sup>o</sup> 438 del TSJ/SC, de fecha 4 de abril de 2001) y un sector de la doctrina ha pretendido introducir en el Derecho positivo la tesis del denominado procedimiento administrativo cuasijurisdiccional, como colofón de otra pretendida innovación como lo es la teoría del acto administrativo cuasijurisdiccional.

De acuerdo con la jurisprudencia, se trataría de una especial categoría de actos denominados actos administrativos “cuasijudiciales” o “cuasijurisdiccionales”, en virtud de que la Administración Pública realizaría una función de “cuasijuzgamiento”, aplicando criterios de justicia, en su propia sede, con

sus propios órganos, mediante sus funcionarios y en virtud de atribuciones otorgadas expresamente por la Ley. Serían aquellos casos de relaciones triangulares entre dos sujetos particulares con intereses contrarios y la Administración Pública.

**§1315. Examen de la teoría expuesta** — El carácter cuasijurisdiccional derivaría de lo especial del procedimiento administrativo seguido, parecido al judicial, y no tanto del contenido del acto en cuestión.

Sin embargo, la función jurisdiccional tiene rasgos intransferibles al acto administrativo llamado impropiaamente jurisdiccional; además la contradicción surge cuando se afirma, por otro lado, que tales actos son netamente administrativos, por lo cual no constituirían una categoría intermedia entre las sentencias del Poder Judicial y los actos de la Administración Pública (Véase Sent. N<sup>o</sup> 438 del TSJ/SC, de fecha 4 de abril de 2001).

## LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

---

### A. ANTECEDENTES

**§1316. Derecho positivo** — La legislación del procedimiento administrativo no tiene una larga tradición. Sin embargo, los antecedentes constitucionales se remontan a la Constitución de 1830 (Art. 186, Título XXVI, Disposiciones Generales).

La LOPA es sancionada el 7 de mayo de 1981, y entró en vigencia a partir del 1<sup>o</sup> de enero de 1982 y desde entonces representa el núcleo básico de la materia. Ahora, la LOPA marca la evolución en la materia y constituye junto con la LSTA y la LOAP la normativa básica aplicable –directa o indirectamente– por todas las Administraciones Públicas en sus relaciones jurídicas con las personas.

Según la jurisprudencia, la LSTA establece ciertos principios y disposiciones que tienen por objeto racionalizar las tramitaciones que realizan los particulares ante la Administración Pública, mejorando su eficacia pertinencia y utilidad (Véase Sent. N<sup>o</sup> 695 del TSJ/SPA, de fecha 23 de marzo de 2006, RAP N<sup>o</sup> 105, p. 180).

**§1317. Fenómeno de juridificación** — En la Exposición de Motivos de la LOPA se manifiesta la necesidad de procedimentalizar la actividad de la Administración Pública, lo cual tiene asidero en la idea de que así como existe un procedimiento para las funciones legislativa y judicial, respectivamente,

se debe también adjetivar el ejercicio de la función administrativa; de ahí que la LOPA al crear el adecuado procedimiento administrativo que sirva de molde o cauce preciso de la función administrativa, viene a ser la ley básica, general y, a la vez, especial de la actividad administrativa procedimental.

Ello porque el régimen del procedimiento administrativo marca, como ha advertido la doctrina española (GARCÍA DE ENTERRÍA), el estatuto ordinario de la persona en sus relaciones con la Administración Pública. La LOPA supuso, por tanto, un extraordinario avance en el desarrollo del catálogo de los derechos ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública, facilitando, al mismo tiempo, la modernización del obrar administrativo mediante la incorporación de reglas de juridificación de la misma.

## B. RANGO JERÁRQUICO

§1318. **Derecho positivo** — El art. 203 de la C fija los diversos criterios objetivos para designar a las leyes a los cuales se encuentra condicionada la función legislativa. Por su parte, la jurisprudencia del TSJ/SC (Véase Sents. Nº 537 del TSJ/SC, de fecha 12 de junio de 2000, caso *Ley Orgánica de Telecomunicaciones*, RAP Nº 82, Caracas, p. 141), posteriormente ratificada en sucesivos fallos, fijó el alcance de la nueva clasificación constitucional para calificar la ley de procedimientos administrativos como orgánica.

