

REFLEXIONES SOBRE «EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN» (*)

Por

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. LA ELABORACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 149.1.18.—II. EL TRATAMIENTO DEL TEMA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: REFERENCIAS CONJUNTAS A LAS REGLAS 6 Y 18 DEL ARTÍCULO 149.1 CE. LA SOLUCIÓN DE LA LEY DEL PROCESO AUTONÓMICO Y EL REFRENDO DE LA MISMA POR EL TC.—III. CONSIDERACIONES DOCTRINALES SOBRE EL ALCANCE DEL «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN». ALGUNOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TC.—IV. EXCURSO SOBRE EL SIGNIFICADO UNIFICADOR DE LA LPA: REMISIÓN.—V. EL «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN» AL AMPARO DE LA LAP: SUS POSIBLES CONSECUENCIAS.

I. LA ELABORACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 149.1.18

El tema que estudiamos debe partir, naturalmente, del alcance que se dé al artículo 149.1.18 CE. Este artículo, como es sabido, trata de establecer una homogeneidad en los aspectos básicos de la organización de todas las Administraciones públicas y de lo que viene calificándose como *régimen jurídico* de las mismas. El texto, en mi opinión, ofrece en su enunciado una claridad *formal* que me atrevo a calificar de meridiana. No así desde el punto de vista *conceptual*, por lo que después se dirá. De ahí que, habida cuenta además el desarrollo de que ha sido objeto en su aplicación, no será ocioso reflexionar sobre él, partiendo de su propia gestación en las constituyentes en cuanto ello puede ayudar a perfilar su propio contenido.

Cabe advertir, desde el comienzo, que, salvo una muy ligera precisión gramatical, el texto que consideramos sería uno de los pocos que desde el Anteproyecto habrían de permanecer sin modificación. Además, apenas sería enmendado. Más todavía: el rechazo expreso de una de las enmiendas de que fue objeto, ayuda también a precisar su correcta interpretación. El Anteproyecto elaborado por la Ponencia

* El presente trabajo ha sido expresamente elaborado para su publicación en el Libro Homenaje que, en honor del Prof. Eduardo Ortiz Ortiz, patrocina el Colegio Santo Tomás de Aquino de la Universidad Autónoma de Centro América de San José de Costa Rica. Vayan, pues éstas páginas como modesto testimonio de admiración y afecto a quien sin duda es uno de los más relevantes y notables iuspublicistas iberoamericanos.

cia elegida en el seno de la Comisión Constitucional, recogía, en su artículo 138.20, como de la competencia exclusiva del Estado

«20. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el régimen estatutario de sus funcionarios, para garantizar a los administrados un tratamiento general común, ante ellas; el *procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de los Territorios Autónomos*; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas».

A este texto se presentaron dos enmiendas; las dos serían rechazadas. Una, la número 20, del Grupo parlamentario de Minoría Catalana, que para nada afecta al tema que nos ocupa: postulaba excluir de la relación citada la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas. La otra enmienda, la número 666, del Grupo parlamentario Vasco, mediante la *introducción de una letra*, modificaba totalmente su alcance. Se postulaba fueran competencia exclusiva del Estado las

«Bases para el desarrollo de la legislación del régimen jurídico de las Administraciones públicas [...]; del procedimiento administrativo común [...]; de la expropiación forzosa...».

Retengamos el alcance de esta enmienda. En materia de procedimiento administrativo reconducía la competencia exclusiva del Estado a la fijación de bases. Rechazadas las dos enmiendas, el texto aprobado por el Pleno del Congreso recogía en el artículo 143.17 la competencia exclusiva del Estado en los términos propuestos por el Anteproyecto. La única rectificación que se introdujo fue la de precisar que la competencia relativa a «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios», «*en todo caso, garantizarán...*». En el Senado se presentaron tres enmiendas al texto, las números 85, 221 y 1.021, que para nada afectan al punto que nos ocupa. Igualmente habrían de ser rechazadas. Debe notarse que la última de ellas era de los senadores vascos, que no reincidía en el punto que con anterioridad había planteado ante el Congreso el mismo Grupo político.

Es así, pues, como se alcanza el texto del actual artículo 149.1.18.

La competencia exclusiva del Estado viene objetivamente establecida sobre una determinada materia; y en su totalidad: el procedimiento administrativo común. La única salvedad que prevé el texto constitucional es precisa por demás. Tan sólo excepciona las especialidades derivadas de la *organización* propia de las Comunidades Autónomas. Referencia material, pues, no circunscrita a las bases, como por ejemplo ha entendido una parte de la doctrina (F. GONZÁLEZ NAVARRRO; S. MUÑOZ MACHADO) que la refiere en los mismo términos que la propia Constitución la establece para el régimen jurídico de las Administraciones públicas. El precepto, pues, parece claro en el sentido que se señala. Cabe adelantar sin embargo que, como se verá, la polémica sobre si en esta materia la competencia exclusiva del Estado se limita o no a las bases resulta actualmente del todo baladí.

Si lo dicho no parece ofrezca mayores dudas, resulta también obligado reconocer que los términos del texto constitucional son sin embargo poco afortunados. La materia relativa al procedimiento administrativo cabe entender puede incluirse también en el concepto de régimen jurídico, impreciso por demás; en tal caso, el título competencial del Estado sería únicamente para establecer las bases. No es así, sin embargo. Esa interpretación no parece correcta: expresada e identificada en su singularidad en el artículo 149.1.18 la competencia en materia del procedimiento administrativo, no cabe entonces entenderla incluida genéricamente en el título competencial relativo al régimen jurídico de las Administraciones públicas. Ocurre sin embargo—y es el dato a retener, que la interpretación que objeto, no obstante lo dicho, será la que terminará por generalizarse—quizá porque no había otra opción—, con una notable ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas respecto a las que precisa la Constitución.

En relación con este último punto, conviene advertir también —y de ello habrán de derivarse importantes consecuencias—, las competencias que con el mismo carácter de exclusivas se atribuyen también en el artículo 149.1.6 sobre la «legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que *en este orden* se deriven de las particularidades del *derecho sustantivo* de las Comunidades Autónomas». Términos de la especialidad, aquí ya *ratione materiae*, que tienen un alcance del todo distinto a los de la que se recogen en el artículo 149.1.18. En el bien entendido que, en mi opinión, no parece haya razón alguna que justifique el diferente ámbito con el que constitucionalmente se establecen las especialidades en uno y otro caso.

