

Las adaptaciones de la Legislación Local a la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común

Juan José Díez Sánchez
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

Sumario: I. INTRODUCCION. II. LOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES DE LA LRJ-PAC. 1. El artículo 149.1.18 CE. 2. La interpretación constitucional. A. En cuanto a la noción «régimen jurídico». B. En cuanto a la noción «procedimiento administrativo común». 3. El alcance de los conceptos constitucionales. III. LA TRANSPOSICIÓN LEGAL. 1. Valoración crítica global. A. Ausencia de estructura propia. B. Indefinición en los contenidos. C. Heterogeneidad y descompensación en las formulaciones. D. Apreciación desigual de las novedades. 2. Carácteres de la LRJ-PAC. A. Es una norma directamente ordenada por la CE. B. Esencial para el ordenamiento administrativo. C. Ideada para contribuir a reforzar el Estado complejo. D. Es una norma general. E. Directamente aplicable. F. Necesitada de desarrollo. IV. LAS ADAPTACIONES DE LA LEGISLACIÓN LOCAL. 1. El planteamiento de la LRJ-PAC. 2. Referencias expresas a las Entidades locales. Algunas singularidades. 3. Sistema de fuentes en la LRBL y la LRJ-PAC. A. La relación entre la LRBL y la LRJ-PAC. B. La ordenación de las fuentes. 4. Adaptaciones específicas. A. Relaciones interadministrativas. B. Derechos de los ciudadanos. C. Creación de órganos administrativos. D. Delegación y avocación de competencias. E. Ejecutoriedad de los actos administrativos. F. Recursos administrativos. G. Revisión de los actos administrativos. H. Responsabilidad patrimonial. I. Abstención y recusación. J. Reglas sobre la actividad administrativa. K. Registros. L. Interesados. M. Cuestiones relativas a los procedimientos. V. VALORACIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (abreviadamente LRJ-PAC) que ha venido a desarrollar mixtificadora, crítica y problemáticamente tres de los conceptos jurídicos englobados en el art. 149.1.18.º del texto constitucional ¹, ofrece algunas particularidades en su traslación aplicativa al ámbito de la *Administración local*.

¹ Vid. monográficamente sobre esta Ley: GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*

El *objetivo* de este trabajo radica en aproximarse a esas peculiaridades, ofreciendo un enfoque de la *transposición* del contenido de la nueva ley al ámbito local, antes de descender a concretar las adecuaciones o *adaptaciones* que requiere la legislación local.

La metodología utilizada a ese fin parte, lógicamente, de la LRJ-PAC. Por ello, en un primer momento nos detenemos en el examen de su *dimensión material* así como en su *alcance subjetivo*, al objeto de sentar algunas de las premisas básicas cuya proyección sobre el núcleo de estudio parece imprescindible. Con cierto detalle procedemos a determinar los *postulados constitucionales* que la fundamentan, tomando como referencia la doctrina del Tribunal Constitucional, lo que permite constatar los ambiguos perfiles de las nociones manejadas por el legislador. La valoración de la doctrina constitucional da pie a profundizar en los *rasgos fundamentales* de la *nueva ley*, advirtiendo formal y materialmente aquellos elementos y caracteres identificadores.

Posteriormente se procede ya a encajar las formulaciones de la LRJ-PAC a la normativa local, tomando en cuenta esencialmente la Ley 7/1985 de 2 de abril (LRBRL) y el Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre (ROF). En este punto, que es el eje del trabajo, hacemos un sucinto análisis de aquellas *prescripciones expresas* relativas a las Entidades locales en la ley de 1992 a fin de apreciar las singularidades que aporta, para pasar de inmediato a examinar el *sistema de fuentes* en la materia que nos ocupa y la articulación de las *relaciones entre aquellas normas*. Sentadas algunas ideas trascendentes a este propósito, la última tarea consiste en fundamentar las *adaptaciones específicas* que, a nuestro juicio, derivan de la nueva regulación.

Para acometer esa labor, hemos entendido que la única solución coherente era repasar las previsiones de la legislación local directa o implícitamente afectadas, procurando la interpretación favorable a su compatibilidad si ello era posible, y dilucidando en otro caso el tratamiento aplicable a los desajustes que necesariamente se han producido.

Común. Madrid, 1993, PARADA, R. mismo título. Madrid, 1993; VARIOS AUTORES, *Comentario sistemático de la Ley*. Madrid, 1993; LEGUINA VILLA, J y SÁNCHEZ MORÓN, M. Coordinadores. *La nueva Ley*. Madrid, 1993; VARIOS AUTORES, *Aproximación a la Ley*. Madrid, 1993.

II. LOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES DE LA LRJ-PAC

La mentada Ley tiene la misión, como es bien sabido, de disponer la regulación de estos tres conceptos jurídicos capitales del ordenamiento administrativo previstos en el art. 149.1.18 de la CE:

- a) las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas,
- b) el procedimiento administrativo común, y
- c) el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Si bien el último de ellos puede aparecer inequívoco en su concepción y contenido, los dos primeros devienen claramente ambiguos y equívocos, resultando difícil precisar sus contornos o perfiles. El recurso a la jurisprudencia constitucional no depara la clarificación deseable aunque quepa encontrar en ella contribuciones de interés en esa dirección.

Nos permitimos hacer algunas observaciones previas en torno a la disposición constitucional para pasar de inmediato a valorar la doctrina constitucional.

1. El artículo 149.1.18.º CE

Constituye este precepto ² un verdadero paradigma de «*norma revol-tijo*» (entendido este término en su acepción más propia de «conjunto o compuesto de muchas cosas, sin orden ni método», conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española). Calificación que no deja de ser extensible en gran medida a muchos otros apartados del mismo artículo y del anterior, y expansivamente a la práctica totalidad del Título VIII, por razones que nos son conocidas y que no viene al caso traer a colación.

Puede tenerse claro el *objetivo perseguido* con esta disposición, que no es otro que atribuir al Estado competencia exclusiva sobre los dis-

² Vid. los recientes comentarios sobre esta fórmula constitucional de COSCULLUELA MONTANER, L. en el libro colectivo *Comentario sistemático*, *ob.cit.*, págs. 24 y sigs., GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F. *ob.cit.*, págs 71 y sigs.; PARADA, R. *ob.cit.*, págs. 45 y sigs., PAREJO ALFONSO, L. en libro colectivo coordinado por LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN, *ob. cit.*, págs. 21 y sigs.

tintos subsectores o elementos del ordenamiento administrativo que contempla.

También el *fin último*, a saber, un tratamiento jurídico uniforme en sus líneas esenciales, que a la par que garantice, con independencia de la Administración actuante, un marco jurídico de impronta estatal, preserve sin contravenir esas convicciones, un margen a las potestades normativas de las Comunidades Autónomas.

Podría incluso convenirse en la *simetría* que guarda con algunas otras prescripciones del mismo artículo, ya desde el punto de vista sustantivo como en cierto modo formal. Nos referimos claro está a aquellos apartados que atribuyen sectores del ordenamiento como el mercantil, penal, penitenciario, procesal (6.º), laboral (7.º) o civil (8.º), genéricamente a la competencia exclusiva del Estado, admitiendo no obstante, espacio para algunas formulaciones autonómicas específicas o singulares.

Ahora bien, no es posible negar que estamos ante un precepto constitucional significativamente *complejo* y además *complicado*, ubicado *asistémicamente*, en el que se articula un *incompleto* cuadro de elementos o conceptos fundamentales del Derecho Administrativo, con una manifiesta *divergencia ordenadora* respecto a esos otros órdenes normativos, y con una exteriorización o técnica legislativa *defectuosa o reiterativa*.

Que es *complejo* no requiere apenas comentario. Baste comprobar que es un precepto compuesto por la suma de varios elementos, agrupados sin una secuencia organizada en virtud de algún principio lógico que contribuya a cerrar el sistema. Es, o así resulta, un agregado en que se individualizan partes de un todo, sin vislumbrar la complitud de éste, y se precisa para cada una de aquéllas el distinto alcance de la potestad normativa del Estado.

Ese supuesto defecto no es grave en sí mismo, aunque sí lo deviene cuando se advierte que el precepto es, a su vez, *complicado*, o si se prefiere de difícil comprensión o entendimiento. ¿Por qué esto es así o al menos nos lo parece a nosotros?

En primer término, por la variedad de fórmulas atributivas de competencia normativa, agotándolas prácticamente: bases, legislación, legislación básica, técnicas implícitas como procedimiento administrativo común, sistema de responsabilidad, así como en sentido contrario, desarrollo autonómico, especialidades organizativas, etc. Ningún otro

apartado presenta redacción expresa parecida, aunque más de uno de ellos puede ser tácitamente tan complicado si se examina de cerca.

De otra parte, dada la aguda dificultad que entraña delimitar algunos de los conceptos jurídicos, por cuanto no es ni mucho menos pacífico su deslinde, sino antes bien son susceptibles de solapamientos. Es el caso, particularmente como tendremos ocasión de ver, de las nociones de «régimen jurídico» y «procedimiento administrativo común». Desde esta perspectiva de fondo es necesario constatar, no obstante, que semejante problema presentan muchas otras disposiciones.

Puede considerarse también que la ubicación de la materia resulta *asistemática*, examinando el conjunto del precepto constitucional y tomando como base estas dos referencias: que existe un bloque de previsiones generales (números 6.º a 8.º) y no conexo a él éste que también es de semejante naturaleza (18.º), y que intercalado entre previsiones especiales o más singulares, se sitúa el que comentamos. Razonablemente cabría haberlo ubicado por aquella naturaleza en el primer bloque, aunque hay que reconocer la carencia de método o sistemática que preside todo este artículo.

En otro orden, la articulación resulta *incompleta* para configurar el sector administrativo, al quedar fuera de su texto núcleos del Derecho Público que se encuentran repartidos o dispersos. Es el caso del dominio público (incurso en el artículo 132 CE) y más difusamente de parcelas muy concretas de este sector tan expansivo como indomitable (cuyos ejemplos hallamos en la mayoría de los apartados a partir del 19.º, e incluso entre el 9.º y el 17.º).

Es posible justificar esa opción legislativa, pues al fin y al cabo con ella surge un cuadro de matizaciones que era lo pretendido para distribuir las competencias por razón de las distintas materias. La abstracción de las formulaciones generales no aportaba mecanismos garantizados. Pero esa justificación que puede fundamentar el tratamiento dado a la prolija enumeración de gran parte de materias o partes de éstas, no hace sino reafirmar la diferente actitud *ordenadora* con respecto a otros órdenes normativos (antes citados), introduciendo una *divergencia* manifiesta.

¿Es discriminatoria por infundada? La respuesta depende de planteamientos de base que no podemos dilucidar aquí, pero ello no obsta a apreciar insuficiencias en el ensamblaje general que establece, ni a pro-

pugnar una más completa composición de elementos de Derecho Público que podría haberse salvaguardado con ese mismo carácter.

La exteriorización o redacción del precepto no es tampoco el más acabado ejemplo de técnica legislativa, fundamentalmente por el uso *reiterativo o defectuoso* de términos, pero éste es un inconveniente sin trascendencia que sólo afecta a la presentación formalista.

En este contexto se encuentran integrados *los tres conceptos* aludidos, a los que vamos a referirnos para enmarcar las reflexiones posteriores.

2. La interpretación constitucional

En la temprana STC 32/1981 de 28 de julio, el Alto Tribunal efectúa ya una aproximación general que no obstante resulta poco esclarecedora, al decir: «Ni el uso de la expresión “régimen jurídico” para *designar sólo el procedimiento y el régimen de recursos en nuestra práctica legislativa es un criterio constante ni uniforme para todas las Administraciones Públicas que permita inducir de él la voluntad inequívoca del constituyente, ni aunque lo fuera, podría aceptarse sin más esta interpretación sin apoyarla en otras razones que deriven directamente de la propia estructura constitucional. Tampoco puede afirmarse sin más que la expresión “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, abarque “en puridad todo el Derecho Administrativo, cuya clave es la sumisión de la Administración al Derecho”...sino por el evidente motivo de que tal razón es en sí misma pura tautología reduccionista que restringe el Derecho Administrativo a su “clave” e identifica a ésta como las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*».