## C. IDEAS CAPITALES

§1319. **Amplitud de contenido** — Aunque la LOPA tiene un contenido más amplio del que sugiere la expresión procedimientos administrativos en sentido estricto; es, sin duda, la fuente esencial que regula esa materia. Lo normado por la LOPA concierne fundamentalmente al aspecto formal de los modos de proceder de la Administración Pública, o sea, a lo adjetivo de su gestión, quedando excluido del concepto de procedimiento administrativo todo lo que atañe al Derecho de fondo, tanto de la Administración Pública como de los administrados. Esta distinción la estimamos importante porque está en la base de la construcción del procedimiento administrativo.

§1320. **Unidad y flexibilidad** — La segunda característica de la LOPA es el criterio rector de la unidad que se conjuga armónicamente con la flexibilidad y variedad, esto es, con la no uniformidad. La uniformidad hubiera sido tan imposible como inconveniente, irrazonable, si se tomaran en cuenta las materias peculiares que por su misma especialidad la desbordan.

Por ello la LOPA no estableció un procedimiento uniforme, sino un conjunto de principios de actuación destinados a dar un marco procedimental a la función administrativa. Aunque no se limita a regular el procedimiento

administrativo, este constituye el núcleo esencial de la LOPA, presidido en su plasmación legislativa por el objetivo de lograr la mayor uniformidad posible, reconduciendo a la unidad y a completar los procedimientos administrativos, cualesquiera que sea la materia, finalidad o ente público.

**§1321. Modernidad** — Como tercera característica, creemos que puede decirse que, aun hoy día, la LOPA es una ley moderna, conforme al mandato del Art. 10 de la LOAP. Por supuesto, este calificativo no alude, en modo alguno, al año de su promulgación, del cual han transcurrido más de tres décadas, sino que queremos sintetizar la preocupación del legislador por la eficacia, su atenuado formalismo, su tecnicismo y trasfondo científico, su aspiración a potenciar el empleo de técnicas modernas (racionalidad, tecnología, automatización), su aspiración a la celeridad, economía y eficacia.

## D. ÁMBITOS DE APLICACIÓN

**§1322. Plan** — La doctrina nacional (BREWER-CARIÁS) ha puesto de relieve que la LOPA, que tantos elogios merece por muchos conceptos, sin embargo ofrece, de entrada, un grave motivo de crítica a la primordial pregunta que a toda ley se formula: ¿Cuál es su ámbito de aplicación?

En efecto, la redacción del Art. 1 de la LOPA es confusa y origina problemas de interpretación. Partiendo de la mencionada situación, vamos a intentar establecer unas reglas que delimiten el problema del ámbito de aplicación desde tres puntos de vista: (i) el ámbito subjetivo; (ii) el ámbito material y, por último, (iii) el ámbito funcional.

### I. SUBJETIVO

**§1323. Planteamiento** — Como cuestión previa se debe advertir que cuando se habla de Administración Pública se está empleando un lenguaje convencional, pues en realidad no existe una Administración Pública sino una pluralidad de Administraciones Públicas, tantas como centros e instancias de ejercicio del Poder Público se den en una sociedad determinada, las cuales se reconducen, sin embargo, a la unidad a través de su conexión con el Estado y que analizaremos de seguidas en su vinculación con la LOPA.

Una interpretación concatenada de los Arts. 141, 142 y 300 de la C, revela que la noción Administración Pública del Estado comprende el conjunto de órganos que constituyen el instrumento de la función administrativa del Estado.

**§1324. Administración Pública Central** — La LOPA comienza por fijar normativamente su ámbito subjetivo de aplicación. De acuerdo con el Art.

1, *eiusdem* está destinada a regir la actividad de la Administración Pública Nacional y de la Administración Pública Descentralizada. Aquí, la redacción poco feliz del legislador incurre en una falla técnica (BREWER-CARIAS), al contraponer Administración Pública Nacional y Administración Pública Descentralizada, modificando así el criterio de leyes anteriores que distinguen entre Administración Pública Central y Administración Pública Descentralizada, ambas formando parte de la Administración Pública Nacional. En suma, la Administración Pública Central y Descentralizada funcionalmente (Véase Sent. de la CPCA, de fechas 10 de diciembre de 1987 y 5 de mayo de 1988).

La jurisprudencia ha salvado la imprecisión terminológica en que incurre el art. 1 de la LOPA, interpretando que se está refiriendo a la Administración Pública Central (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 23 de octubre de 1986, RDP N° 28, p. 87), que comprende todos los órganos que integran el Poder Ejecutivo (acepción restringida) o Administración Pública (sentido estricto) (Véase Sents. de la CSJ/SPA, de fecha 10 de enero de 1979, 14 de febrero de 1985, 6 de junio de 1985; y de la CPCA, de fecha 11 de mayo de 1980, RDP N° 3, p. 103).