II. EL TRATAMIENTO DEL TEMA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: REFERENCIAS CONJUNTAS A LAS REGLAS 6 Y 18 DEL ARTÍCULO 149.1

CE. LA SOLUCIÓN DE LA LEY DEL PROCESO AUTONÓMICO Y EL REFRENDO DE LA MISMA POR EL TC

Los Estatutos de Autonomía, en su conjunto, van a sancionar un planteamiento equívoco en extremo. Acaso cabe calificarlo de paradójico, en cuanto difiere de las previsiones constitucionales. En el Estatuto del País vasco se atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre «normas *procesales y de procedimiento administrativo* y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del *derecho sustantivo* y de la *organización* propia del País Vasco» (art. 10.6 EPV). Se conjuntan en su enunciado, como puede verse, las reglas 6 y 18 del artículo 18 149.1 CE. En idénticos términos se pronuncian los Estatutos de Cataluña (art. 9.3) —«Normas [...] de procedimiento administrativo que se derivan de las particularidades del *derecho sustantivo* de Cataluña o de las especialidades de la *organización* de la Generalidad»—; Galicia (art. 27.5); la Ley de Amejoramiento de Navarra [art. 49.1.c)] y el Estatuto de Baleares (art. 11.2). El Estatuto de Canarias atribuye a esta Comunidad competencia para dictar las «normas de los *procedimiento* administrativos, económico-administrativos y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen administrativo, económico y fiscal canario» en el marco de la legislación básica del Estado (art. 32.3).

Otro grupo de Estatutos, a cuyo frente cabe colocar el de Andalucía, siguen el criterio que establece el artículo 13.4 del mismo que con estricta fidelidad a las previsiones constitucionales, atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre el «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la *organización* propia de la Comunidad Autónoma». En la misma línea, el artículo 36.1a) del Estatuto aragonés: en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo de «las especialidades del régimen jurídico administrativo derivadas de la *organización* propia de la Región»; también el artículo 32.4 del Estatuto de Castilla-La Mancha, el artículo 8.7 del Estatuto de Extremadura y el artículo 27.7 del Estatuto de Castilla-León.

En otros Estatutos, por último, el enunciado de las competencias autonómicas en esta materia difiere de los enunciados últimamente recogidos, para aproximarse de forma notable a los del primer grupo: referencia a las «especialidades del régimen jurídico administrativo *derivado de las asumidas*» y en el marco de la legislación básica del Estado [arts. 11.h) Estatuto de Asturias; art. 9.7) Estatuto de la

Rioja; art. 11.g) Estatuto de Murcia; art. 32.1) Estatuto de la Comunidad Valenciana; art. 27.8 Estatuto de Murcia.

La heterogeneidad de los textos estatutarios es, como puede verse, notable. En general, cabe advertir que se separa muy sustantivamente de las previsiones constitucionales. En alguno de ellos, conforme al enunciado constitucional, el tema del procedimiento se diferencia explícitamente del régimen jurídico; en otros se incluye en él. A su vez, mientras unos Estatutos se mantienen estrictamente en los términos previstos en la Constitución, concretando las especialidades procedimentales a las derivadas de la *organización* de la propia Comunidad, en otros se introduce ya el criterio *rationae materiae*, bien mediante la referencia al derecho propio de la Comunidad o a la regulación material de las competencias que les sean transferidas. Nótese también, como se ha dicho, la hábil fórmula que a tal fin utilizan los Estatutos incluidos en el primer grupo, al sancionar *conjuntamente*, en un sólo texto, las competencias que las Comunidades pueden asumir en virtud de los apartados 6 y 18 del artículo 149.1 CE: trasladan así al ámbito del procedimiento administrativo las especialidades *ratione materiae* que en este ámbito no tienen atribuidas, y que sin embargo pueden establecer en el campo procesal. Diferenciaciones que, como se verá, serían posteriormente consideradas en el FJ 23 de la STC 76/1983 sobre la LOAPA, sin que de este pronunciamiento se hayan derivado las consecuencias que eran obligadas.

Con buen sentido, y, sin duda alguna, a la vista de la heterogeneidad de los textos estatutarios, el tema fue abordado en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. En su artículo 12.1 reiteró el criterio constitucional, estableciendo además la procedimentalización para llevarlo a cabo por parte de las Comunidades Autónomas. Dice así:

«Será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los Organismos que de ella dependan la legislación del Estado sobre el procedimiento administrativo común sin perjuicio de las especialidades derivadas de la *organización* propia de aquéllas. Tales especialidades deberán ser aprobadas por ley de la respectiva Comunidad Autónoma, sin que en ningún caso puedan reducirse las garantías que establece la legislación estatal en favor del administrado».

El texto anterior parece también de una evidente precisión. No obstante, la realidad por la que ha venido discurriendo el tema

difiere de sus previsiones, establecidas, como puede verse, con notable coherencia con las recogidas en la Constitución. Se trata además de un texto que ha superado el cedazo del TC. Y, aunque resulte paradójico, va a ser de una equívoca interpretación de la polémica STC 76/83, de 5 de agosto, sobre la LOAPA, en la que cabe situar el punto de arranque de esa evidente desviación interpretativa que señalo.

El texto que contenía el Proyecto de la LOAPA se expresaba en términos semejantes a los que han quedado recogidos y que hoy figuran en el artículo 12.1 de la Ley. Uno de los motivos de su impugnación fue, precisamente, estimarlo inconstitucional al no recoger, junto a las referencias a la especialidad procedimental derivada de la organización, las propias del derecho material y sustantivo de las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 149.1.6 CE. Merece en cierto modo reproducir, en su primera parte, el FJ 23 de la STC 76/1983, que, además, expresa el planteamiento procesal del tema:

«El artículo 18 tiene su apoyo constitucional en el artículo 149.1.18.^a, que atribuye al Estado la competencia *exclusiva* en relación con el *procedimiento administrativo común*, la legislación sobre expropiación forzosa, y la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

El apartado 1 establece que será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los organismo que de ella dependan la legislación del Estado sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la *organización propia* de aquéllas.

Este apartado fue impugnado por el Gobierno y el Parlamento Vasco en sus escritos de interposición del presente recurso; posteriormente, la impugnación fue retirada por entender que la sola referencia a la «organización propia» de las Comunidades Autónomas no excluye ni menoscaba la referencia al “derecho sustantivo” que se hace en el artículo 10.6 del Estatuto vasco.

La representación de los 50 diputados mantiene, no obstante, la impugnación alegando que, por lo que se refiere a los Estatutos vasco y catalán, el artículo 18.1 no se ajusta a las previsiones constitucionales y estatutarias al *omitir la referencia a las especialidades del derecho sustantivo*».

A la vista de ello, el TC razona en los términos siguientes:

«No toma en consideración el escrito de los Diputados que, en materia de procedimiento, la Constitución hace referencia a las especialidades propias de las particularidades del *derecho sustantivo* en el apartado 6 del artículo 149.1, cuando se refiere a la competencia exclusiva del Estado en la materia relativa a la legislación procesal, y a las especialidades derivadas de la *organización* propia de las Comunidades en el apartado 18, al establecer la competencia exclusiva del Estado en *materia de procedimiento administrativo*. Y si los Estatutos vasco y catalán hacen referencia conjunta a ambas especialidades, es porque en el mismo apartado recogen tanto la materia contenida en el apartado 6 del artículo 149.1 de la Constitución como la incluida en el apartado 18 del mismo».