Tampoco la STC 76/1983 de 5 de agosto (asunto LOAPA) avanza demasiadas ideas, aunque en ella aparece expresada ya la interpenetración de ambos conceptos al sostener que el Estado tiene competencia «*para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas, pues la expresión “régimen jurídico” contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos... y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas*».

Es en la STC 227/1988 de 29 de noviembre (recurso contra la Ley de Aguas) donde se efectúa el pronunciamiento más explícito de lo que debe entenderse por «procedimiento administrativo común», a los

efectos del art. 149.1.18.º CE. *«El adjetivo “común” que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del “procedimiento administrativo común”, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio artículo 149.1.18.º—, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa racione materiae. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales...»*

Por su parte, la STC 214/1989 de 21 de diciembre (asunto LRBRL), se limita a recordar la doctrina sentada en la sentencia 32/1981 (reiterada posteriormente en las sentencias 76/1983 de 5 de agosto y 27/1987 de 27 de febrero), según la cual *«debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, encontrando cobertura a esa encomienda estatal en el concepto mismo de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, por cuanto dicha expresión engloba a las Administraciones Locales...; para señalar más tarde que “el “régimen local” que, es por tanto, el régimen jurídico de las Administraciones Locales...podrá si acaso discutirse el alcance dado a los competencias del Estado derivadas del art. 149.1.18.º de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las Entidades Locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el “régimen local” —equivalente a “régimen jurídico de las Administraciones Locales”— haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas».*

Por último, la STC 23/1993 de 21 de enero (asunto RD Ley 1/1986) fórmula una serie de puntualizaciones en torno a institutos jurídico-administrativos al hilo de la norma impugnada. El resultado es convenir con el legislador que *«los preceptos que se impugnan no cabe dudar que se refieren a elementos del procedimiento administrativo común, como expresamente declara el artículo 5 del Decreto-Ley». ¿Cuáles son*

esos elementos? Las novedades en materia de *silencio administrativo positivo* y el sucedáneo de *certificación* y, las innovaciones en materia de *notificaciones*. El TC añade en relación expresa al nuevo régimen del silencio: «*Tal técnica se integra en el procedimiento administrativo encaminado a la producción de actos, en lo que aquí atañe, al modo de una autorización concedida por la Administración. Que este extremo del procedimiento administrativo deba resultar "común" en todo el Estado, en el sentido querido por el artículo 149.1.18.º de la Constitución, se justifica en la necesidad de que esa garantía mínima que redunde en un beneficio de los administrados juegue por igual para todos los españoles que dirigen sus peticiones para la instalación de empresas a la Administración.*»

— A la misma conclusión habría de llegarse también si se considerase como bases o normas básicas los preceptos impugnados... A efectos de la legislación básica sólo juega el límite específico del art. 86.1 CE ("régimen de las Comunidades Autónomas"), siendo posible que el Decreto-Ley, siempre que se cumplan los demás requisitos constitucionales exigibles, establezca "disposiciones legislativas" que contengan bases o normas básicas también a los efectos del artículo 149.1.18.º CE».

Otro conjunto de decisiones ³ se limitan a consignar apreciaciones sobre sectores particularizados que deben integrarse en la noción de «régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

Si nos detenemos a examinar la doctrina constitucional se pueden obtener algunas deducciones de interés.

A. En cuanto a la noción «régimen jurídico»

a) Es una expresión constitucional que el Alto Tribunal no ha llegado a definir plenamente por lo que carece de objeto o contenido identificador propio.

b) Hasta el momento se ha limitado a expresar:

— de una parte, lo que no puede ser: «todo el Derecho Administrativo». Dicho de otro modo, el Derecho Administrativo no se reduce a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

³ Son las STC 38/1983 de 16 de mayo; 179/1985 de 19 de diciembre; 14/1986 de 31 de enero; 26/1987 de 27 de febrero; 20/1988 de 18 de febrero; 154/1988 de 21 de julio; 187/1988 de 17 de octubre; 213/1988 de 11 de noviembre; 132/1989 de 19 de julio; 17/1990 de 7 de febrero y 148/1991 de 4 de julio.

— de otra parte, lo que constituyen elementos integrantes del mismo. A saber: los «aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas»; el procedimiento y el régimen de recursos; aspectos funcionales; la fijación de los principios relativos a las competencias locales; otros aspectos relativos a las Corporaciones Profesionales, Universidades, Cámaras Agrarias, Régimen y Administración electoral.

Desde estas consideraciones no se alcanza claridad conceptual. La razón de esta indefinición y del modo típico de proceder del TC seguramente parte de la previa carencia de una noción en la doctrina científica administrativa. En ésta como en la constitucional, hay aspectos indiscutiblemente reconocidos como partes del «régimen jurídico», así los institucionales, organizativos o aun con reservas, los funcionales. Pero no se dispone de un concepto concluyente que determine si dentro o fuera de él están otros aspectos tales como el procedimiento en sentido estricto, la forma de producción, validez, eficacia, etc. de los actos e incluso otros temas relativamente próximos como el sistema de responsabilidad.

La fuerza de la dogmática y la plasmación legislativa de la misma históricamente, juegan aquí un papel relevante del que no ha podido sustraerse el TC. A la hora de recorrer este camino, la ausencia de «codificación» del Derecho Administrativo ha proyectado un magma normativo cuarteado por distintos factores, en el que con naturalidad luce un conjunto de disposiciones legislativas reguladoras de los más variados temas y materias, con caracteres generales unas y especiales otras. Pero no radica ahí solamente el núcleo del problema, sino en el conjunto de instituciones que por su significación parecen dotadas de entidad propia (concesiones, contratos, expropiación, función pública y un larguísimo etcétera), cuando todas ellas se nutren de denominadores comunes. La singularidad basada en fundamentos que en cualquier caso se conectan a potestades, actividades o medios instrumentales intrínsecamente característicos de la Administración Pública, como organización llamada a servir los intereses generales, no es causa suficiente para aislar módulos y separarlos del concepto matriz que es el «régimen jurídico» de las Administraciones Públicas. Si se hace eso no es por negarlo, sino para advertir que las especialidades por razones metodológicas, disciplinares e históricas han calado profundamente en el esquema lógico, hasta el punto de separar «órganos que integran el mismo organismo vivo».

Estas reflexiones heterodoxas vienen a cuento de la posición deducida de la doctrina constitucional, pero expresa y particularmente, de la

previsión *plúrima* del art. 149.1.18.º que ejemplarmente representa lo que acabamos de comentar. Ello produce ya, según podemos apreciar, que una división como la contemplada en el precepto entre «régimen jurídico» y «procedimiento» se torna artificial, pues para el TC y para la doctrina científica, éste último es uno de los elementos del primero (y otro tanto puede argumentarse respecto del resto de elementos que también en forma expresa menciona aquella disposición constitucional) ⁴.

B. En cuanto a la noción «procedimiento administrativo común»

En la búsqueda de la singularidad que aporte el otro término debatido, resulta de la doctrina constitucional que:

a) El adjetivo «común», en el plano material, define la estructura general del «iter procedimental» que ha de seguir la Administración para la realización de su actividad jurídica.

Vendría a ser, coincidiendo con una reiterada concepción de la doctrina ⁵ ahormada a las previsiones al respecto de la LPA, aquel conjunto de principios o institutos informantes o configuradores de un abstracto desenvolvimiento de la actividad jurídico-administrativa. En sentido contrario, no suministra un procedimiento acabado, ni un cauce formal a la medida de las diversas actividades jurídicas, tampoco un modelo estándar. Su función es ofrecer el marco y el encuadre con los instrumentos adecuados para que el procedimiento cumpla las finalidades que tiene asignadas, pero la concreta materialización del procedimiento será ya producto adaptado a la actividad administrativa particular. Así pues, con la expresión «común» no se está definiendo ningún procedimiento sino una estructura o esqueleto; no hay posibilidad de referirlo a un «iter» general aplicable a ciertas actividades de formalización típica.

Sin embargo, una vez más surgirá problemático delinear con alguna precisión qué *contenido* incluye esa estructura. A ese fin resulta indubitado que su conformación puede ser más o menos flexible, pero que en todo caso integra la noción de procedimiento. Pero ¿también otros

⁴ Vid. en este mismo sentido PARADA, *ob.cit.*, pág. 48 y GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *ob.cit.*, págs. 93 y sigs.

⁵ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ Y GONZÁLEZ NAVARRO, *ob.cit.*, págs. 64 y sigs.; PAREJO ALFONSO, *ob.cit.*, pág. 30 y sigs. y bibliografía allí citada.

principios, normas o institutos colaterales a la simple formulación del cauce formal?

La respuesta, en línea con el mismo enfoque que la anterior premisa relativa al «régimen jurídico», también la suministra la jurisprudencia del TC.

b) El Alto Tribunal señala que el adjetivo «común» determina además, los principios o normas que prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos.

Estos principios o normas no son todos ellos en sentido estricto «procedimiento administrativo» sino «régimen jurídico», aunque resulta difícil separar con criterios técnicamente solventes unos de otros, e incluso de integrar procedimientos como los de recurso y revisión en el «procedimiento administrativo común» en singular.

La opción del TC podría ser irreprochable si hubiera delimitado con rigor la separación de conceptos, sin dejarse guiar por planteamientos tan generales como imprecisos. Más aún cuando, en definitiva, asimila —lo que es plenamente correcto para nosotros— procedimiento y régimen de recursos con la expresión «régimen jurídico».

c) Entre esos principios del «procedimiento administrativo común» se encuentra la regulación del silencio o el régimen de notificaciones, como elementos sobre los que ha tenido ocasión de pronunciarse.

Ahora bien, se evidencia la escasa convicción con que el TC argumenta su posición, pues, de una parte la justifica en la necesidad de que esas garantías jueguen por igual para todos los españoles, supuesto plausible que de igual forma se obtiene con su integración en el concepto de «régimen jurídico» (que precisamente persigue garantizar un tratamiento común a los administrados); y, de otra parte, y ello resulta más paradójico, abriendo la interrogante de que la misma conclusión se obtendría si fueran considerados como bases o normas básicas los preceptos que se impugnaron.

En resumen, cabría decir que el TC hasta el momento ha ofrecido:

a) en relación al «régimen jurídico» una interpretación casuística que permite identificar distintos elementos como integrantes de aquella noción, entre ellos también el procedimiento, aunque éste tenga que ser aislado por las prescripciones constitucionales;

b) en relación al «procedimiento administrativo común», una exégesis de perfiles mucho más definidos que, no obstante, resulta posiblemente expansiva en exceso.

3. El alcance de los conceptos constitucionales

La inseguridad que deriva de las anteriores observaciones tiene su proyección a la hora de determinar su alcance. Porque no es indiferente la delimitación y el contenido asignados a cada expresión constitucional. Esto es evidente por distintas razones que cabe sistematizar así:

— primero, porque el TC tiene la obligación inexcusable de precisar con el mayor detalle posible cuál es la noción constitucional que asume, perfilando rigurosamente los «conceptos jurídicos» y dotándolos de contenido.

— segundo, porque la trascendencia de esos conceptos engarza con la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las CC. AA. a propósito de los mismos, teniendo en cuenta al respecto que:

— en materia de «régimen jurídico» el Estado tiene reservada la competencia únicamente para dictar las «bases», que éstas no agotan la normación, y que las CC. AA. disponen de atribución para dictar las «normas de desarrollo». Se trata por tanto de una materia de competencia concurrente o compartida, si bien con asignación exclusiva a cada ente de una esfera material.

