

Luciano Parejo Alfonso

Coordinador

Presentación

El desarrollo del estatuto de la Administración pública, entendida como sistema, es extremo capital, como fácilmente se comprende, para la plena funcionalidad del Estado democrático de Derecho definido por la Constitución, al propio tiempo social y autonómico. De ahí justamente la reserva competencial que en favor de las instituciones generales se hace en el apdo. 18 del número 1 del artículo 149 CE, que —desde el punto de vista subjetivo— tiene su centro de gravedad, sin duda, en las bases del régimen jurídico cabalmente de las (en plural) Administraciones públicas (para la garantía de un tratamiento común ante ellas) y en el procedimiento significativamente calificado también de común. Es probable que ésta sea la causa de la altura del listón crítico que un amplio y destacado sector de la doctrina científica aplicó desde el primer momento a la Ley que abordó el aludido desarrollo constitucional justamente en ejercicio de los dos concretos títulos competenciales mencionados: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El texto legal, surgido así a la vida jurídica en ambiente polémico, no ha podido luego llegar a desembarazarse de los estigmas producidos por dicha recepción crítica, circunstancia a la que ha ido añadiéndose el lastre de una incidencia real —en su conjunto y por lo que hace a sus aspectos más novedosos— poco brillante en la práctica administrativa, así como un manejo de sus técnicas o instituciones centrales —como el llamado silencio administrativo, expresión que el texto legal, sin embargo, evitaba en su versión original—, bastante alejado quizás del que el legislador tuvo en mente.

Se explica, pues, que la idea de una reconsideración se afirmara

al poco tiempo de la entrada en vigor de la norma legal. Habiendo arrojado un análisis inicial, efectuado sin condicionamientos previos algunos, la conveniencia de la extensión de tal reconsideración a parte considerable del texto, los trabajos sucesivos se concentraron en acotar la ambición de la operación a realizar, identificando los elementos más precisados de corrección. Obvio resulta decir que entre éstos estuvo siempre el llamado silencio administrativo. De esta suerte, el Gobierno constituido a raíz de las elecciones generales para la legislatura que está a punto de concluir pudo contar desde el principio con unos trabajos internos previos de gran valor para retomar la iniciativa de un cambio legislativo en la materia. En línea de continuación con ellos se encargó un estudio a una pequeña comisión constituida por los Profesores Pérez Moreno, Francisco López Menudo y el autor de estas líneas, que sirvió de base a una jornada de análisis y debate, abierta a los Profesores de Derecho administrativo, que, con amplia participación, se celebró efectivamente en Sevilla. El estudio y las interesantes aportaciones realizadas durante la citada jornada facilitaron al Ministerio de Administraciones Públicas el material de base para el desarrollo de los trabajos dirigidos ya a la elaboración del pertinente Anteproyecto de Ley, que no recogió enteramente los planteamientos en ellos formulados y se decantó definitivamente por la autolimitación, es decir, en favor de una mera modificación legislativa.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, así resultante debe enjuiciarse, pues, de acuerdo con sus limitados objetivos, que —en general— cumple adecuadamente. De acuerdo con ellos, su centro de gravedad se reparte entre el régimen de las relaciones interadministrativas, el de la obligación de resolver —y notificar— en plazo, lo que vale decir del llamado silencio administrativo, y el de los actos administrativos y su impugnación y revisión, sin perjuicio de retoques significativos en otros aspectos, particularmente en la responsabilidad. Si se deja de lado el régimen de las relaciones interadministrativas, cuya reconsideración obedece a las exigencias que plantea el funcionamiento del Estado autonómico (no atendidas suficientemente por el texto de 1992), es claro que la operación legislativa se ha centrado, en efecto, en la «rectificación», bajo el signo limitador y «garantista» legitimado por la «mejora técnica» reclamada por la crítica al citado texto de 1992, dejando de lado cualquier pretensión de continuación, consolidación y remate, no digamos ya ampliación, de las líneas de innovación, acertadas, abiertas por dicho texto, especialmente en punto a la introducción del elemento consensual en el procedimiento administrativo (la preparación de la resolución y la resolución misma de éste) y a la flexibilización del régimen de impugnación de los actos administrativos y, en general, de solución de los contenciosos de este orden. Sin perjuicio de la indudable necesi-