Razonamiento correcto; sus lógicas consecuencias son claras por demás. Las ha señalado muy explícitamente J. GONZÁLEZ PÉREZ: «... la razón por la que se defendía la constitucionalidad de la norma era por haberse refundido en el precepto de los Estatutos tanto lo que en la Constitución se refería a la legislación procesal, como la que se refiere al procedimiento administrativo. Lo que, con una interpretación lógica, *supondría que la expresión del precepto de los Estatutos sobre las especialidades del Derecho sustantivo había que referirla a la legislación procesal, no a la normativa sobre procedimiento administrativo*, pues en ésta, según la Constitución, las únicas especialidades que se permitían eran las derivadas de la organización propia de la Comunidad». Tan lógica argumentación, sin embargo, no habría de ser seguida; ni siquiera por el TC. Todo lo contrario. Cual haya sido el camino recorrido respecto a la exigencia del procedimiento administrativo común que la Constitución prevé como competencia exclusiva del Estado, es a lo que habré de referirme a continuación.

III. CONSIDERACIONES DOCTRINALES SOBRE EL ALCANCE DEL «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN». ALGUNOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TC

El tema que acabo de plantear ha sido analizado en fecha reciente por J. J. DÍEZ SÁNCHEZ en una muy completa y detallada monografía. Me remito a ella en su integridad. Sí quiero insistir en lo que el

citado autor señala advirtiendo que ha sido opinión pacíficamente admitida por la doctrina, a la que el citado autor se adhiere, aportando, incluso, fundamentos distintos, que la LPA era la que, en principio, contenía el procedimiento común previsto en el artículo 149.1.18 CE: su aplicación por las Comunidades Autónomas no lo era, pues, por la vía de la supletoriedad, sino por la de la aplicación directa. A esta opinión, como digo, prácticamente unánime (J. GONZÁLEZ PÉREZ, E. GARCÍA DE ENTERRIA, T. R. FERNÁNDEZ, F. GONZÁLEZ NAVARRO, S. MUÑOZ MACHADO, J. J. DÍEZ SANZ, etc.), se oponían muy aisladas posiciones doctrinales (J. L. PIÑAR). Y, naturalmente, no pocas disposiciones autonómicas que han venido entendiendo que la LPA no ofrecía el procedimiento administrativo común previsto en la CE: aquélla, a lo más, no pasa de tener un valor supletorio, cuya vigencia por otra parte queda condicionada a la remisión expresa que de la LPA, pudiera llevar a cabo la propia legislación autonómica. Y una vez más, en éste, como en otros campos, se ha acudido a la práctica, que cabe calificar de habitual, de que la propia legislación autonómica venía a reproducir, casi literalmente preceptos de la LPA: con ello se *salvaba* el principio de que la obligatoriedad para las Comunidades Autónomas derivaba entonces de su propia legislación y no de la LPA, legislación del Estado.

En cualquier caso, el desarrollo habido en torno a lo que cabe entender como «procedimiento administrativo común» no responde a una línea coherente y definida. Las soluciones alcanzadas, como en tantísimos otros sectores ha ocurrido, por unas u otras razones, en general, han supuesto una notable ampliación competencial de las Comunidades Autónomas en relación con las previsiones que cabía deducir del texto constitucional. A ello ha ayudado no poco la jurisprudencia del TC, que se ha encontrado con la que F. LÓPEZ MENUDO ha calificado certeramente de *notable rigidez literal* del artículo 149.1.18. El tema ha sido considerado por el TC en numerosos pronunciamientos. No pretendo ser exhaustivo en su referencia. Recogeré, sólo convencionalmente, lo que me parecen más significativos; entre ellos podemos destacar, entre otros, las Sentencias 76/198, de 5 de agosto; 14/1986, de 31 de enero; 82/1986, de 26 de junio; 87/1986, de 27 de junio; 123/1988, de 23 de junio; 187/1988, de 17 de octubre; 227/1988, de 29 de noviembre; 15/1989, de 26 de enero; 17/1990, de 7 de febrero; 18/1991, de 31 de enero; 148/1991, de 4 de julio; 198/1991, de 17 de octubre; 204/1992, de 26 de noviembre. Todos ellos, hay que considerarlos naturalmente en relación con cada uno de los puntos cuestionados. No obstante, no creo que en conjunto pueda decirse que el TC haya elaborado una doctrina coherente. Quiero advertir que he intentado sintetizar la doctrina del TC, señalando los posibles

hitos de su evolución. Me ha resultado tarea casi imposible, habida cuenta el carácter zizagueante de las soluciones recogidas. Algo trataré de decir sobre ello al concluir la exposición jurisprudencial que trato de llevar a cabo. Un punto de inflexión en las soluciones recogidas cabe establecerlo, sin embargo, en la STC 227/1988, sobre la Ley de Aguas, y en la STC 15/1989, sobre el procedimiento de colaboración de disposiciones de carácter general. De todos modos cabe advertir —y aún siendo mucho, poco más puede decirse— que ha terminado por consolidarse la línea expansiva señalada respecto al papel de las Comunidades Autónomas. De ahí que en un plano estrictamente expositivo, y sin ánimo alguno de exhaustividad, puede ser de interés referir algunas de las Sentencias citadas, quizá los más sobresalientes, para después reflexionar sobre las consecuencias que de ellas cabe deducir.

— Además de la doctrina precisa contenida en la citada STC 76/83 sobre la LOAPA, hay que destacar también la STC 14/86, de 31 de enero, en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley del Parlamento vasco que regula los principios ordenadores de la Hacienda General de esa Comunidad. En relación con la creación prevista en esta Ley de las denominadas «sociedades públicas especiales», se razona así en el FJ 9.

«Como conclusión de todo ello hay que decir que la regulación que de las sociedades públicas especiales se realiza en la Ley impugnada, posee un notorio carácter público, en cuanto rectora de la actuación de entes de tal naturaleza, merced a la creación de una forma societaria atípica, como instrumento de acción administrativa, lo que en esencia *no es otra cosa que incidir en el régimen jurídico de las Administraciones públicas, lo que está reservado en exclusividad al Estado* —en cuanto al establecimiento de sus bases— en el artículo 149.1.18 de la CE, sin duda con la finalidad de posibilitar el mantenimiento uniforme de las instituciones esenciales atinentes a las públicas Administraciones y de que el régimen jurídico de las autonómicas no discrepe del referente al Estado, y sin que, finalmente, surjan dudas en cuanto a que *nos hallamos ante un supuesto al que conviene la precitada normativa constitucional*, porque si existe alguna institución cuyo encuadramiento pueda realizarse del modo más absoluto dentro de la amplia rúbrica “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, *éste es precisamente la personificación* de tales

Administraciones para su constitución, funcionamiento y actuación en cualquiera de sus posibilidades legales, una de ellas la que aquí se contempla».

— Más allá del ámbito estrictamente organizativo, la STC 83/1986, de 26 de junio, rechazó también la posibilidad prevista en la Ley 7/1983, de 18 de abril, del Parlamento de Cataluña, de normalización lingüística, de que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad *pudiese interponer recursos administrativos* o acciones judiciales en defensa de derechos o intereses de terceros, porque

«... con ello se vulneraría la competencia estatal para llevar a cabo la legislación procesal y el procedimiento administrativo común, que el artículo 149.1.6. y 18 atribuye con carácter exclusivo al Estado; atribución que, como este Tribunal ha declarado en relación con *la legislación procesal*, en su STC 71/1982, de 30 de noviembre, responde a la *necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos* jurisdiccionales, pudiendo decirse lo mismo del procedimiento administrativo común».