— en materia de «procedimiento administrativo común», el Estado tiene reservada la competencia íntegra desde un plano sustancial, aunque ello no impide que las CC.AA. ejerzan, en el plano adjetivo, algunas competencias y que, además, en conexión con la interpretación de lo que deba entenderse con aquella expresión, se adicionen otras facultades normativas. De esa manera, a las CC.AA. les competiría:

— establecer las especialidades derivadas de su organización propia (expresión tan equívoca y difícil de aprehender técnicamente, a la que tuvimos ocasión de aludir en otro momento) ⁶.

— establecer por razón de la materia los procedimientos correspondientes, que pueden o no coincidir con regulaciones del Estado o de

⁶ Vid. DIEZ SÁNCHEZ, J.J. *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*. Madrid, 1992, págs. 93 y sigs.

otras CC.AA., aunque en todo caso habrán de respetar las prescripciones del «procedimiento administrativo común».

— establecer asimismo los procedimientos para la aplicación de su derecho sustantivo propio (conectado a la previsión del artículo 149.1.6.º CE), con las mismas reservas.

— en cuanto al «sistema de responsabilidad», cabe apreciar, sin embargo, que la reserva al Estado de la competencia es, en efecto, íntegra, lo que conlleva impedir a las CC.AA. ostentar facultades de carácter sustantivo, quedando limitadas pues a adecuaciones de tipo organizativo.

— tercero, porque el alcance de esos conceptos va a tener repercusión en el desarrollo legislativo que se efectúe de las previsiones constitucionales, operando concretamente en dos posibles direcciones:

— en la opción de legislar separadamente cada concepto, que implicaría diferenciarlos nítidamente para evitar incongruencias y solapamientos.

— en la opción de legislar conjuntamente (que es lo sucedido) para distinguir lo que en el cuerpo dispositivo corresponde a cada una de esas nociones, en orden a las consecuencias posteriores.

Creemos que hubiera sido pertinente abrir un amplio debate, con carácter previo a la toma de decisión en una esas direcciones, para enfocar correctamente estas cuestiones. No se ha hecho así y el mimetismo de la LPA ha tenido un influjo decisivo, a pesar de las distintas coordenadas en que se sitúan la Ley de 1958 y la LRJ-PAC de 1992.

III. LA TRANSPOSICIÓN LEGAL

La equivocidad característica de esos términos y una cierta precipitación en su elaboración se advierten en el texto de esta Ley, cuya pretensión de regular al mismo tiempo el «régimen jurídico y el procedimiento administrativo común» es difícilmente concebible, a menos que la equivocación estuviera ya consolidada como consecuencia de las leyes a las que viene prácticamente a sustituir (LRJAE, LPA). Y ello desde luego reconociendo que ese es el fin que guía al legislador y al que pretende sin duda responder el producto normativo que comentamos (elocuentemente se señala así en su Exposición de Motivos).

Pero con independencia del punto de partida, es lo cierto que la plasmación legal depara, a nuestro parecer, un conjunto normativo ca-

rente de cohesión interna, deslavazado, en el que al margen del mayor o menor acierto en muchas formulaciones, se lleva a cabo una desigual recepción de las nociones a regular; aderezadas y mezcladas con otras distintas propuestas normativas, hasta configurar una disposición que no se sabe bien en qué postulados descansa.

1. Valoración crítica global

Justificando esas aseveraciones, es posible recurrir a distintos argumentos que pasamos a exponer.

A. Ausencia de estructura propia

No existe, en efecto, una delineación en la Ley de lo que sean «bases del régimen jurídico» y lo que constituya «procedimiento administrativo común», y en consecuencia tampoco se establece, como debiera, qué partes de la misma tienen a esos efectos el carácter de «básicas»⁷. Habrá que inducirlo, como hacemos más tarde, con el riesgo de que el intérprete yerre donde el legislador no se ha atrevido a deslindar.

El esquema de la Ley, con retoques, es el de la LPA. Allí donde aquélla no llegaba se han efectuado algunas adaptaciones, y donde ha parecido se ha variado, sustituido o añadido lo que convenía. Pero no se ha parado a pensar que el formato pudiera no ser el adecuado porque el presupuesto no era el mismo. No es posible aducir por ello que la estructura no es censurable al descansar sobre el esqueleto de la LPA, antes al contrario lo será en mayor medida si no tienen las mismas finalidades.

La razón de este proceder, incluida la refundición en un solo texto, al margen de la facilidad que ofrece operar con un formato previo, hay que buscarla en la confusión originaria que rodea a estos conceptos. Dada la falta de un verdadero perfil que los singularice, el legislador no se ha arriesgado ni a separarlos en la articulación legal, ni mucho menos a predicar explícitamente el carácter «básico» de algunos de ellos. Antes bien ha optado por seguir la vía trazada por la Ley de 1958, por cuanto en ella también se concitaba no sólo el procedimiento en sentido estricto sino además principios generales de organización y actuación, régimen de los actos, etc., y un cierto paralelismo fundamental tienen por esa razón.

⁷ Sobre las consecuencias de esta omisión *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ Y GONZÁLEZ NAVARRO, *ob.cit.*, págs. 98 y sigs.

B. *Indefinición en los contenidos*

Las argumentaciones precedentes abocan a una indefinición de los contenidos que en la Ley deben ser propios de cada noción constitucional. A riesgo de equivocarnos, y partiendo de las pautas sentadas por el TC, podríamos considerar que:

a) a regular las «bases del régimen jurídico» se destinan tanto el Título Preliminar como el I, el II (a excepción del Capítulo III), preceptos aislados del Capítulo I del Título IV (sin duda el art. 38 —registros— y el 45 —incorporación de medios técnicos.), también el Capítulo I del Título V, y posiblemente el IX. Este último en la medida que no consagra un procedimiento (como era el caso de la regulación contenida en la LPA) sino principios básicos del régimen sancionador administrativo. Propiamente no puede, así concebido legalmente, integrarse en la omnicompreensiva expresión de «procedimiento administrativo común», aunque tampoco pacíficamente en una concepción más restringida de «régimen jurídico».

b) a regular «el procedimiento administrativo común» aparecen destinados todos los demás, excepto el Título X que tiene el contenido específico derivado de la noción del «sistema de responsabilidad». Bien cierto resulta que de esta forma se agranda en demasía este concepto al integrar parcelas heteróneas que alcanzan incluso a las reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral.

Estas elucubraciones teóricas no dejan satisfecho a nadie, porque se descubre pronto la inseguridad que reportan y la permanente tangencialidad que las caracteriza. Mas sobre todo evidencian lo fútil que resulta la Ley examinada desde ese doble ángulo que la rubrica y que el legislador se encarga de destacar con tintes grandilocuentes en diferentes apartados de su E. de M. (vgr. 3 a 7).

¿Qué porque decimos esto? Porque sorprende tanto despliegue de elocuencia expositiva para, de una parte, contemplar lo poco de novedoso (respeto a la LRJAE y LPA) que contiene la Ley en el ámbito del «régimen jurídico» (que en buena medida se importa a su vez de otras normas como la LOAPA o la LRBRL); para, de otra parte, llegar a la conclusión de que en estas «Bases» no está más que una porción minúscula del régimen jurídico (lo que no requiere más comentarios) ⁸; y

⁸ Vid. en este sentido las reflexiones de PAREJO ALFONSO en *ob.cit.*, pág. 24 y sigs.

por último, para reconocer y constatar que las viejas Leyes casi derogadas han proyectado su sombra más negra sobre el proyecto de configurar un nuevo «orden» hasta el extremo de impedir apreciarlo (lo que en el fondo es de agradecer).

C. *Heterogeneidad y descompensación en las formulaciones.*

La heterogeneidad tiene una muy sencilla comprobación, pues de un plumazo legislativo se formula un pretendido ajuste y adaptación a parámetros constitucionales de algunos de los más importantes instrumentos normativos que han fecundado el Derecho Administrativo. Y para acometer la tarea se procede con una metódica peculiar consistente en «aspirar» contenidos de varias Leyes, transcribiendo o recomponiéndolos, hasta formar un compendio en el que brilla por su ausencia la filosofía de partida y la unidad de criterios ⁹.

Da lo mismo por ejemplo que la LPA reuniera, sacrificando «criterios técnicos más o menos aceptables» —como se encargaba de reconocer su E. de M.—, un procedimiento administrativo en sentido estricto, más tres procedimientos especiales, además de otros contenidos a los que ya hemos hecho mención, que ahora mixtificando aún más excluir e insertar texto. Porque lo que surge es parte de lo mismo (procedimiento más régimen jurídico de los actos, así como un procedimiento especial), adicionado con lo que se considera «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», con lo que es «sistema de responsabilidad» y con lo que se da en llamar «principios de la potestad y procedimiento sancionador». ¿Hay sacrificio de criterios técnicos aunque ya no se reconozca? ¿Es aconsejable esta reunificación? ¿Debería el legislador haber procedido a depurar previamente su intento codificador?

La descompensación de formulaciones es también patente, bastando con citar el celo legiferante mostrado, vgr. en relación a los «órganos colegiados» (excediéndose posiblemente de la potestad básica) o respecto a los actos presuntos (uno de los aspectos más desafortunados). El desequilibrio con el resto del texto, fundamentalmente extraído de la LPA, es notorio, y no ayuda a facilitar un contexto normativo armónico.

⁹ Vid. las severas reflexiones críticas de PARADA, en *ob.cit.*, págs. 25 y sigs.

D. *Apreciación desigual de las novedades*

En un repaso meramente indicativo resaltaría una valoración más bien negativa de la mayoría de las novedades incorporadas ex novo, que difícilmente van a dar los benéficos efectos que el legislador declara. Puede que muchas queden en simples eufemismos, cuando no produzcan resultados más graves y que algunos de los planteamientos asombrosamente pretenciosos que se manifiestan en la E. de M. no sean más que experimentos.

Destacarían en ese orden como factores decisiva y expresamente negativos: la regulación de los actos presuntos, con una articulación sin duda kafkiana ¹⁰; la ampliación de los casos de nulidad de pleno derecho, con algún ejemplo de cierta confusión de esquemas operativos ¹¹; la revisión de los actos anulables ¹²; la revocación; el nuevo régimen de recursos ¹³; la configuración de la temática sancionadora inflada de principios ¹⁴.

Todo ello sin traer a colación el dudoso acierto en plasmar la doctrina constitucional recaída en muchos de los institutos regulados: concepto de interesados, lengua en los procedimientos, notificaciones, acceso a la tutela judicial o dilaciones indebidas. O la omisión de recepción de principios del ámbito comunitario ¹⁵; o para concluir el repaso, la dudosa necesidad de ciertas normas (como la del artículo 35) ¹⁶; la insistencia reiterada en derivar responsabilidad a los funcio-

¹⁰ Vid. opinión de SANTAMARÍA PASTOR, A. en libro colectivo *Comentario sistemático. ob.cit.*, págs. 164 y sigs. En otro sentido SÁINZ MORENO, F. en libro colectivo *Coordinado por LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN*, págs. 126 y sigs.

¹¹ Vid. al respecto CHINCHILLA, C. en libro colectivo *La nueva ley, ob.cit.*, pág. 198.

¹² Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Introducción al libro colectivo *La nueva ley, ob.cit.*, págs. 18 y sigs.

¹³ Censurado casi unánimemente. Vid. comentarios en las obras citadas en nota 1, y especialmente respecto al ámbito local GARCÍA DE ENTERRÍA, en *ob.cit.*, pág. 13.

¹⁴ Vid. in toto la extraordinaria monografía de NIETO, A. *Derecho Administrativo sancionador*. Madrid, 1993.