dad de la referida mejora técnica, es discutible el pleno acierto de los términos en que se ha llevado a cabo a la vista de la paralela evolución de la legislación administrativa sectorial y los requerimientos que para la actuación administrativa pone de relieve (comenzando ya por la «ordenación» de la acción de los agentes en los sectores «liberalizados»). No parece cuestionable, sin embargo, el desacierto de la renuncia a continuar la tarea de apertura y flexibilización de la actividad administrativa formalizada, incluso una vez tornada contenciosa. Tanto más a la luz de las innovaciones introducidas, muy poco antes y desde el punto de vista del control judicial de la Administración, por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: en materia de la actividad administrativa impugnabile (especialmente cuando de prestaciones se trata, art. 29) y en la de composición intraprocésal de los contenciosos (art. 77). El mandato al Gobierno de la elaboración de uno o varios proyectos de Ley para la regulación de los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos de alzada y de reposición, al propio tiempo que expresa esa renuncia, argumenta por sí misma la pertinencia y urgencia de la acción del legislador en el aludido campo y el carácter injustificado de su postergación (no mayor dificultad objetiva de la regulación de los extremos efectivamente abordados y los referidos a los actos consensuales y los procedimientos alternativos de arreglo en vía administrativa de contenciosos).

Desde un punto de vista más amplio, la Ley 4/1999 representa, en todo caso, una nueva ocasión perdida para un planteamiento global del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común 1) más adecuado a los requerimientos del Estado autonómico inserto en la Unión Europea, y 2) a la altura de las nuevas exigencias que las transformaciones en la acción estatal viene imponiendo a la actuación administrativa. Y, sin embargo, tanto el ejercicio que, para su propia Administración, hubo de hacer previamente el legislador general-estatal en materia de organización y funcionamiento (con el dictado de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), como el proceso de actualización del ordenamiento con relevancia para la ordenación territorial y urbanística desencadenado por la STC 61/1997, de 20 de marzo, debían haberle alertado sobre las deficiencias e insuficiencias del régimen jurídico común que para todas las Administraciones se encontraba establecido. Alguna de las insuficiencias, y no precisamente menor, como la de la omisión de toda regulación sobre la coordinación necesaria para el gobierno coherente del territorio (único para todos los gobiernos derivados del principio de distribución territorial del poder público),

quedó patente con la ocupación del espacio decisonal correspondiente por el legislador autonómico de la ordenación territorial y urbanística. Y las deficiencias, por mantenimiento inercial del enfoque tradicional, quedaron en evidencia poco después de la publicación de la Ley 4/1999, al menos por lo que hace al régimen de los órganos colegiados, con la STC 50/1999, de 6 de abril. Por lo que hace al procedimiento administrativo común, la materia está aún pendiente de un replanteamiento legislativo que, superando la perspectiva establecida a partir de la Ley de 1958, haga honor a su determinación constitucional, claramente referida no tanto a la ordenación de los procedimientos (cuestión sólo posible a la luz de las características de cada sector de la acción administrativa), como a la regulación de las instituciones del procedimiento administrativo, entendido en abstracto como actividad formalizada de la Administración.

La trascendencia de la materia y, por tanto, de la modificación cumplida por la Ley 4/1999 para el objeto central de *DA* obligaban a la revista a dar en sus páginas una respuesta pronta, no excluyente de posibles ulteriores análisis más detenidos. De ahí que, a tal efecto, el Consejo de Redacción decidiera aprovechar los trabajos ya en curso con motivo de una iniciativa estrictamente universitaria del Director de la revista, complementándolos —para su debido enmarque y enriquecimiento— con un trabajo general del Profesor y Magistrado Francisco González Navarro, especialista reconocido en la materia, para integrar un número monográfico que pudiera estar disponible en tiempo razonable. Obligado es en este lugar para el coordinador del número expresar el agradecimiento a todos cuantos —accediendo a alterar el sentido inicial del trabajo encomendado— colaboran en el número y, muy especialmente, al Prof. González Navarro su disposición para hacer el esfuerzo de atender el compromiso amablemente asumido en tiempo hábil para cumplir el objetivo marcado por el Consejo de Redacción.

Lo dicho explica por sí mismo la estructura interna del número y el elenco de colaboradores en éste, e, incluso, la elección del coordinador. Tratándose de dar cuenta del contenido y alcance de la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el análisis y comentario cubre la totalidad del contenido dispositivo de la Ley 4/1999 y se efectúa, en la medida de lo posible, agrupando éste temáticamente conforme a su propia ordenación normativa. A todos los estudios resultantes, que van siguiendo así el orden sistemático mismo del texto legal, precede, como se ha anunciado, uno general, cuya visión de conjunto proporciona una introducción que añade un decisivo plusvalor.

Estudios

I. Valoración general