Se rechaza, pues, la especialidad procedimental propuesta en la ley recurrida; pero además se insiste en que la vía de las posibles peculiaridades de «la organización propia de las Comunidades Autónomas» no tiene justificación en este caso. Se consideran simultáneamente los apartados 6 y 18 del artículo 149.1. CE, y en relación con lo que se acaba de indicar, se señala que «la legitimación procedimental establecida por el precepto impugnado no deriva de la *organización* propia de la Generalidad de Cataluña como entidad pública, sino que pretende deducirse, lo que es distinto, de un deber impuesto por el Estatuto». Tampoco se justifica, según el TC, por las «necesarias especialidades del derecho sustantivo propio», pues

«la norma impugnada constituye una innovación del ordenamiento procesal, que puede considerarse más o menos adecuada desde la perspectiva de la política legislativa en función de la realidad lingüística, pero que *no resulta ser una necesaria especialidad procesal* que derive de las particularidades del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma de Cataluña».

El razonamiento que se recoge es importante. Nótese que la solu-

ción que se rechaza lo es por su no necesidad, tanto desde la perspectiva del derecho sustantivo de la Comunidad como, también, porque no deriva de sus posibles especialidades organizativas, cuyo alcance enjuicia y valora directamente el TC.

— El TC se ha pronunciado en distintas ocasiones en materia de suspensión de los actos administrativos de las Corporaciones locales; en concreto, sobre la posibilidad de que la legislación autonómica establezca especialidades distintas a las recogidas en la legislación general. Las STC 213/1988 y 259/1989 *declararon inconstitucionales* preceptos de la legislación de Cataluña que habilitaban a la Generalidad para ordenar la suspensión de los efectos de diversos actos urbanísticos de las Corporaciones locales de su territorio, por motivos de legalidad sustantiva o formal o de tramitación, impugnándolos, simultáneamente ante los Tribunales contencioso-administrativos. En la STC 148/1991, de 4 de julio, relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Canarias de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y de Protección de la Naturaleza se sostiene, en principio, *solución distinta* (FJ 6), si bien se declara en concreto inconstitucional el artículo 2.1.1.º de la Ley impugnada que preveía la posibilidad de proceder a la anulación de la licencia municipal por parte de la Comunidad a través del procedimiento establecido para la revisión de oficio. Dice así sobre este último punto el FJ 7.º:

«Resulta obvio que la potestad que otorga este precepto a la Administración autonómica no puede ejercerse sobre actos emitidos por las entidades locales, tanto por razones lógicas como por imperativo constitucional. Lo primero, porque la revisión, como todo acto de género *revocatorio*, sólo puede recaer sobre los actos que han sido dictados por la misma Administración que emite el acto de contrario imperio, o al menos que ejerce lícitamente la misma competencia en cuyo ejercicio fue dictado [...]. Simultáneamente, la revisión de oficio conducente a la anulación de actos administrativos declarativos de derechos sólo se justifica cuando éstos son ilegales, de acuerdo con los artículos 110 y 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que *establecen normas básicas y comunes para todas las Administraciones Públicas* (STC 227/1988, FJ 32). Y la revisión administrativa no es posible por razón de cualquier infracción del ordenamiento jurídico, cuya definición requiere, salvo los supuestos contemplados en los

artículos 109 y 110.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la impugnación del acto ante los Tribunales de Justicia, previa declaración de lesividad, como dispone el artículo 110.1 LPA, sino exclusivamente cuando se aprecia una nulidad de pleno derecho o, al menos, una infracción manifiesta de las leyes [...]. El precepto que enuncia este segundo párrafo del artículo 2.1 de la Ley de Canarias 3/1985 es susceptible, empero, de una interpretación más restringida, tal como aduce la representación del Parlamento canario, que limitaría la anulación por revisión de oficio a las autorizaciones otorgadas por la propia Administración autonómica. Aunque *este entendimiento hurtaría a la norma del alcance de las bases estatales* que, en la actualidad, definen con amplitud la autonomía local, no puede evitar finalmente su inconstitucionalidad. Y ello porque haría posible la anulación de licencias por su incompatibilidad con las normas que *definirán, en el futuro*, el régimen de protección del espacio natural, una vez que sea aprobada la correspondiente declaración o plan especial; normas que inevitablemente se encuentran todavía en tramitación, pues serán un mero proyecto de normas futuras o, a lo sumo, habrán entrado en vigor con posterioridad al momento en que se otorgó la licencia revisada. Por ello, y con independencia de que, al amparo de la legislación administrativa estatal, puede la Comunidad Autónoma someter a revisión de oficio sus propias licencias o adoptar las medidas pertinentes de ejecución del plan o de las declaraciones de espacio protegido, se hace forzoso concluir en que dicha regulación *contradice frontalmente el régimen común y básico establecido por el artículo 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo*, por lo que ha de ser declarada nula».

— En relación con el artículo 149.1.6 —y por lo que puede afectar al tema que estudiamos—, es obligado referir también la STC 187/1988, de 17 de octubre, habida en el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la ley del Parlamento de Cataluña sobre la Sindicatura de Cuentas, de interés en cuanto puede afectar a la llamada jurisdicción contable. El abogado del Estado, conviene notar, había insistido con reiteración en el artículo 149.1.18; estas alegaciones, sin embargo, no fueron consideradas por el Tribunal. Los términos de esta Sentencia fueron prácticamente reproducidos

en la STC 18/1991, de 31 de enero, en el recurso de constitucionalidad interpuesto también contra la Ley del Parlamento de Galicia, del Consejo de Cuentas.

— Es, sin embargo, la polémica STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, muy en concordancia con los criterios que presiden todo este pronunciamiento, donde van a sentarse los criterios que de modo más directo relativizaran la competencia estatal en el tema. A él se refieren distintas partes de la Sentencia, aunque es de modo principal el FJ 32, el que aquí interesa.

«La resolución de esta controversia exige determinar ante todo lo que debe entenderse por “procedimiento administrativo común” a los efectos prevenidos en el citado artículo 149.1.18. 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 artículo 149.18 CE—, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración [...]. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la apro-

bación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias».

El razonamiento del TC, en su enunciado inicial, es correcto. No así la conclusión que alcanza, muy apoyada en el reconocimiento de la especialidad procedimental *ratione materiae*: parece deducirse de la Sentencia —y así ha venido entendiéndose— que el obligado respeto a las reglas del procedimiento establecido por el Estado se circunscribe al ámbito de las competencias materiales estatales, cuando lo cierto es que «la estructura general del *iter* procedimental», como dice el propio TC, no puede ser otra que la del «procedimiento administrativo común», cuya fijación es competencia exclusiva del Estado. Criterio «desmitificador» de la competencia estatal en palabras de F. LÓPEZ MENUDO, que alcanza aquí su punto culminante y que ya había expresado en términos igualmente radicales la STS de 6 de noviembre de 1986. Las consecuencias de estos razonamientos, en la práctica, van a producir una inequívoca dilución de lo que, aún en los términos más someros, cabe entender por «procedimiento administrativo común».