**§1325. Administración Pública Descentralizada funcionalmente** — Es sabido que la centralización y descentralización son nociones que tienen el mismo origen, que se sitúan en el plano de la organización administrativa. Son dos sistemas posibles y antitéticos de la estructura administrativa.

En lo concerniente a la categoría organizativa Administración Pública Descentralizada se divide en dos categorías: (i) la Administración Pública descentralizada territorialmente, conformada por los entes político-territoriales (Estados y Municipios) y (ii) la Administración Pública descentralizada funcionalmente. Al respecto, la doctrina nacional (BREWER-CARIAS) concluye que la LOPA solo se aplica a las entidades descentralizadas funcionalmente con forma de Derecho público de carácter estatal, por oposición a las de carácter no estatal, en suma, la Administración Pública descentralizada funcionalmente, la cual engloba la LOAP bajo la denominación de: (i) institutos públicos; (ii) institutos autónomos y (iii) demás entes descentralizados (art. 19, ord. 3 de la LOAP).

Por otro lado, las estructuras subjetivas de Derecho público sin personalidad jurídica previstas en la LOAP, son: en primer lugar, los órganos desconcentrados (Art. 91 de la LOAP); y en segundo lugar, los servicios desconcentrados sin personalidad jurídica –que sustituyen a los denominados tradicionalmente servicios autónomos sin personalidad jurídica– (Art. 93, *eiusdem*).

## II. MATERIAL

**§1326. Planteamiento** — Una de las ideas rectoras que preside la idea de codificación del procedimiento administrativo ha sido la de que la verdadera heterogeneidad de la Administración Pública y sus actividades radica en el ámbito material, por lo que, tan solo en casos especiales, las relaciones jurídico-administrativas requerirán de normas procedimentales específicas.

En este punto, hemos de referirnos a que la LOPA no es una ley común sino general, en la idea del legislador que acepta la compatibilidad de una regulación general con la existencia de procedimientos administrativos llamados especiales en aquellos casos en que lo aconseja la materia regulada, o simplemente su inaplicabilidad.

**§1327. Procedimientos administrativos especiales** — La expresión de procedimientos administrativos especiales se puede emplear en un doble sentido: los regulados al margen de la LOPA, que no obstante ello, sus normas son supletorias (Véase Sents. de la CPCA, de fecha 1 de agosto de 1985, JCPCA N<sup>o</sup> 14/15, p. 78; 8 de agosto de 1985, JCPCA N<sup>o</sup> 14/15-77; 22 de enero de 1987, JCPCA N<sup>o</sup> 31, p. 181); y los específicamente regulados en la propia LOPA.

**§1328. Leyes especiales** — La LOPA regula por primera vez con carácter general el procedimiento administrativo constitutivo –al que podemos denominar ordinario o general– de los actos administrativos, es decir, aquel conforme al cual la Administración Pública sigue el proceso de toma de decisión para concluir en la adopción de un acto administrativo.

**§1329. Procedimiento administrativo ordinario** — Ahora bien, hechas las anteriores consideraciones de orden general, estimamos conveniente precisar cómo debe interpretarse la remisión que hace el Art. 47 de la LOPA a las leyes especiales, y si su aplicación preferente es solo al procedimiento administrativo ordinario (BREWSTER-CARÍAS) o a los procedimientos especiales de los recursos administrativos, en las materias que constituyen la especialidad.

**§1330. Recurso administrativo** — Finalmente, la aceptación por parte de la LOPA de la existencia de los procedimientos administrativos especiales no impide concebir su aplicación con carácter supletorio en cuanto sean compatibles con aquéllos (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 28 de febrero de 1985, RDP N<sup>o</sup> 21, p. 124), así como a los principios generales de procedimiento que habrán de prevalecer y aplicarse (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 28 de febrero de 1985, RDP N<sup>o</sup> 21, p. 124); por lo demás, su existencia en modo alguno puede justificar un régimen diferenciado del sistema de los recursos administrativos, como bien sostuvo la doctrina nacional (Véase Dictamen

de la Procuraduría General de la República, en DPGR, 1989, p. 103) y la jurisprudencia (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 31 de octubre de 1983).