¹⁵ Vid. MUÑOZ MACHADO, S. «Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española». *REDA*, n.º 75, págs. 329 y sigs.

¹⁶ Vid. BAÑO LEÓN, J.M. en libro colectivo coordinado por LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN, *ob.cit.*, págs. 85 y sigs.

narios (ejemplarmente los artículos 42 a 44), o la más que evidente restricción de la transparencia administrativa (íntegramente el artículo 37). Y desde luego, sin mentar el régimen transitorio y las excepciones aplicativas contempladas en algunas de sus disposiciones adicionales.

Algunos de los extremos merecen valoración positiva, tal es el caso de la sistemática de las notificaciones, o la introducción de la terminación convencional, la acción de nulidad, la sustitución del recurso ordinario o en general la regulación de la responsabilidad.

Pero pesan más a nuestro juicio los desaciertos que las virtudes en un texto que debiera haberse caracterizado por el esmero técnico y por la dotación de un contenido depurado en el debate abierto ¹⁷.

2. Caracteres de la LRJ-PAC

De una forma simple y esquemática, pueden predicarse una serie de caracteres identificadores de la LRJ-PAC.

A. *Es una norma directamente ordenada por la CE*

Ciertamente en un sentido claro y evidente que no requiere comentarios, en tanto es desarrollo de las nociones constitucionales previstas en el ya mentado artículo 149.1.18.º y cuyo planteamiento pretende respetar. Ahí desde luego está la conexión íntima y directa que se refleja con carácter global en todo su texto.

Pero también en otro sentido más particularizado, la Ley es desarrollo directo o indirecto de determinados preceptos de la Constitución.

Lo es *directo* de, fundamentalmente:

— *el artículo 103* con un alcance muy concreto, puesto que, de un lado, atiende a la materización de los grandes principios informantes del ser y del deber ser de la Administración Pública, enunciados en el apartado primero; de otro, da cumplimiento a la previsión del número segundo relativa a la estructura básica administrativa (los órganos); y

¹⁷ De ahí que algunos autores como GARCÍA DE ENTERRÍA, en *ob.cit.*, pág. 11, propugnen la necesaria reforma parcial de esta ley.

por último, adopta las garantías para la imparcialidad del personal al servicio de la Administración, en línea con lo demandado por el apartado tercero.

— *el artículo 105*, en sus dos párrafos *b) y c)*, no así el *a)* que de momento queda legislativa y postconstitucionalmente relegado desde la perspectiva general que cabe atribuirle a esta disposición constitucional.

Aparecen así desarrollados, de una parte, (b) el acceso a los archivos y registros administrativos con las reservas prefijadas constitucionalmente y alguna más, aparte de restricciones de diferente valoración y justificación. Por otra, (c), el procedimiento a través del que deben producirse los actos administrativos, garantizando la audiencia de los interesados, cuando proceda.

— *el artículo 106 número 2*, toda vez que la Ley procede a configurar el sistema de responsabilidad extracontractual en conexión con las determinaciones diseñadas por la CE.

— *el artículo 25*, en la medida que los principios relativos al ámbito sancionador, emanan de la doctrina constitucional extraída básicamente de dicho precepto (consagrando el principio de legalidad sancionadora). Aunque sin duda algunos de esos principios están a su vez contenidos en otros preceptos (arts. 9. 3.º, 24. 2).

— *el artículo 9.1 y 3* en tanto garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, que la Ley incorpora específicamente.

— *el artículo 3.º*, por último, pues se viene a reconocer por primera vez a nivel legislativo estatal la cooficialidad lingüística en este marco, en las CC.AA. plurilingües, como preconiza aquel texto.

Posiblemente, en una forma más *indirecta*, se extiende la conexión al:

— *artículo 97*, al operar con la distinción Gobierno-Administración, a la que tan elocuentemente alude la E. de M. (apartado 1), prolongando esa diferenciación a los niveles autonómicos y locales (artículos 140, 141, 147 CE).

La cobertura normativa hasta la entrada en vigor de la nueva Ley estaba conformada por la LPA, LRJAE, legislación autonómica comple-

mentaria y algunas leyes específicas (LEF; legislación de secretos oficiales, etc.), siendo preciso aplicarlas conforme a la doctrina constitucional que adaptaba algunas de sus previsiones a las premisas constitucionales, como expusimos en otro momento ¹⁸.

B. Esencial para el ordenamiento administrativo

Esta afirmación se fundamenta en la materia o sustancia que incorpora, dirigida a establecer los basamentos del llamado «*estatuto ordinario*» de las Administraciones Públicas ¹⁹, cuyo complemento natural aparece en la Ley jurisdiccional.

En ella reposa buena parte del *núcleo básico* de este sector ordinal, cuya influencia se proyecta después necesariamente sobre las vertientes de:

— las relaciones interadministrativas, a fin de conformar las bases sobre las que sustentar las actividades de cada una de las Administraciones Públicas.

— la órbita intraorganizativa, disponiendo las pautas mínimas que homogeneicen el diseño estructural fundamentador del operativo de las Administraciones Públicas.

— la actuación jurídica administrativa, vehiculizada sobre el arsenal de instrumentos formales que configuran un procedimiento, en el que se debe procurar garantizar:

— tanto la eficacia y sus efectos correlativos, en la consecución de los objetivos y fines encomendados,

— como la protección de los derechos e intereses que con aquéllos colisionen.

— y la consecuencia probable de responsabilidades derivadas de la actuación administrativa.

¹⁸ *Vid.* referencia en nota 6 de este trabajo.

¹⁹ *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Introducción a ob.cit.*, pág. 11.

C. *Ideada para contribuir a reforzar el Estado complejo*

La vertebración de un Estado complejo o compuesto como el que alumbra la CE, supone —como nos recuerda la E. de M. (apartado 4)— la coexistencia de varias Administraciones ejercitando «su actividad sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico».

Es preciso que en ese modelo:

— se acerquen los servicios administrativos a los ciudadanos eficazmente (a ello pueden contribuir las técnicas que la Ley recoge en los arts. 12 a 15).

— se generen relaciones fluidas entre los distintos entes (para lo cual está el recurso a principios que preservan sus ámbitos competenciales y garantizan al tiempo la cohesión indispensable mediante fórmulas de cooperación casi federalista, arts. 4 a 9).

— se disponga de mecanismos que conjuguen la diversidad de entes con la necesaria oferta de tratamientos formales uniformes en cualquier actuación y parte del territorio, respetando así los principios constitucionales que se hallan en el origen de un Estado múltiple en su estructuración pero único (el procedimiento y el sistema de responsabilidad son las piezas maestras de esa edificación). De paso se avanza en la *unidad procedimental* que es una conquista histórica con algunos tintes químicos por la diversidad y heterogeneidad de actividades administrativas.

Si ello supone evidentemente reforzar el marco constitucional, aún quedan amplios vanos que precisan de materializaciones decididas en la misma dirección (reducción de estructuras organizativas estatales periféricas, potenciación de organizaciones de ámbito espacial más reducido; eficacia real de actuaciones públicas; eliminación de la pasividad e indolencia que facilita la inactividad material; búsqueda de un efectivo compromiso de participación ciudadana; eliminación de focos de opacidad administrativa, etc.).

D. *Es una norma general*

En un doble orden de factores:

Primero, porque utilizando la dicotomía general-especial propia de la ordenación de la materia que engloba el Derecho Administrativo, la Ley

constituye el *nódulo fundamental* de la Parte General, al delinear parte del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y los esquemas relacionales inter a intradministrativos, así como las relaciones *ad extra* o de actuación estableciendo su marco con la participación de los administrados.

Segundo, por constituir una norma de *aplicación general*, tomando en cuenta estos dos vectores:

— *objetivamente*, el conjunto de disposiciones que incorpora tiene, en principio, pretensión universal para toda actuación administrativa. Sólo se excepciona este principio para ámbitos reducidos y específicos (referidos en sus disposiciones adicionales), y aun en ellos la voluntad excluyente general del legislador es de dudosa aplicación.

— *subjetivamente*, la Ley tiene la misma pretensión de manera que comprende y es de aplicación a todas las Administraciones Públicas. Únicamente —y son aspectos controvertidos no resueltos con acierto en su texto— pueden quedar excluidas las actividades de las Entidades de Derecho Público cuando no ejerzan potestades administrativas (art. 2.2). Especialidades que cabe traspolar en los términos previstos en la Ley (dispos. transitoria primera) a las Corporaciones de Derecho Público. Desde el punto de vista de los órganos se puede apreciar también la excepción de los «órganos colegiados de Gobierno» (dispos. adicional primera).

E. *Directamente aplicable*

Aun cuando el total contenido dispositivo de la Ley no responde, como sabemos, a una misma atribución competencial y por ello tiene desde esa dimensión diferencias según de qué partes de la misma se trate, ello no repercute sobre su aplicación directa en toda su integridad.

Tanto el régimen jurídico, como el procedimiento administrativo común o el sistema de responsabilidad, tienen incidencia inmediata sobre todas las Administraciones, salvando el período de adaptación y derecho transitorio tan complicado prescrito en la propia Ley (dispos. adicional tercera y transitoria segunda), posteriormente ampliado por el RD-Ley 14/1993 de 4 de agosto.

F. *Necesitada de desarrollo*

La premisa anterior no es óbice para constatar esta necesidad de desarrollo que la Ley faculta en unos casos o impone en otros, a fin de

completar sus disposiciones. Las normas de desarrollo presentan, por esa razón, un distinto alcance, pero de cualquiera forma no permiten excepcionar la aplicación de las previsiones de la misma por falta de esos complementos (salvo, claro es, cuando el propio legislador lo ha dispuesto expresamente como en el caso de la efectividad material y temporal del derecho reconocido en el art. 35. f.).

Puede decirse en ese sentido que los aspectos relativos al régimen jurídico, al integrarse en la noción de «bases», participan todos de esa necesidad. El Estado, las CC.AA. y las Entidades locales (éstas últimas en los márgenes que posibiliten la legislación estatal y autonómica), han de completar (o lo han hecho ya, eso depende del concreto aspecto) esa materia en sus respectivos ámbitos internos.

En cuanto al procedimiento administrativos «común», queda patente esa imprescindible necesidad dada la naturaleza del mismo. Así, pues, en los términos que quedaron expuestos en otro momento, el Estado y las CC.AA. deben proceder a dictar las normas de procedimiento adecuadas en razón de la materia y el derecho sustantivo propio, adaptadas a aquél. En este sentido, la disposición adicional tercera deslegaliza en bloque la materia, permitiendo que por el cauce reglamentario se adecúen a la Ley «las normas reguladoras de los distintos procedimientos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca»²⁰.

Ello al margen, esa tal previsión debe compatibilizarse con aquellos puntos específicos, en los que queda abierta la facultad de completar las previsiones de la ley, ya a nivel del Estado o de las CC.AA. (en ocasiones con reserva legal) pero únicamente para sus respectivos ámbitos aplicativos. Este es el caso de:

— la consideración de interesados legítimos colectivos a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales (art. 31. 2 — cuyo reconocimiento requiere de Ley —estatal o autonómica— en sentido formal).

— el uso de la lengua cooficial en los procedimientos a tramitar por las Administraciones de las CC.AA. y de las Entidades locales bilingües (art. 36. 2 —a desarrollar o más bien ya efectuado por la legislación autonómica).

²⁰ Deslegalización ampliamente censurada en la doctrina por sus efectos. *Vid.* entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA, *ob.cit.*, pág. 12.

— la restricción al acceso a los archivos y registros cuando prevalezcan los intereses a que alude el art. 37. 4 (ley formal —estatal o autonómica entendemos—).