— Las garantías del administrado parecería exigen una regulación uniforme en todo el territorio nacional de las normas procedimentales, salvo las peculiaridades propias de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas. En relación con el punto que ahora interesa, está además la expresa prescripción del artículo 105.a) CE. No obstante, la STC 15/1989, de 26 de enero, sanciona la tesis de que el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales *no tiene naturaleza de procedimiento común*, pues

«... el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general».

— Referencias a aspectos procedimentales las hay también, en relación con los que recoge el Reglamento General de la ley de Costas, en la prolija STC 198/1991, de 14 de octubre, resolutoria de una serie de conflictos de competencia planteados por distintas Comunidades autónomas. También, en la STC 17/1990, de 7 de febrero,

sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento canario de Aguas, el FJ 11 de esta última es del tenor siguiente:

«De otra parte, el artículo 70.5 de la Ley impugnada, estableciendo que el procedimiento sancionador de las infracciones se ajustará a lo dispuesto en la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, no puede considerarse inconstitucional por no remitirse a la normativa específica que, en desarrollo de la Ley nacional de Aguas, ha establecido el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (arts. 328 y ss.), ya que es *palmario el respeto del legislador canario a la competencia que, en relación al “procedimiento administrativo común” reconoce al Estado el artículo 149.1.18.ª de la Constitución*. La remisión a la Ley de Procedimiento Administrativo supone, en efecto, la adecuación al “procedimiento administrativo común” en materia sancionadora, es decir, a los principios y reglas generales que se contienen en los artículos 133 y 137 de la referida Ley nacional de Procedimiento Administrativo, sin perjuicio de que, *por razón de la materia*, puedan regularse y, por tanto, añadirse reglas especiales de procedimiento aplicables al desarrollo de cada tipo de actividad administrativas, lo cual no está constitucionalmente reservado al Estado, sino que, como ya se dijera también en la STC 227/1988 (FJ 32), “hay que entender que ésta es una competencia conexas a la que, respectivamente, el Estado a las Comunidades Autónomas ostenten para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración”.

Consecuentemente, ningún reparo cabe oponer el artículo 70.5 de la Ley canaria, debiendo ser rechazada la declaración de inconstitucionalidad que se pretende».

Una Sentencia que, como puede verse, perfila el alcance del procedimiento administrativo común en los términos que ya había establecido el propio TC; nótese que expresamente consideran cumplida la exigencia constitucional con la remisión que la norma autonómica hace a la LPA, y reiterando además las posibilidades procedimentales *ratione materiae* que se abren a las Comunidades autónomas.

— Igualmente puede tener interés recoger la STC 204/1992, de 26 de noviembre, sobre la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo de Valencia en relación con el artículo 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado. El tema, en los

términos de la propia Sentencia, queda planteado en los términos siguientes:

«Ningún precepto de constitucionalidad, y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas pueden establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas. Ello no lo niega el Abogado del Estado, con lo que el problema que se plantea en sí *como aspecto básico del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, ha de entenderse también que sea precisamente el Consejo de Estado el órgano que emita el dictamen o consulta preceptiva».

Formalizada así la cuestión, el TC reconoce que

«... las Comunidades Autónomas [pueden] crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior o consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia.

Pero si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece...».

El tema concreto a que se refiere la Sentencia, como es sabido, había ocupado muy ampliamente la atención de la doctrina. La solución, en principio, y teóricamente, puede estimarse correcta. No obstante, y dígase lo que se quiera, será siempre de muy difícil actualización práctica: guste o no, es obligado advertir que será difícil poder establecer en las Comunidades «órganos consultivos autonómicos dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren [la] independencia objetiva y rigurosa cualificación técnica» que tiene el Consejo de de que se constituyan en unas Comunidades y en otras no, no resulta convincente. En cualquier caso, cabe advertir que la LAP va a generalizar la posibilidad establecida por el TC.

IV. EXCURSO SOBRE EL SIGNIFICADO UNIFICADOR DE LA LPA: REMISIÓN

El tema, como no podía ser menos, se contempla de modo expreso en la LAP. No obstante, antes de considerar su regulación y, de modo muy singular, las consecuencias que de ella se pueden derivar, puede ser de interés hacer algunas reflexiones tanto sobre el alcance efectivo que hasta el momento han venido teniendo las previsiones constitucionales como sobre su aplicación, a la vista de la doctrina del TC que ha quedado recogida.

Competencia exclusiva del Estado, el procedimiento administrativo común. Una regla que, lógicamente, requiere precisar antes que nada cuál sea su contenido. ¿Qué es, pues, el procedimiento administrativo común? Una primera respuesta a este interrogante, un tanto maximalista si se quiere, es la que representa la posición de la que F. GONZÁLEZ NAVARRO es, sin duda alguna, su exponente más caracterizado: «el procedimiento administrativo común que establece el artículo 149.1.18 —dice— es una pura entelequia, algo así como un ente fantasmal y, como tal, inencontrable». No hay tal procedimiento administrativo común: se trata de un ámbito material, que desde estos planteamientos queda prácticamente diluido.

La consideración del tema, sin embargo, parece requiere una línea argumental distinta. Todo texto jurídico, si dice algo, algo querrá decir. Un análisis que, en mi opinión, debe partir reconociendo la opinión generalizada acerca de lo poco afortunado que resulta la expresión constitucional. Por una parte, y de modo principal, se ha dicho ya, porque cabe entender que el procedimiento administrativo forma parte del régimen jurídico de las Administraciones públicas. He fijado mi opinión al respecto. También por la «notable rigidez

literal» que, según vimos, ofrece el concepto mismo de «procedimiento administrativo común».

Una serie de extremos conviene precisar antes de seguir adelante. Es, en *primer* lugar, el de que ya la LPA, además de contener el procedimiento administrativo común, y por tal habría que entender lo establecido en su título IV, al regular también la ordenación general de los órganos administrativos, las normas generales sobre la actuación de la Administración, el sistema de recursos, etc., contenía *igualmente*, en buena parte, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Es el primer punto a precisar. Asimismo, y en *segundo* lugar, hay que advertir que la expresión constitucional sobre el procedimiento administrativo común no es referible, sin más, al procedimiento general y ordinario en los términos que regula el tema la LPA y que queda recogido en su título IV. Es evidente y reconocido el intento unificador que pretendió la LPA. No obstante, no cabe desorbitar su posible alcance. La Exposición de Motivos de la Ley (parágrafo V) es muy ilustrativa al respecto. Está, es cierto, la antinomia procedimiento general *versus* los tres procedimientos especiales que se recogen en el título VI de la Ley; también, si se quiere, con los 27 que prevé el Decreto de 10 de octubre de 1958 dictado en cumplimiento de la Disposición final primera, 3, en relación con el artículo 1.2 de la ley. Un sistema para cuya comprensión resulta muy ilustrativo lo que se razona el Preámbulo del referido Decreto:

«Al dar cumplimiento a este imperativo de la Ley es preciso, ante todo, puntualizar lo que debe entenderse al efecto por *procedimientos especiales*. Porque *no todos los procedimientos que se siguen en determinadas materias administrativas tienen aquel carácter*. En la mayoría de los casos se trata de simples trámites establecidos por normas de tipo reglamentario que caben perfectamente dentro del procedimiento ordinario de la nueva Ley, dada la flexibilidad de sus preceptos, singularmente los consignados en los artículos 81, 87, 88 y 91. Dichos trámites han de considerarse establecidos como desarrollo o complemento de la Ley, al amparo de la facultad que a la Administración otorga, por ejemplo, el artículo 81 al permitirle determinar los actos de instrucción que estime más adecuados en cada caso. No existe entonces, propiamente, un procedimiento especial, *sino una concreción por vía reglamentaria de los trámites previstos y admitidos en el procedimiento ordinario de la Ley*.