**§1331. Seguridad y defensa del Estado** — En cuanto el ámbito material de aplicación de la LOPA, se excluyen expresamente algunos procedimientos administrativos, cuando señala en el art. 106 de la LOPA, lo siguiente: “De la aplicación de la presente Ley quedan excluidos los procedimientos relativos a la seguridad y defensa del Estado”, por entenderse que, la aplicación de la LOPA no podía entorpecer las peculiaridades del funcionamiento de las Fuerzas Armadas Nacionales.

**§1332. Reglamentos** — Por último se impone examinar, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 47 de la LOPA si los procedimientos especiales que puedan tener aplicación preferente, son solo los previstos en leyes especiales o también comprenden los establecidos en los reglamentos.

La posibilidad de incluir a los reglamentos en la remisión que hace el art. 47 de la LOPA, a leyes especiales, habría significado que en un breve tiempo la LOPA hubiese dejado de aplicarse, porque si en cada reglamento del Poder Ejecutivo, posteriormente, se regulan procedimientos administrativos, la LOPA habría caído en desuso. De esta forma, la mención que se hace, en el artículo 47 de la LOPA a leyes especiales, debe interpretarse como ley en sentido formal, quedando excluidos, en consecuencia, los reglamentos (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 31 de octubre de 1983, RDP N° 16, p. 148), salvo si se trata de aquellos procedimientos especiales regulados en reglamentos en virtud de exhortación expresa de una ley especial (BREWER-CARIAS).

### III. FUNCIONAL

**§1333. Planteamiento general** — Si la necesidad de someter la Administración Pública a ciertas normas procedimentales no es discutida, ni cuestionada la existencia de tales normas, un último problema que plantea el Art. 1 de la LOPA, al señalar que los órganos sujetos a la ley ajustarán su actividad a las prescripciones de la misma, es el de si se refiere a la actividad administrativa propiamente dicha o, por el contrario, a cualquier tipo de actividad que proceda de la Administración Pública.

Es sabido, que el recurso al Derecho privado, por parte de la Administración Pública, es siempre instrumental, ya que solo tiene lugar en aquellas parcelas de la actividad pública diferentes y auxiliares del ejercicio de la función administrativa, pues las peculiaridades de la Administración Pública y el elemento teleológico de la función administrativa impone que se actúe bajo las formas, garantías y procedimientos propios del Derecho administrativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. V *Procedimiento y Recurso Administrativo*, Paredes Editores, Caracas, 2010; AA.VV. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, 2ª ed., EJV., Caracas, 1982; AA.VV., *El Procedimiento Administrativo*, IDP, Caracas, Vol. IV, 1983; AA.VV., *La Relación Jurídico-administrativa y el Procedimiento Administrativo*, en Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Brewer-Carías”, Vol. IV, EJV-FUNEDA, Caracas, 1998; BARNES VÁZQUEZ, J., *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993 y *La transformación del procedimiento administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008; BREWER-CARÍAS, A.R., *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, LEGIS, Bogotá, 2003 y *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Col. Estudios Jurídicos N° 6, EJV, Caracas, 2003; FRAGOLA, U., *Manuale di Diritto Amministrativo*, 2ª Ed., Nápoles, 1946; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, 12ª Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004; GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, T. II, EUNSA, Pamplona, 1988; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 2000 y *El Principio General de Buena Fe en el Derecho Administrativo*, 3ª Ed., Civitas, Madrid, 1999; GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Civitas, 1997; HERNÁNDEZ G., J. I., *Leciones de procedimiento administrativo*, FUNEDA, Caracas, 2007; LANGROD, G., “El Procedimiento administrativo no Contencioso”, *JA*, Doctrina, 1962; “Procedure administrative et droit Administratif”, *RISA*, 1956; y “La doctrine allemande et la procédure administrative non-contentieuse”, *RISA*, Bruxelles, 1968; MEIER, H., *El Procedimiento Administrativo Ordinario*, Caracas, 1986; MOLES CAUBET, A. “Vicisitudes del procedimiento administrativo venezolano”, en *Estudios de Derecho Público*, UCV, Caracas, 1997 y “Prólogo” al libro de Araujo-Juárez, J., *Tratado de Derecho Administrativo Formal*, Vadell Hnos. Editores, 3ª Reimpresión, Caracas, 2007; PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena Administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Ed. LEX NOVA, Valladolid, 2001; SANDULLI, A., *La procedura amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1964.