— la fijación de días y horarios de funcionamiento de los Registros (art. 38. 5 y 7 —con libertad de utilización de medio para fijarlo por cada Administración Pública).

— la colaboración y comparecencia de los ciudadanos en los términos de los arts. 39 y 40 (ley formal que, en principio puede ser estatal o autonómica).

— los supuestos de actos presuntos positivos del art. 43. 2. c. (sin precisar instrumento normativo).

— en materia de términos y plazos (art. 47, reserva de Ley) y calendario de días inhábiles (art. 48. 7).

— la ampliación de supuestos de actos requeridos de motivación (art. 54. 1. f., vía disposición legal o reglamentaria estatal o autonómica) y, en su caso en los procedimientos a que se refiere el apartado 2.

— la publicación como sustituto de la notificación (arts. 59. 5 y 60. 1 —sin precisar instrumento normativo).

— la cláusula general de posible ampliación de los supuestos de nulidad de pleno derecho (art. 62. 1. f. —reserva legal).

— la confección de modelos y sistemas normalizados de solicitudes (art. 70. 4).

— la terminación convencional (art. 88. 1 —que puede efectuarse por disposición reglamentaria).

— la sustitución del recurso ordinario por otros procedimientos de impugnación o reclamación (art. 107. 2, reserva de ley estatal o autonómica).

— la posibilidad de que no pongan fin a la vía administrativa las resoluciones de órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico (art. 109. c. —reserva de Ley).

— la posible innecesariedad de la reclamación administrativa previa a las vías judiciales civil y laboral (art. 120. 1, reserva de ley).

— el principio de legalidad sancionador (art. 127), el de tipicidad (art. 129), responsabilidad (art. 130), prescripción (art. 132), todos ellos con reserva de ley.

— el procedimiento sancionador (art. 134 —legal o reglamentariamente establecido—),

— la responsabilidad por actos legislativos de naturaleza no expropiatoria (art. 139. 3, vía propio acto legislativo),

— la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 142. 2, reserva de ley).

— las tasas generadas por actuaciones del procedimiento administrativo (dispos. adicional cuarta).

Con independencia de lo anterior y en virtud de lo dispuesto en el art. 149. 3 CE ²¹, el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las CC.AA.

IV. LAS ADAPTACIONES DE LA LEGISLACIÓN LOCAL

1. El planteamiento de la LRJ-PAC

La E.M. de la Ley deja claro que el legislador opera con dos puntos de partida evidentes: uno, que el régimen jurídico de las Entidades Locales también deriva y con el mismo carácter de básico del art. 149.1.18.º CE; y dos, que ese régimen tiene su regulación específica, que es la contenida en la LRBRL de 2 de abril de 1985. A ellos añade un tercero, relacionado casualmente con los anteriores, la convicción de «que no ofrece ninguna dificultad de adaptación a los objetivos de esta Ley y que no exige modificaciones específicas».

Aun aceptando esa prescripción, parece necesario examinar analíticamente el texto de la Ley, en relación con los contenidos paralelos de la legislación local para comprobar su acierto.

²¹ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ SALINAS, P. *Procedimiento administrativo local*. I. Madrid, 1993, pág. 111.

2. Referencias expresas a las Entidades Locales. Algunas singularidades

Escasas pero paralelas al resto de Administraciones Públicas son las *referencias expresas* que mencionan a las Entidades locales en la Ley. Por otra parte, prácticamente nunca son especiales sino que se inscriben en formulaciones comunes a todas las Administraciones.

Nada hay que objetar a este proceder dada la naturaleza de la Ley.

El cuadro de referencias, al margen de la aludida en la E. de M., se completa con las que a continuación apuntamos, subrayando de paso algunas precisiones:

— *la denominación de estos Entes*. Tanto en el art. 2.1. c) en el que por primera vez aparece, como en otros preceptos, se utiliza la expresión «Entidades que integran la Administración Local». Es esta una rúbrica novedosa que, sin embargo, ni resulta paralela a las que el mismo precepto relaciona, apartado 1. a) y b), ni respetuosa con las más apropiadas que utiliza la legislación local (así, art. 3 LRBRL). Hubiera parecido preferible denominarla genéricamente «Administraciones locales» o, en su defecto, «Entidades locales», asumiendo uno de los dos pronunciamientos.

— *la dirección de los Entes locales*. En este caso, el art. 3. 3 manteniendo total congruencia con las llamadas Administraciones «mayores», se refiere expresamente a la actuación administrativa de aquéllos bajo la dirección de «los órganos de gobierno... correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local».

— *colaboración y auxilio interadministrativo*. Al margen de que las disposiciones del art. 4 alcancen a todas las Administraciones públicas y también por ello a las que nos referimos, en el apartado 4 del mismo esa relación basada en aquellos deberes se explicita en términos idénticos y correlativos para la Administración Local. Más tarde volveremos sobre este punto.

— *relaciones con la Administración local*. El art. 9 constituye, sin duda, la mención más expresa y genuina de la Ley sobre esta Administración. Obsérvese que la intitulación del artículo lleva ese rótulo «Relaciones con la Administración Local», cuando por homogeneidad y concordancia debiera decir «Relaciones con las Entidades que integran la Administración Local». A su contenido dedicaremos atención posteriormente.

— *delegaciones de competencia*. Se hace una referencia necesaria en el art. 13. 3 a la publicación de estas delegaciones y de su revocación en el Boletín Oficial de «la Provincia», en atención a la «Administración a la que pertenezca el órgano delegante» (entre otras, a la Administración Local) «y el ámbito territorial de competencia de éste» (supuesto que ya no alcanza a esa Administración).

— *encomienda de gestión*. En el art. 13. 4 se apostilla que esta técnica interadministrativa cuando tenga por objeto «la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares se regirá por la legislación de Régimen Local». Bien pudiera considerarse reiterativa e innecesaria la precisión, tras haber efectuado el legislador la declaración general contenida en el art. 9, en la que queda subsumida sin óbáculo esta modalidad.

— *lengua de los procedimientos*. De acuerdo con el derecho recogido en el art. 35 d) de utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, en el art. 36. 2 se establece la necesidad de ajustar el uso de la lengua a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente en los procedimientos tramitados por las «Administraciones de las Entidades Locales», con las restantes obligaciones previstas en el mismo párrafo y en el siguiente. Es decir, se estatuyen como no podía ser de otra forma los mismos deberes al respecto que pesan sobre las Administraciones autonómicas bilingües.

— *acceso a documentos*. En el apartado f) del art. 37. 5 se procede a equiparar a los exclusivos efectos del acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas (que «se regirán por sus disposiciones específicas») a las personas que ostenten los altos cargos electos y representativos de Diputado, Senador, parlamentario autonómico o miembro «de una Corporación Local». Habrá que ver el desarrollo de esta prescripción para percibir hasta dónde llega esa equiparación en el plano subjetivo, que no parece sobrepase el estricto marco de la respectiva Administración.

— *presentación de escritos*. La LRJ-PAC puntualiza en el art. 38. 4. b) la posibilidad de que mediante convenios, la Administración Local puede ser receptora de escritos dirigidos a cualquier órgano administrativo de cualquier otra Administración (General del Estado, autonómica o local) Establece, pues, un trato diferencial respecto de las «otras» Administraciones, toda vez que entre la Administración General y las autonómicas va a regir esa posibilidad automáticamente, en tanto que sólo previa suscripción de convenio individualizado regirá para las locales.

Entendemos esa discriminación fundamentada por la multiplicidad y heterogeneidad de éstas últimas, que debe relacionarse con la previsión de futuro contenida en el mismo apartado *in fine* (sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática y transmisión telemática). No obstante, y salvo excepciones, creemos que esta técnica va a devenir inviable ante el innumerable número de convenios que habrían de formalizarse.

Asimismo conectamos esta temática con la informatización de registros, dejando constancia de que la disposición adicional segunda otorga a los Organos de Gobierno de las Administraciones Locales la capacidad de decidir la incorporación a soporte informático de aquéllos.

— *días inhábiles*. Con la prescripción del art. 48. 5 se pretende dar respuesta generosa a la determinación del cómputo de plazos cuando se produzca disparidad en la consideración hábil o inhábil de días entre los Municipios o Comunidad Autónoma y el lugar sede del órgano administrativo competente para conocer el asunto. Esa generosidad resulta, sin embargo, poco explicable y por ende tiene trascendencia desde el ángulo de la seguridad jurídica. Más razonable hubiera sido limitar su aplicación al día final del plazo, pues, de lo contrario en los procedimientos complejos o de gran número de interesados (vgr. oposiciones), el cómputo del plazo puede resultar disparatado. Parece que en todo caso podrá solicitarse acreditación de la consideración festiva del día, lo que podrá efectuarse a través del calendario que según el apartado 7 deberán aprobar las CC.AA. Repárese que éstas tienen que publicarlo en sus respectivos Diarios Oficiales y en otros medios que garanticen su conocimiento antes del comienzo de cada año. Y repárese que debe comprender los días inhábiles de las distintas Entidades que integran la Administración Local correspondiente a su ámbito territorial.

— *notificación edictal*. Manteniendo el punto de partida de la LPA, la práctica de las notificaciones subsidiaria de la notificación personal y directa se sigue construyendo en el art. 59. 4 sobre la base de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en los Boletines Oficiales (incluido el de la Provincia) dependiendo de la Administración y de su ámbito territorial. Nada nuevo hay que objetar a este modo de proceder, tan sólo recordar la ineficacia casi absoluta que producían y seguirán produciendo.

— *información pública*. Al igual que preveía la LPA, el art. 86. 2 de la nueva Ley dispone el anuncio, cuando la naturaleza del procedimiento

lo requiera, de un periodo de información pública a través de los Diarios Oficiales (incluido el de la Provincia), con los efectos que el mismo precepto señala.

— *declaración de lesividad*. El art. 103. 3 determina que la declaración de lesividad de los actos anulables dictados por la Administración Local que «no infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentario» se adoptará por el órgano de la misma competente en la materia. ¿Cuál es ese órgano? La legislación local no lo precisa (arts. 53 LRBRL y 218 ROF), por lo que cabe entender que, o bien se incluye en la cláusula general del art. 21.1. m) LRBRL (competencias del Alcalde) o, en la no menos ambivalente fórmula del art. 22. 2. j) (competencias del Pleno), o se difiere a las propias reglas de autoorganización.

— *sustitución del recurso ordinario*. Estamos ante otra de las grandes novedades de la nueva Ley. En lo que nos atañe ahora, el art. 107. 2 dispone que cuando por Ley se excepcione el recurso ordinario sustituido por otros procedimientos, la aplicación de éstos en el ámbito local no podrá desconocer las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley. Sin menoscabo de la conveniencia y oportunidad de esas otras fórmulas (cuyos resultados cuentan con algunos precedentes de gran interés como el Consejo Tributario del Ayuntamiento de Barcelona), parece deducirse que el legislador estatal impone una limitación a la futuras leyes (estatales o autonómicas) en relación con este tema en el ámbito local. ¿Pero cómo se compatibilizan ambos planteamientos? Parece que se trata de un problema formal, entendido en el sentido de que las Leyes podrán contemplar estos procedimientos los cuales serán de aplicación a la Administración Local, en ésta cabrá que la tramitación y aun propuesta de resolución recaiga conforme a las fórmulas que el precepto diseña, pero la resolución como acto formal-final permanecerá en manos del órgano representativo electo que determina la Ley (referencia que remite a la LRBRL).

De cualquier forma, esta cautela bienintencionada queda merma en su proyección si se advierte la escasa operatividad del recurso ordinario en el ámbito local, a salvo de que por la vía del art. 109 c). otras Leyes establezcan lo contrario (lo que no parece sostenible como argumentamos después). Sí puede ser activa en materia tributaria toda vez que en ella se mantiene vigente el recurso de reposición (contemplado en el art. 108 de la LRBRL) como expresamente contempla el Anexo 1 (punto 3) del R.D. 803/1993 de 28 de mayo, desarrollando las previsiones del art. 107. 4 y la disposición adicional quinta, 2, de la LRJ-PAC.