El presente Decreto ha de referirse, por consiguiente, tan sólo a aquéllos procedimientos que difieren de los contenidos en la Ley y que deban considerarse *como procedimientos especiales*, atendidas las peculiaridades características de las materias administrativas a que se aplican y sin perjuicio de que, aun en este caso, se procure adaptarlos, en cuanto sea posible, dentro del plazo de un año, al espíritu y directrices de la nueva ley».

Las precisiones que se recogen en los dos párrafos transcritos del Preámbulo son del mayor interés. Es obligado tener muy presente que las reglas del título IV LPA no han expresado nunca, sin más, la referencia a un *único* procedimiento. La concreción que de ellas se hace, de modo principal, por la legislación sectorial, no desvirtúa en ningún caso el carácter ordinario de los procedimientos que esta última ha ido estableciendo sucesivamente con una notable fecundidad y abundancia. Las reglas del título IV les eran aplicables a todos estos procedimientos no sólo conforme al artículo 1.2 LPA, en defecto de otras especiales, sino que esa legislación sectorial ha debido asumir también los principios del título IV.

Y no será ocioso recordar que la situación que tradicionalmente ha venido ofreciendo entre nosotros el tema del procedimiento administrativo es compleja y heterogénea. En relación con ella, recuérdese que en los reiterados y nunca logrados intentos de reforma de la Administración pública habidos desde 1958, la revisión y reducción de los procedimientos administrativos *existentes* ha sido *siempre* uno de los «slogans» más frecuentes; expresión de un intento nunca alcanzado, la reducción y simplificación de los procedimientos administrativos. Es una realidad que está allí, guste o no. En un reciente estudio realizado por el Ministerio para las Administraciones Públicas se cifra en más de 1.800 los tipos de procedimientos que actualmente tramita la Administración del Estado, de los que un 31,75 por 100 competen al Ministerio del Interior; de éstos, 1.800 procedimientos, un 43,4 por 100, se agrupan en el concepto genérico de autorizaciones y subvenciones; un 14,1 por 100 a materia de personal; un 9,5 por 100 referentes a sanciones. Cifras de por sí expresivas de la realidad que refiero.

En todos estos procedimientos, que expresan esa situación compleja y heterogénea que he señalado, han cobrado vida los principios del título IV LPA: que a pesar de su singularidad no dejan de responder a los principios del procedimiento *común* que, en definitiva, es el conjunto de técnicas y preceptos que constituyen los principios *generales* del procedimiento, entendiendo por tales los recogidos en los

artículos 67 y siguientes de la LPA. En definitiva, y en los términos de la STC 227/1988, se trata de los principios o normas que definen la *estructura general del iter procedimental* que ha de referirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración. O en expresión de F. LÓPEZ MENUDO, que lleva a cabo un sugestivo y muy completo estudio sobre el alcance del término *común*, el procedimiento administrativo común comprende las cuestiones *verdaderamente nucleares* al servicio directo del establecimiento de un común denominador normativo suficiente para garantizar una igualdad básica de trato.

Las reflexiones precedentes, a la vista de la realidad expuesta, son referibles a una auténtica multitud de procedimientos administrativos estatales. La especialidad, desde esta perspectiva, no es contraria a las reglas del procedimiento común. Ahora bien, además de ello no cabe olvidar que la regla 18 del artículo 149.1 CE aparece dirigida a sancionar una competencia exclusiva del Estado, lo que en expresión del propio F. LÓPEZ MENUDO supone referir una ordenación normativa «directamente aplicable, inderogable por hipotéticas leyes territoriales o especiales, excluyendo a radice, por tanto la idea de supletoriedad».

Ha ocurrido sin embargo que, conforme a la mecánica establecida —y quizá no había otra opción—, los artículos del título IV LPA, en la práctica, han venido siendo, en efecto, principios, auténticas bases, entiéndase el término en el sentido de la Ley Azcárate de 1889 o en el del artículo 149 CE —necesitados de la concreción obligada—. Regulación estatal principal, aunque *no total y completa*, que necesariamente tiene que ser complementada. E insisto: ha sido así, *en cuanto no podía ser de otra forma*. Es cierto que las fórmulas de articulación y desarrollo en los últimos supuestos citados son evidentemente distintas. No lo es menos, sin embargo, que la correcta interpretación que antes quedó recogida sobre el diferente alcance que, según vimos, cabía deducir de los distintos títulos competenciales recogidos en la tantas veces citada regla 18 del artículo 149.1 CE —según se tratara de bases o no—, queda en la práctica notablemente difuminada. Y ello, no obstante su inequívoca claridad: diferencias diluidas que suponen también una superación evidente de la correcta, si bien, un tanto rigurosa interpretación que en su momento hizo el artículo 12 de la Ley de Proceso Autonómico. Aproximación práctica evidente de la mecánica operativa de los distintos títulos competenciales que con carácter exclusivo se atribuyen al Estado. Necesidad obligada, en cualquier caso, de completar las normas estatales en materia del procedimiento administrativo común. Es algo que convendría quedara muy claro. ¿Qué alcance puede tener

tal integración, aunque sea siempre con carácter complementario? Es algo que no es fácil precisar su abstracto. La jurisprudencia del TC, según se vio, ha sido en este punto de una laxitud notable. Es poco lo que sistemáticamente puede decirse sobre ella, que no sea que hay todo un conjunto de pronunciamientos, generalmente de una primera época, que adoptan criterios diríase que más rigurosos y más acordes también con el enunciado constitucional. Un planteamiento que, en cierto modo, va desapareciendo de forma notable en la jurisprudencia posterior. En el bien entendido —y quiero insistir en este punto— que esa necesidad obligada de complementar las normas estatales sobre el procedimiento administrativo común no supone que haya que entender como correctas, en toda su amplitud, las soluciones logradas, que en ocasiones han diluido en exceso las exigencias de las normas estatales en la materia. Una situación —y es lo que me interesa ahora poner de relieve— que se ha alcanzado con una ordenación principal del procedimiento administrativo común, la contenida en la LPA, evidentemente precisa y definida.