— *responsabilidad patrimonial*. El art. 142. 2 contiene una simple remisión idéntica a la mencionada para las CC.AA. acerca de los órganos que en la Administración Local resolverán los procedimientos de responsabilidad patrimonial. ¿Cuáles son éstos? Ni la Ley lo establece ni tampoco el art. 3 del R.D. 429/1993 de 26 de marzo que aprueba el Reglamento de desarrollo, que se limita a reenviar a aquel precepto de la LRJ-PAC. Las soluciones procedentes en este punto coinciden con las indicadas en torno a la declaración de lesividad.

— *Pleno y Comisión de Gobierno*. Equiparando estos órganos al Gobierno de la Nación y a los Gobiernos autonómicos, en su tratamiento jurídico de excepción al régimen de los órganos colegiados dispuesto en el Capítulo II del Título II, la disposición final primera no hace sino reconocer su especial carácter político-administrativo. Con ello, el legislador estatal mantiene íntegramente el régimen determinado en la legislación local. Otros órganos que participan del mismo carácter como las Comisiones Informativas, sin embargo, quedan sujetos al régimen general.

Teniendo en cuenta, pues, estas referencias expresas mínimas, algunas de las cuáles contienen específicos tratamientos diferenciales, se torna evidente que se produce a estos efectos en el resto del contenido de la ley un tratamiento uniforme para todas las Administraciones territoriales. Esta conclusión admite, sin embargo, algunas excepciones que la propia ley explicita indirectamente respecto de las Administraciones Locales. Estas son las siguientes:

— *Conferencias sectoriales*. Este tipo de proyecto interadministrativo sólo es aplicable entre la Administración General y las autonómicas, como dispone el art. 5. Ello resulta plenamente consecuente dado el origen, fundamento y fines de esta fórmula.

— *Convenios de colaboración*. El art. 6 excluye también a la Administración Local de la posibilidad de celebrar este tipo de Convenios con otras Administraciones. Sin embargo, esta restricción es más formal que otra cosa, toda vez que lo que este precepto y el siguiente establecen, debe ponerse en relación con el art. 9. Lo que en definitiva remite a la legislación local para comprobar si la exclusión es o no absoluta, que como veremos no es así ²².

²² Para la colaboración general entre la Administración del Estado y la Local el art. 117 de la LRBRL dispuso la creación de la Comisión Nacional de Administración Local. No obstante, como se ha advertido, los arts. 55 y ss. de esta misma Ley configuran el cuadro de relaciones interadministrativas en este ámbito.

— *Consortios*. En íntima relación con el extremo antecitado, la argumentación en torno al art. 7 es la misma que acabamos de hacer.

3. Sistema de fuentes en la Administración Local

Antes de proceder al análisis de las diferentes previsiones que concretan el objeto central de nuestro trabajo, parece absolutamente necesario sentar las bases sobre las cuales descansa, al fin el conjunto de la temática. Esto conduce en consecuencia, a resolver previamente la cuestión atinente a la *relación existente entre la LRBRL y la LRJ-PAC* que nos ocupa, por cuanto la posición de una y otra coadyuvará a la tarea anunciada. Tras ello habremos de retener el *sistema de fuentes*, para aplicarlo luego en relación con cada una de las materias específicas.

A. *La relación entre la LRBRL y la LRJ-PAC*

La LRBRL en su Exposición de Motivos nos ofrece diferentes versiones sobre el objetivo que está llamada a cumplir. Así, con claridad, dice que en ella se concreta «el diseño básico de las Entidades Locales como una de las piezas de la entera organización territorial del Estado»; o que se trata de «una Ley que atañe a la construcción misma del Estado y al diseño de uno de los ordenamientos jurídico-administrativos que en él se integran». Y concretando aún más respecto a su contenido nos dirá que «el régimen local tiene que ser, por de pronto, la norma institucional de los Entes locales».

Ciertamente todas estas adjetivaciones conducen a conceptualizar la norma como la pieza fundamental del ordenamiento jurídico-administrativo referido a la Administración Local, por cuanto en ella, aun sin agotar la materia, se encuentran contenidas las determinaciones esenciales que enmarcan su régimen jurídico (expresión a entender en su más amplia acepción). La Ley, en efecto, no agota la regulación de ese régimen porque su planteamiento desde las premisas constitucionales de las que parte lo impiden formal y materialmente. Las Comunidades Autónomas disponen por tanto de competencia para desarrollar sus previsiones, completándolas en los márgenes que la CE y esta Ley posibilitan.

Desde otro ángulo, la Ley tampoco puede agotar la regulación de ese régimen, por cuanto el entero régimen jurídico aplicable a los Entes locales participa en buena medida, u obedece a la misma naturaleza del resto de Administraciones Públicas, y en consecuencia, otras mu-

chas Leyes (generales y/o sectoriales), proyectan sobre esos Entes sus efectos. Entre esas Leyes se encuentra, naturalmente, la LRJ-PAC.

¿Cuál es entonces el esquema relacional entre ambas Leyes? Parece posible situarlo en la dicotomía Ley general-Ley especial, con ciertas matizaciones, con mayor propiedad que en el esquema ley principal-ley subsidiaria, porque actuar con éste último llevaría a desconocer la verdadera naturaleza de ambas leyes y muy particularmente de la LRBRL.

La Ley *general* sería en este caso la LRJ-PAC por dos razones fundamentales: la primera, porque su fundamento radica en aquellos postulados constitucionales, ya indicados, que establecen al máximo nivel normativo, la necesidad de actuaciones legislativas del Estado definiendo los principios a los que quedarán sujetas todas las Administraciones Públicas en los ámbitos o materias allí dispuestos; la segunda, porque su objetivo es establecer esas bases o las reglas que, de modo general y uniforme serán de aplicación a toda la organización administrativa con independencia de sus caracteres.

La ley *especial* sería, claro es, la LRBRL en tanto que su objeto de actuación, se ciñe, única y exclusivamente, a la Administración Local.

Puede, pues, convenirse, que por el alcance subjetivo de la primera de las leyes, es general frente a la segunda. Pero no sólo ni principalmente por esa razón, además y sobre todo porque desde el alcance objetivo tiene esa consideración dado su fundamento y objetivos.

Por supuesto, este último extremo podría invertirse si se repara que la LRBRL es mucho más general y ambivalente en su finalidad, puesto que ofrece el marco básico de la Administración Local, en el doble aspecto que contempla correctamente su Exposición de Motivos: «En primer término, que esa norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada en cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una *vis* específica, no obstante, su condición formal de Ley ordinaria. De otro lado, el hecho de que las Entidades locales, no obstante su inequívoca sustancia política, desplieguen su capacidad en la esfera de lo administrativo, justifica tanto esta última condición del marco definidor de su autonomía como la identificación del título constitucional para su establecimiento en el artículo 149.1. apartado 18, en relación con el 148. 1, apartado 2, del texto fundamental». Mas esta circunstancia debe ceder en la oposición a aquellos otros argumentos cuando se trate, como es el caso, de este segundo factor que es «la capacidad en la esfera de lo administrativo».

Nada obsta, porque ni añade ni resta, a esta conclusión apreciar que en este orden lo examinado en una y otra ley deriva de la misma premisa constitucional, el art. 149.1.18. Y ello no sólo porque la LRBRL avanza en el desarrollo de las materias consciente de que no está procediendo a su regulación en sentido estricto, sino tan sólo a trazar líneas de aproximación partiendo de la existencia de normas preconstitucionales que de futuro deben adecuarse a los parámetros del texto constitucional; sino porque además no viene a establecer propiamente una regulación de las materias en los términos que aquel precepto constitucional demanda.

Desde luego que esta última reflexión tiene necesidad de alguna puntualización complementaria, tomando como base los diferentes objetos y contenidos de ambas Leyes. Conviene recordar que la LRJ-PAC no procede a desarrollar una sino tres materias previstas en el mismo apartado 18 del art. 149.1 CE, de ahí que merezca la pena examinarlas por separado.

a. Régimen jurídico. En este punto, sin duda, se podría cuestionar más la relación general-especial que trazamos. La razón de mayor peso a esgrimir vendría dada por el hecho de que la LRBRL, dispone dicho régimen para esas Administraciones locales, en tanto que la LRJ-PAC se limita a formular principios mínimos de ese régimen y por ende, generales desde el punto de vista subjetivo (remitimos a las reflexiones hechas a propósito de la regulación de esta materia). Tendría razón de ser esa hipótesis, pero ello no permitiría desconocer y mucho menos negar que a pesar de ello lo decisivo resulta el planteamiento de partida, que no es otro que la LRJ-PAC es, también en esta materia, norma básica. Deduciendo de esta condición que lo en ella previsto, y salvo disposición expresa en contrario, tiene o es de plena aplicación a las Administraciones Locales.

Con buen criterio, el legislador de la nueva ley lo reconoce como tuvimos ocasión de ver al transcribir la especial mención que a ello hace la Exposición de Motivos cuando señala: «Por otra parte, la Administración Local, cuyo régimen jurídico está establecido como básico en el mismo artículo 149.1.18 de la Constitución, tiene una *regulación específica* en su actual Ley de Bases que no ofrece ninguna *dificultad de adaptación* a los objetivos de esta Ley y que no exige *modificaciones específicas*».

Esto es, reafirmando la posición inicial sostenida se viene a afirmar por el legislador que, de una parte, la LRBRL es la norma que formula el régimen jurídico de estas Administraciones; que de otra parte, la

LRJ-PAC en su contenido relativo al régimen jurídico también es aplicable a esos Entes; y por último, que como consecuencia de esa hipotética contradicción es preciso adaptar o adecuar la primera a las previsiones de la segunda ley.

b. Procedimiento administrativo común. Ninguna duda ha de plantearnos afirmar que en este punto, la LRJ-PAC cumple la función de regular íntegra y exclusivamente ese procedimiento en sus lineamientos «comunes», que son los que la propia ley toma como tales. En este extremo, por tanto, lo que la legislación local establezca ya no será procedimiento administrativo común, sino aspectos relativos a procedimientos específicos, que habrá que atemperar a las previsiones complementarias que también las Comunidades Autónomas y el Estado puedan haber realizado ya o realicen de *lege ferenda*.

Si eso puede ser cierto aplicado al procedimiento administrativo común en sentido propio o estricto, tal vez resulta algo más complejo de reafirmar cuando el concepto se expande incluyendo el régimen de los actos y otras cuestiones a las que aludimos en su momento. Sin embargo, este reparo tiene escaso sentido material en la medida que se acepta con la doctrina constitucional incluso, que esa parcela cae dentro de aquella expresión o noción. A lo sumo, cabe encontrar disparidades en los tratamientos recogidos por ambas leyes, motivados por la cronología de su aparición, y pensando que la noción barajada en su día por la LRBRL pudiera disentir de lo que al final, normativamente, ha resultado ser «procedimiento administrativo común».

De todos modos, esa presunta o real discrepancia deberá ser tratada conforme a los parámetros ya apuntados, esto es, entendiendo que cuanto establezca como común la LRJ-PAC prevalece sobre lo que se oponga de la LRBRL y en lo que exceda de ello pero disponga esta última, mantener que puede admitirse como peculiar de la Administración Local. Conclusión que sólo debe atemperarse a las previsiones que las Comunidades Autónomas puedan disponer.

c. Responsabilidad patrimonial. Con mayor razón las reflexiones precedentes corresponde íntegramente traerlas a este apartado, dado en el caso la competencia exclusiva que ejercita el Estado y la regulación concreta que de la materia efectúa la nueva ley. No podrá darse por tanto antagonismo alguno entre ambas leyes, y en el supuesto de que lo hubiera materialmente la prevalencia absoluta corresponde a la LRJ-PAC.

B. La ordenación de las fuentes

Es sabido que el art. 5 de la LRBRL (reafirmado por el art. 146 ROF) contiene el sistema de fuentes ²³ y que el mismo fue declarado inconstitucional por la STC 214/1989 de 21 de diciembre. Esta inconstitucionalidad se fundamenta por el Alto Tribunal en virtud de «que el orden de prelación de fuentes establecido será correcto en la medida en que coincida con el bloque de constitucionalidad e incorrecto en cuando se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es, en consecuencia, superfluo y en cuanto no exista, inválido. Su anulación no origina, por tanto, vacío normativo alguno».

Probablemente la ordenación fuera correcta en líneas generales, a pesar de su carácter entonces superfluo, pero en cualquier caso, examinando los apartados A, B y C del mismo debemos matizar en parte sus formulaciones.

Respecto al apartado A es conveniente apuntar que si esta disposición fuera correcta ello significará desconocer o ignorar las previsiones de la LRJ-PAC relativas a «organización y funcionamiento de los órganos» de las Administraciones locales, y por tanto inaplicar lo dispuesto en los arts. 11 a 27 de la misma. Esta hipótesis carece de sentido y debe ser reinterpretada, máxime aprovechando su carácter inconstitucional. Esa reinterpretación debe hacerse sobre la especialidad de la LRBRL que, en efecto, estatuye las bases de esa organización y funcionamiento, pero a la que es de aplicación la legislación general que sobre esos aspectos formula la LRJ-PAC. Sin perjuicio de admitir luego el resto de fuentes que el texto del apartado recogía.

En relación al apartado B, es lo cierto que no existe una clara conexión de la materia a la que se refiere «el régimen sustantivo de las funciones y de los servicios» con el contenido de la nueva Ley. De ahí que en ese caso no pueda hablarse de prelación entre ambas leyes, salvo quizás en el punto relativo a las «relaciones entre las Administraciones Públicas» tomando como base los arts. 4 y siguientes de la LRJ-PAC. Sin embargo, la circunstancia de contar con la previsión del art. 9 invalida esa idea, al implicar la remisión a la legislación básica en materia de régimen local.

En cuanto al apartado C, es el más directamente conectado, dadas sus dos específicas referencias al «procedimiento administrativo» y a la

²³ *Vid.* sobre el tema con detalle GONZÁLEZ PÉREZ Y GONZÁLEZ SALINAS, *ob.cit.*, págs. 99 y sigs.

«responsabilidad patrimonial». De cualquier modo, la articulación abstracta del sistema de fuentes es plenamente coherente, por cuanto se arranca de la legislación estatal y autonómica en los términos del art. 149.1.18 CE.

La conclusión pues, a la que ha de llegarse situaría con carácter general en primer lugar la LRJ-PAC, norma que en su totalidad se superpondría al conjunto normativo que cabe agrupar bajo la rúbrica de «legislación básica de régimen local», excepto en la parcela muy específica de «las relaciones con la Administración local (art. 9)». Tras aquélla habría que situar la regulación estatal y autonómica de desarrollo de la misma, en la que encajarían, fundamentalmente, entre otras normas, la LRBRL y el ROF ²⁴, para culminar con los reglamentos orgánicos de cada Entidad local. Todo ello adoptado en relación a los ámbitos materiales a los que extiende su incidencia la LRJ-PAC.

4. Adaptaciones específicas

Como es lógico las dos normas fundamentales de la legislación local (la LRBRL y el ROF) contienen múltiples previsiones sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo. Hasta qué extremo son compatibles con las concepciones y diseño de la LRJ-PAC depende de las concretas disposiciones, lo que vamos a examinar ahora para apreciar el alcance de las adaptaciones que son necesarias.

Conviene de antemano precisar que la supuesta problemática de estas adaptaciones se dará únicamente cuando la legislación local regule específicamente las materias que coincidan con el contenido de la nueva ley, desapareciendo cualquier conflicto cuando aquella legislación efectúe, como lo hace en buen número de casos, una pura y simple remisión a lo que disponga la legislación general sobre esas materias.

A. Relaciones interadministrativas

El Título I de la LRJ-PAC es de aplicación supletoria conforme prevé expresamente el art. 9. Esto es, en este punto las previsiones contenidas en los arts. 10 y 55 a 62 LRBRL constituyen las reglas determinantes o principales (a las que hay que añadir las disposiciones de los

²⁴ Sobre la relación entre estas dos normas *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ Y GONZÁLEZ SALINAS, *ob.cit.*, pág. 109 y sigs.

arts. 61 y siguientes del Texto Refundido aprobado por el R. D. Legislativo 781/1986 de 18 de abril), que quedarán completadas en defecto de previsión por las del Título I antecitado. Pues bien, si se desciende a un cierto detalle pueden comprobarse algunas cuestiones de interés.

En el art. 10 y en el 55 de la LRBRL se adelanta el contenido del art. 4. 1 de la LRJ-PAC, de forma que salvo diferencias irrelevantes la semejanza de prescripciones es total. Esa semejanza empieza a diluirse cuando se trata de materializar la formulación de los principios, lo que se comprueba advirtiendo que el art. 56 establece facultades más estrictas e incisivas en materia de «información» respecto de las señaladas en el art. 4. 2, y más aún constatando las diferencias entre el art. 57 y el art. 4. 3 cuando de cooperación y asistencia se trata. Convendría indicar por ello que, en este concreto punto, la asistencia recíproca debe respetar lo dispuesto en el apartado 3 precitado, lo que requiere una reconsideración del «carácter voluntario» de la cooperación al que alude el art. 57.

Por otro lado, lo dispuesto en el art. 4.4 LRJ-PAC es novedoso respecto de lo que dispone la LRBRL, lo que comporta en consecuencia la aplicación directa en ausencia de previsión en la legislación local.

B. Derechos de los ciudadanos

El art. 18.1.c) de la LRBRL regula el derecho de los vecinos a «ser informados previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución».

Esta referencia al art. 105 debe entenderse al apartado b) disponiendo que la ley regulará el acceso a la información de los archivos y registros administrativos, como por otra parte viene a especificar el art. 70.3 de la misma ley y el 207 del ROF.

Pues bien, el desarrollo o regulación de este derecho constitucional ha sido efectuado por la LRJ-PAC en su Título IV, y más específicamente en sus arts. 35 y sobre todo 37. ¿Existe una clara remisión a estas normas, o cabría entender que hay un régimen especial por la reforzada condición de «vecino» sobre la más general de «ciudadano»?

A nuestro juicio no hay duda de que el reenvío a lo previsto en el art. 105 CE, comprende precisamente la regulación que desarrolla lo

previsto en él, y consecuentemente que lo dispuesto en el art. 18.1.c) queda atemperado —o mejor frustrado— por las disposiciones de la LRJ-PAC. Dicho en otros términos, ese derecho de los vecinos, para materializarse queda enteramente sometido a la regulación que la nueva Ley establece.

Estas afirmaciones dejan a salvo aquellos otros derechos que al vecino confiere el art. 231 del ROF, al enmarcarse éstos en otros parámetros diferentes.

Ninguna relación tiene con ello lo que los arts. 69 y 72 LRBRL establecen en orden a favorecer la participación ciudadana en la vida local. Sí nos parece, sin embargo, digno de resaltar que cabe apreciar relación entre el art. 72 LRBRL y el art. 31. 2 LRJ-PAC, relativo éste a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, donde debiera incluirse —y es lástima que la nueva ley no lo haya explicitado— las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos.

C. Creación de órganos administrativos

En el art. 20.1.c) de la LRBRL se contempla la posibilidad de establecer otros órganos municipales complementarios en los respectivos Reglamentos orgánicos. Nada se objeta a esta disposición, pero conviene advertir que la libertad de cada Ente en este aspecto debe tomar en cuenta las exigencias que se concretan en el art. 11 de la LRJ-PAC.

No se trata, por tanto de adaptación sino de integración de postulados básicos relativos a la entera organización administrativa que alcanzan, como es lógico a la Administración municipal.

D. Delegación y avocación de competencias

El art. 21.3 o el 23.4 de la LRBRL regulan supuestos en los que el Alcalde puede delegar el ejercicio de atribuciones propias en otros órganos (otro tanto sucede en los arts. 34. 2 ó 35. 3 con las atribuciones del Presidente de la Diputación).

Parece evidente que se trata de supuestos de delegación de competencias, tema que la LRJ-PAC contempla con carácter general en su art. 13. En línea con esto merece la pena destacar aquí: por una parte que los límites objetivos a la delegación de competencias consagrados

en ese art. son de aplicación a aquellas delegaciones; de otra parte, que las condiciones establecidas, entre otras la de la publicación tanto de la delegación como de su revocación, en el Diario Oficial de la Provincia, tienen igualmente que respetarse. Así respecto a este último punto lo prevén ya los art. 44 y 51 del ROF, como manifestamos antes.

Desde otro ángulo, otro tanto debe hacerse en relación con la delegación de competencias en órganos colegiados conforme a lo establecido en el art. 13. 7 de la LRJ-PAC, supuesto aplicable, entre otros, a lo previsto en el art. 51 del ROF.

Por el contrario, el resto de exigencias que con carácter general establecen los arts. 114 y siguientes de la LRBRL para el ámbito local, tienen ya la naturaleza de legislación específica, compatible con las prescripciones de la nueva Ley. Excepto la prevista en el art. 115.c. de que al órgano delegado se le atribuya la resolución de los recursos de reposición. Al margen de la desaparición de este recurso en el ámbito de la gestión administrativa ordinaria, vigente en la tributaria, aquélla prescripción choca frontalmente con el art. 13. c. de la LRJ-PAC.

La avocación regulada para la Administración local en el art. 116 LRBRL debe completarse con lo dispuesto en el art. 14 de la LRJ-PAC, lo que aquel precepto contempla expresamente al remitir a la «legislación vigente sobre procedimiento administrativo común», expresión desafortunada por que más bien debiera reenviar a la «legislación básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

E. Ejecutividad de los actos administrativos

El art. 51 de la LRBRL debe ponerse en relación con el art. 56 LRJ-PAC, y a tenor de este último constatar que no son ejecutivos los actos administrativos en los supuestos excepcionales de los arts. 111 y 138.

El carácter en general irretroactivo de los mismos no requiere adaptación alguna por cuanto lo dispuesto en el art. 208 del ROF coincide plenamente con el contenido del art. 57.1 y 2 de la nueva Ley.

Sin embargo, ni en la Ley ni en el ROF aparece reconocida la retroactividad, por lo que en este caso, lo dispuesto en el art. 57.3 LRJ-PAC es de aplicación directa al ámbito local.

F. *Recursos administrativos*

Tanto el art. 52.1 LRBRL como el 210 del ROF contemplan el recurso de reposición como remedio procesal frente a los actos que agoten la vía administrativa, en los casos en que proceda (art. 52.2). Este remedio como sabemos ha sido borrado del mapa por la nueva Ley, con el rechazo casi unánime de la doctrina²⁵. Así, pues, y salvo en materia tributaria (vid. art. 108 LRBRL y el RD 803/1993 de 28 de mayo), esas previsiones requieren acomodarse a la LRJ-PAC que, en definitiva, viene a dejarlas sin contenido, con los contraproducentes efectos que muchos autores han destacado.

¿Cabe resucitar este recurso de algún otro modo, partiendo de las propias prescripciones de la LRJ-PAC? A nuestro entender no, por tres razones:

1ª. Porque la ley opera con una filosofía clara y terminante de disponer un solo recurso, el ordinario, al margen del excepcional o de revisión en los supuestos tasados tradicionales.