V. EL «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN» AL AMPARO DE LA LAP: SUS POSIBLES CONSECUENCIAS

El tema, se ha dicho ya, se contempla expresamente en la LAP. Su Exposición de Motivos comienza por diferenciar el distinto alcance de las competencias del artículo 149.1.18 CE:

«La delimitación del *régimen jurídico* de las Administraciones públicas se engloba en el esquema “bases más desarrollo” que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales. Sin embargo, *respecto al procedimiento administrativo común* y al sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, *aunque su formulación jurídica sea la manifestación expresa y la traducción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio régimen jurídico*, la Constitución las contempla como una *competencia normativa plena y exclusiva del Estado*».

añadiendo seguidamente que

«La ley recoge esta concepción constitucional de distribución de competencias y *regula el procedimiento*

administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa. Esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos ratione materiae que deberán respetar, en todo caso, estas garantías. La Constitución establece la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia, pero además, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento, sino sólo aquel que deba ser común y haya sido establecido como tal. La regulación de los procedimientos propios de las Comunidades Autónomas habrán de respetar siempre las reglas del procedimiento que, por ser competencia exclusiva del Estado, integra el concepto de procedimiento administrativo común».

La ley, y lo dice su propio enunciado, es, pues, como en cierto modo era, en parte, la LPA, la ley estatal que contiene las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y también la regulación del procedimiento administrativo común. Un planteamiento que —no sé bien por qué— la Exposición de Motivos califica de *avanzado*. Procedimiento administrativo común que, cabe entender, es el contenido en el título IV de la misma y que queda referido en palabras de la Exposición de Motivos de la ley (parágrafo 11) a «la estructura general del procedimiento que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración».

A la vista de lo que acaba de recogerse, que puede ser de interés reflexionar sobre la posible incidencia de la LAP en el tema que nos ocupa, partiendo de las previsiones constitucionales y teniendo también muy en cuenta su desarrollo bajo la vigencia de la LPA, en los términos que han quedado recogidos.

La LAP puede parecer que no es desde luego muy precisa respecto a su posible alcance —bases o no—. No hay artículo alguno que concrete tal extremo. La Exposición de Motivos (parágrafo 14), es cierto, se refiere, en concreto, a los principios *básicos* que contiene el título IX a los que debe someterse el ejercicio de la potestad sancio-

nadora de la Administración: se consideran *básicos* —dice— al derivar de la Constitución, si bien —advierte— que «los procedimientos materiales concretos es cuestión *que afecta a cada Administración pública* en el ejercicio de sus competencias». Precisión esta última en extremo discutible, y que, como es lógico, viene a relativizar muy mucho el carácter básico que proclama de la materia. En cualquier caso notemos que la falta de mención expresa y formal en la ley de lo que es básico y de lo que no lo es, no debe extrañar. Tal exigencia parece cubierta lógicamente por el artículo 1, que al establecer el *objeto de la ley* señala que «establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, siendo aplicable a todas ellas». Es decir, se señala el objeto de la ley, reproduciendo literalmente parte de la regla 18 del artículo 149.1 de la Constitución. Dos conclusiones cabe deducir de ello. En *primer* lugar, en relación con la referencia *expresa* que la Exposición de Motivos hace al carácter básico de lo que la ley señala sobre el extremo concreto del ejercicio de la potestad sancionadora: la precisión puede explicarse en cuanto esta materia no aparece incluida en el artículo 149.1.18 CE. Una materia que por ello no se refiere en el artículo 1 de la ley: de ahí, pues, la necesidad de expresar el carácter básico que tienen la LAP en relación con ella. En *segundo* lugar, advertir que, conforme a su artículo 1, *toda la ley* resultaría aplicable a *todas* las Administraciones públicas (art. 2): refiere tres materias —bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas— que, constitucionalmente son competencia exclusiva del Estado.

Las conclusiones señaladas parecen lógicas. La cuestión que se plantea —y aquí está el punto central a considerar— es la de si el contenido de la ley ofrece un grado de precisión tal como para poder entender que sus preceptos cubran las exigencias constitucionales. Y por lo que a nuestro tema se refiere, si cabe deducir de ella los principios —las bases si se quiere— ordenadores del procedimiento administrativo común, aún contando que los mismos han de ser necesariamente complementados. Es aquí donde entran ya las dudas.

No creo sea fácil obtener una respuesta positiva a la cuestión expuesta a la vista del texto de la LAP. El tema es de una importancia fundamental; su estudio requiere de un muy amplio y profundo análisis. Me limitaré aquí tan sólo a esbozarlo.

El sistema normativo que prevé la LAP, con el alcance que establece su propio artículo 1, aunque pueda parecer paradójico no es el que se deduce del texto de la propia ley. Es una constatación evidente

por demás. Basta analizar su contenido. Imprecisión notable de muchas de sus previsiones, remisión a normas reglamentarias en materias que previamente se deslegalizan; amplia autonomía normativa de Administraciones públicas muy distintas para regular extremos de notorio significado. El planteamiento de la ley responde sobre todo a la idea de lo diverso, de la variedad; un planteamiento difícilmente compaginable con lo que es una ordenación de principios o de bases, conforme a la homogeneidad que pretende el artículo 149.1.18 CE. El dilema es claro, a la vista de la imprecisión del contenido de la LAP y del complemento reglamentario que prevé sobre aspectos realmente fundamentales y básicos. Se haya buscado intencionadamente o no, la situación a la que en efecto conduce va a ser difícilmente referible a la vertebración que supone, que debe suponer, todo sistema de bases o a la exigencia de un procedimiento administrativo común. Conclusión no deseable que, además, difiere notablemente de las previsiones constitucionales, incluso abandonando una interpretación rígida de las mismas.

Debo fundamentar naturalmente las afirmaciones que acabo de recoger. Bastarán algunas someras referencias al texto de la ley. Empecemos por el contenido de la Disposición derogatoria 3, de modo que mantienen su vigencia —en cuanto no contradigan la ley— las normas que regulen los distintos procedimientos estatales o autonómicos vigentes cualquiera que sea su rango, si bien con la obligación que impone la Disposición adicional 3 de llevar a cabo reglamentariamente su adecuación a la ley, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca en cada caso. Adecuación que, ya en este aspecto, y habida cuenta las posibilidades de opción que se recogen, puede suponer una diferenciación del trato del administrado en sus relaciones con las diferentes Administraciones públicas. Muy lejana queda la pretensión unificadora del artículo 43.2 LAP. Imposición, también, de dictar resolución expresa en los procedimientos incoados por los interesados; pero, de nuevo, la Ley (art. 42.2) se remite al plazo máximo de resolución que fije la norma de cada procedimiento. A su vez, las previsiones del artículo 43.4 sobre caducidad de los procedimientos se refieren igualmente al plazo en que la «resolución debió de ser dictada», que obliga una vez más a una remisión a las normas reguladoras de cada procedimiento. Piénsese, también, en el contenido del artículo 43.5 LAP: *cada Administración* —nótese la expresión— podrá publicar una relación de los procedimientos en que la falta de resolución expresa produce efectos estimatorios o desestimatorios. Recojamos igualmente la importante alternativa que cabe entenderse comprendida en el artículo 107 que permite sustituir mediante ley el

recurso administrativo ordinario por otros procedimientos de *impugnación* evidentemente se trata de otros recursos, ¿uno o varios? No es difícil conjeturar el caos al que puede dar lugar esta última alternativa, máxime si la relacionamos con el artículo 109.c) de la Ley, que al establecer qué resoluciones ponen fin a la vía administrativa señala que las de aquellos órganos que carezcan de superior jerárquico, salvo *que una ley establezca lo contrario*. En estos dos últimos supuestos la llamada de la LAP, en uno y en otro caso, a que el legislador autonómico excepcione el régimen general, en aspectos tan significativos como los expuestos, no puede ser más evidente.

Los textos citados reflejan cumplidamente el juicio que antes referí: la LAP, preñada de cláusulas abiertas, está caracterizada por la indefinición y la falta de precisión. Hasta el extremo que, a la vista de las soluciones que cabe alcanzar, no es difícil llegar a situaciones que supongan un quebranto de la garantía constitucional del tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones públicas que, como es sabido, constituye el auténtico arco de bóveda de la exigencia del procedimiento común. Es desde luego un primer dato a destacar. También, la práctica imposibilidad de alcanzar por esta vía ese cauce procedimental común que prescribe la Constitución. Insisto: no se cuestiona la lógica necesidad de que los principios de ese procedimiento común puedan y hayan de tener el correspondiente complemento, como ha venido sucediendo hasta ahora. Lo que por el contrario se cuestiona es que, a la vista de la concurrencia que la LAP prevé de tantos centros de producción normativa, puedan mantenerse, ni mínimamente siquiera, unos principios institucionales mínimos, que caractericen ese procedimiento administrativo común, a no ser que se entienda que son tan escasos y evanescentes que, a la postre, resulten irrelevantes.

La LPA estableció, con las características señaladas, una evidente unidad en materia procedimental. Uno de sus méritos principales fue, como es comúnmente reconocido, haber concluido con la heterogénea y realmente caótica situación que de modo gradual fue consolidándose al amparo de la benemérita ley de *bases* de 1889. Una situación en la que, por conocida, no es preciso insistir, así como tampoco en las dificultades que comportó, tanto desde el punto de vista de la Administración como del administrado. Una situación que, habida cuenta, además, la muy semejante mecánica de articulación que ahora se establece, no está excluido sea también el resultado lógico de la LAP. No se trata de ejercicio profético de ningún tipo. Tan sólo de vislumbrar las consecuencias posibles y lógicas a la vista de los datos objetivos que la LAP establece. El rigor y el cuidado debe caracterizar el desarrollo los presupuestos que la LAP establece; y

debe ser extremo. En otro caso, es fácil alcanzar, acentuada, la situación referida que ahora, además, supondría una contravención directa y expresa del mandato que sobre el «procedimiento administrativo común» y sobre la garantía de un tratamiento común de todos los administrados establece la Constitución.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

El presente trabajo debe entenderse como concreción, respecto al punto al que se refiere, de otro más general, *Acotaciones escépticas sobre la nueva regulación del procedimiento administrativo*, que he escrito para los *Estudios en honor del Profesor Rodrigo Fernández-Carvajal*, de próxima publicación por la Universidad de Murcia y que ha aparecido también en la REDA (abril-junio 1993), 78.

Es generalizada la interpretación que recojo en el texto del artículo 149.1.18, en cuanto trata de ordenar, con una cierta homogeneidad, —aunque con intensidad distinta— los aspectos fundamentales de la organización de las Administraciones públicas, de su forma de actuar y de sus relaciones con los administrados: por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico*, recogido en *Estudios sobre Administraciones territoriales*, Madrid, 1985, 139 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades autónomas*, I, Madrid, 1982, 413 y ss.; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la ley de Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1991, 98 y ss. En este último autor, vid. también, amplias referencias a la regulación del tema en los distintos Estatutos de Autonomía, así como a los equívocos efectos que en este ámbito se dedujeron de la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA. En relación con este último punto, también, S. MUÑOZ MACHADO, *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, 1986. Las referencias a la elaboración constitucional del artículo 149.1.18 están tomadas de los volúmenes *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, ed. Cortes Generales, Madrid, 1980. La opinión, casi común, de que la LPA contenía el «procedimiento común» referido en la Constitución, y que por tanto es de aplicación directa y no supletoria a las Comunidades Autónomas, además de en los autores últimamente citados, también en E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, II, Madrid, 1991, 436 y ss.; en parte, por lo que se refiere al título IV LPA, F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español*, II, Pamplona, 1988, 211, y en la reciente monografía de J. J. DÍEZ SÁNCHEZ, *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, 1992, 56 y ss. La posición contraria, en J. L. PIÑAR MAÑAS, *Procedimiento administrativo y Comunidades autónomas en Gobierno y Administración*, II, Madrid, 1988, 1460 y ss. No creo que del texto del artículo 12 de la Ley del Proceso autonómico se deriven competencias sobre el procedimiento administrativo *ratione materiae* como sostienen

E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ, II, 436. Competencias procedimentales *ratione materiae*, que arrancan de los Estatutos de Autonomía, que aquélla trató precisamente de ordenar, en cuanto éstos recogen de modo unitario y conjunto las competencias de las Comunidades Autónomas conforme los apartados 6 y 18 del artículo 149.1 CE.

La referencia a las bases con las que se inicia el artículo 149.1.18 entiendo que, dado su tenor literal, en modo alguno es referible al procedimiento administrativo: en contra, S. MUÑOZ MACHADO, *Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica española*, en REDA (1992), 75, 330 y ss.; también, y muy ampliamente, F. GONZÁLEZ NAVARRO, 211; de este mismo autor, vid, especialmente, *Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos*, REVL, 211, 411 y ss. En cualquier caso, y por las razones que recojo en el texto, la polémica sobre este punto, habida cuenta el desarrollo del artículo 149.1.18, resulta hoy totalmente baladí.

El notable trabajo de F. LÓPEZ MENUDO, *Los principios generales del procedimiento administrativo*, RAP (1992), 129, 19, plantea el tema desde una perspectiva más amplia de la que aquí consideramos, en cuanto se refiere a los principios constitucionales que, en general, tienen incidencia en el procedimiento administrativo: al punto que en concreto consideramos aquí, se dedica la última parte del estudio, a la vista ya del Proyecto de LAP, partiendo del análisis del significado histórico del concepto de «norma común». El mismo autor, también en la Ponencia sobre *El régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común*, Córdoba, 1993, donde se recoge el coloquio habido en esa Universidad, con intervenciones realmente vivaces e ilustrativas sobre el texto del entonces Proyecto de ley.

Son muchos, ciertamente, los trabajos y obras que, en carrera más o menos apresurada, tengo noticia que se preparan sobre la LAP: al escribir estas páginas he conocido, refiriéndose ya a la nueva ley, los de J. L. VILLAR PALASÍ-J. L. VILLAR EZCURRA, *Principios de Derecho administrativo, II*, Madrid, 1993; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de práctica forense*, Madrid, 1993; J. LEGUINA, prólogo de la editorial de la LAP de Ed. Tecnos, Madrid, 1993, y el excelente de J. J. Lavilla, *Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos*, inédito todavía.