2ª. Porque esa filosofía se completa con la apertura sustitutiva, pero acotada a supuestos o sectores determinados, de otras fórmulas ante órganos colegiados o comisiones específicas.

3ª. Porque se derogan los arts. 52 a 55 de la LJCA que establecían el régimen de este recurso (lo que afecta al art. 211 del ROF).

La interrogante trae causa de la interpretación del art. 109 c) de la LRJ-PAC, de enorme importancia en el ámbito que nos ocupa. La exégesis del mismo seguramente no puede descartar que una Ley, estatal o autonómica, reanime la vigencia del recurso derogado. Pero seguramente también, no es ese el espíritu del legislador estatal como se constata a través de la lectura del Proyecto de Ley (art. 112) y el texto legal finalmente aprobado. La hipótesis del legislador puede ir por otros derroteros, cuales el de prever recursos ordinarios impropios (vgr. el art. 52. 2. a) de la LRBRL o 76.2 de la LEEA).

En otro orden, los actos que ponen fin a la vía administrativa previstos específicamente en el art. 52.2 LRBRL deben completarse con las prescripciones generales del art. 109 LRJ-PAC, aspecto que no plantea problemas.

²⁵. Vid. en general bibliografía citada en la nota 1 de este trabajo.

En cuanto a las reclamaciones previas a la vía judicial laboral el art. 212 del ROF reenvía al procedimiento administrativo común, por lo que se sustancian conforme a los arts. 120 a 126 de la LRJ-PAC.

G. Revisión de los actos administrativos

Dejando al margen las singulares fórmulas de revisión de los actos dictados por la Administración Local que previenen los arts. 65, 67 y 110 de la LRBRL (de cuyo diferente planteamiento y alcance no nos ocupamos aquí), es claro que el art. 53 LRBRL remite directamente a la legislación de procedimiento administrativo común. No hay, pues, necesidad de adaptación, sino aplicación pura y simple de lo dispuesto en los arts. 102 a 106 de la LRJ-PAC.

No obstante, comentamos que las Administraciones locales insertas en una Comunidad Autónoma que disponga de órgano consultivo, no requieren de dictamen del Consejo de Estado tal y como la indicada ley prevé y la doctrina constitucional señalara en su STC 204/1992 de 26 de noviembre. Cuestión ésta que afecta al art. 218 del ROF que deberá modificarse ya que carece de sentido tramitar la solicitud de dictamen a través del Ministerio para las Administraciones Públicas.

H. Responsabilidad patrimonial

La previsión del art. 54 LRBRL (igualmente el art. 223 del ROF) no deviene tampoco problemática por cuanto remite directamente a la legislación general sobre responsabilidad administrativa, hoy regulada en los arts. 139 y siguientes (Título X) de la LRJ-PAC. Lo que en ésta se dispone es, pues, íntegra y directamente aplicable.

Conviene sin embargo analizar la discrepancia evidente entre las prescripciones del art. 144 y lo dispuesto en el art. 224 del ROF, tratándose de la llamada «responsabilidad de Derecho Privado». Nos parece posible deducir lo siguiente»:

1.º Que la actuación de la Entidad Local explotando una industria o empresa como persona jurídica de derecho privado no queda sujeta al Código civil sobre responsabilidad por daños y perjuicios, como dice el art. 224 del ROF, sino al régimen común o administrativo.

2.º Que el procedimiento que los perjudicados deben utilizar no es el de la reclamación previa a la vía judicial civil como dispone aquel

art. con reenvío al 212 del mismo texto normativo, sino el procedimiento de reclamación contenido en los art. 142 ó 143 tal y como señala el art. 144 de la LRJ-PAC.

3.º Que la Entidad local responderá en los términos de este último precepto como cualquiera otra Administración de los daños y perjuicios causados por el personal a su servicio en esas industrias o empresas.

4.º Que la responsabilidad civil de ese personal deberá exigirse según lo dispuesto en el art. 146 de la LRJ-PAC, de donde se infiere la derogación del procedimiento estipulado en el art. 225 del ROF, por cuanto esta especialidad carece de justificación alguna.

I. Abstención y recusación de miembros de las Corporaciones Locales y otro personal

También en este caso, tanto el art. 76 de la LRBRL como el 21 del ROF remiten a la legislación de procedimiento administrativo común. Por ello no hay complicación en sostener que las causas del art. 28 de la LRJ-PAC son aplicables íntegra y directamente. Deben, sin embargo, invertirse los parámetros con que opera el inciso final del art. 76, aplicando lo estipulado por el apartado 3 del art. 28, adicionando en su caso lo que previene el apartado 5, ya que el 4, por el contrario, no tiene sentido aquí.

La recusación tanto de funcionarios como de cualquier miembro de la Corporación dispone de una completa regulación en los arts. 182 a 185 del ROF, con posiciones coincidentes a las que hoy depara el art. 29 de la LRJ-PAC, excepto en los plazos para sustanciarla. Parecería razonable sostener que el plazo de 15 días (muy superior al previsto en la nueva ley) debiera mantenerse por razones lógicas derivadas de la actividad del Presidente de la Corporación o del Pleno. Ello no obstante, no hay apoyo legal para excepcionar ese plazo a partir de lo dispuesto en la LRJ-PAC.

J. Reglas sobre la actividad administrativa

En este punto, el ROF en su art. 147 contiene unas reglas que deben presidir la actuación administrativa de los Entes locales. A esas reglas deberán adicionarse las que prevé el art. 3.2 de la LRJ-PAC, que en cualquier caso son meras declaraciones de principios.

Por otra parte, la mecanización e informatización de las actividades que contempla el precitado art. 147 deberán ponerse en relación con lo preceptuado en el art. 15 de la LRJ-PAC, que establece algunas cautelas y exigencias al respecto.

K. Registros

El exhaustivo régimen jurídico que el ROF dedica a este extremo en los arts. 151 y siguientes, es plenamente compatible con el mínimo régimen que le dedica el art. 38 de la nueva ley. En todo caso, las prescripciones de éste último que pudieran no estar expresamente contempladas en aquél (vgr. respeto del orden temporal de recepción o salida de escritos), son aplicables directamente al ámbito local.

L. Interesados

Con buen criterio el art. 163 del ROF reenvía a lo que prevea la legislación sobre procedimiento administrativo común en los temas de capacidad de obrar, legitimación y representación de los interesados. Por ello se trata de disponer la aplicación pura y simple de lo establecido en los arts. 30 a 34 de la LRJ.-PAC, sin especialidad alguna.

Desde otra perspectiva conviene indicar que el derecho que a los interesados otorga el art. 180 del ROF, debe entenderse modificado por lo previsto en el art. 35 a) de la nueva Ley, y que además deben adicionarse todos los demás derechos consagrados en este último precepto.

Por otro lado, las previsiones del art. 181 del ROF deberán completarse con las de los art. 31 y siguientes de la LRJ-PAC, en especial con las fijadas en los apartados 2 y 3 del art. 31.

M. Cuestiones relativas a los procedimientos

Bajo esta rúbrica tratamos todas aquellas referencias que el ROF destina a los procedimientos.

a) Iniciación

En el art. 165 existe la duda de si el legislador se estaba refiriendo a la incoación del procedimiento o más bien, como expresamente indica, a la confección de expedientes. Sea una u otra la intención, lo cierto es que la iniciación de un procedimiento en el ámbito local se rige por lo

dispuesto en los arts. 68 y siguientes de la LRJ-PAC en su integridad. Incluyendo las medidas cautelares o provisionales, donde se aprecia que el legislador de 1992 ha transcrito en el art. 72 el texto del art. 166 del ROF.

b) Tramitación

Las fases de ordenación, instrucción y finalización de un procedimiento son asimismo aplicables sin más complicaciones, como *de iure* lo daban ya a entender los arts. 167 a 169 del ROF, sin que ello impida mantener previsiones específicas como las internas a que aluden los arts. 170 y siguientes del mismo.

No obstante esto, conviene destacar algunos aspectos.

— principio *non liquet*. El art. 167 del ROF aplica este principio tanto a la propuesta como a la resolución, en tanto el art. 89.4 de la LRJ-PAC sólo lo hace a ésta última. Entendemos que no hay obstáculo en reconocer la compatibilidad y mantener, por tanto, la vigencia de aquél.

— informes. Aunque pudiera plantearse la conveniencia de mantener con carácter general la necesidad de que ciertos informes fueran evacuados antes de proseguir las actuaciones (vgr. del Secretario o Interventor), creemos indubitado que a las regulaciones de esta materia contenidas en los arts. 173 y siguientes del ROF es aplicable enteramente lo dispuesto al respecto en los arts. 82 y 83 de la nueva ley.

c) Finalización

Las previsiones del ROF sobre esta fase son incompletas y escasamente afortunadas.

Así, en el art. 176 se establece la obligación de resolver expresamente los expedientes, previsión que en la actualidad cuenta con la exigida por el art. 42 en el que se concretan supuestos, plazos, responsables, etc. En aquel mismo precepto se reenvía a la legislación sobre procedimiento administrativo común en lo que se refiere al silencio administrativo, cuestión que en la terminología actual remite a la regulación que de los actos presuntos prevén los arts. 43 y 44.

Por otra parte, en el art. 178 del ROF aparece la caducidad con la misma remisión, lo que apela ahora al art. 92. ¿Qué ocurre entonces

con la prescripción, la renuncia, el desistimiento, la terminación convencional, y el resto de institutos que la LRJ-PAC contempla en los arts. 87 y siguientes? Pues que a pesar de la omisión en la legislación local devendrán de aplicación porque no hay reserva subjetiva alguna ni óbice objetivo en la nueva ley sobre los mismos.

d) Notificación

El régimen de las notificaciones dispuesto en los arts. 58 a 61 de la LRJ-PAC es de aplicación a las Entidades locales tal y como en ese sentido disponen los arts. 194 y 195 del ROF.

e) Certificaciones

La regulación de éstas dispuesta en los arts. 204 y siguientes del ROF tiene una excepción cuando se trate de las certificaciones de los actos presuntos a que se refiere el art. 44.2 de la nueva Ley. En este caso ese documento se emitirá en los términos del art. 44 y únicamente por el Secretario del órgano colegiado.

V. VALORACIÓN FINAL

Analíticamente se han expuesto los pormenores que los distintos institutos jurídicos plantean en orden a su aplicación en la Administración local. En cada caso se ha advertido la compatibilidad o colisión y se ha dado el tratamiento que parecía coherente tras la oportuna labor interpretativa. Esta circunstancia exime de ofrecer ahora una reproducción de los fundamentos, limitándonos a una valoración en conjunto del material analizado.

Los ajustes en la legislación local son, en efecto, de escaso relieve globalmente considerados. No comportando, de otra parte, dificultades apreciables en general teniendo en cuenta que la misma legislación había adelantado su reenvío de futuro a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común en muchos casos.

Por esta razón, las *adaptación específicas* que hemos tenido ocasión de examinar presentan, o bien un marcado carácter *integrador* en la medida que suponen dotar de contenido a previsiones del ámbito local huérfanas de disposición material, o bien se inscriben en formulaciones generales cuya *transposición* al marco legal local implica reconsiderar algunos aspectos previstos en éste.

En esta segunda alternativa hay necesidad de interpretar la posible compatibilidad de lo preceptuado en la LRJ-PAC con lo estipulado en la LRBRL (completada con el ROF), conjugando con criterios de generalidad-especialidad las respectivas reglas. Las consecuencias de este procedimiento revelan muy pocas especialidades por razón del sujeto (Administración Local) respecto de las materias que son objeto de la nueva Ley, y por el contrario, demuestran que en la generalidad de los supuestos debe producirse una directa aplicación de ésta última.

II. Sección Crónicas

