

ESPECIAL
«EL RÈGIM JURÍDIC DE LES
ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES»

Estudis

Aquest especial «El règim jurídic de les administracions públiques» ha estat coordinat per Joaquim Tornos i Mas, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona.

ALGUNES REFLEXIONS SOBRE LA LLEI DE RÈGIM JURÍDIC DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ

Joaquim Tornos Mas
Catedràtic de Dret Administratiu
de la Universitat de Barcelona

La Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, regula els aspectes essencials de l'organització administrativa, el funcionament de l'Administració i les relacions entre els ciutadans i les diferents administracions. El tractament d'aquest conjunt de matèries tan importants explica que el text publicat generés una notable expectació durant la seva tramitació, que va donar pas, en el moment de la publicació, a una crítica generalitzada pel resultat final que es va aconseguir.

Aquest número d'*Autonomies* es vol afegir a l'esforç, ara ja ineludible, que consisteix a mirar de donar coherència al text legal vigent per mitjà de la interpretació dels seus preceptes, amb l'aportació d'una sèrie d'estudis i documents que poden ser ben útils. Em correspon només presentar aquest volum i agrair als col·laboradors la seva aportació, però voldria aprofitar l'ocasió per formular algunes observacions genèriques sobre el contingut de la Llei 30/1992, observacions que, d'altra banda, només pretenen cridar l'atenció amb relació a qüestions de rellevància singular.

I

La publicació al *Boletín Oficial del Estado* d'una nova llei planteja una primera pregunta: A què respon aquest text legal? Era necessari?

Una part de la doctrina espanyola ha valorat críticament la nova Llei 30/1992 pel fet mateix d'haver vist la llum, i ha posat en dubte la necessitat d'una nova llei referida a aquesta matèria. Alguns autors indiquen que n'hi hauria hagut prou amb la reforma d'alguns preceptes per adaptar-los a la Constitució, incorporant-hi com a novetat la regulació de l'accés a registres i arxius a causa del mandat que en aquest punt imposava el text constitucional mateix. En general, s'hi troba a faltar una aproximació més respectuosa a la Llei de 1958 per la seva intrínseca qualitat tècnica i l'existència d'un ampli entorn jurisprudencial i doctrinal que fins i tot havia millorat l'obra del legislador.

Aquesta crida a la prudència normativa i a la continència del legislador pot estar motivada en part per la contemplació del resultat final del producte substitutiu. Els qui es mostren contraris a la nova llei voldrien, lògicament, que no s'hagués publicat. Però, més enllà d'aquesta lògica reacció, que en molts aspectes es pot compartir, el cert és que també hi havia motius que impulsaven a redactar una nova llei, un text alternatiu que tractés de corregir les disfuncions de l'Administració i que s'homologués amb els mandats i principis constitucionals.

S'exigia al Govern una resposta normativa que emprengués la reforma de la Llei de 1958 en la seva totalitat. Per això, la responsabilitat de la presentació d'un projecte de llei amb vocació de modificar en profunditat la Llei de 1958 ha de ser, com a mínim, compartida amb les diferents forces parlamentàries. Una altra cosa és la responsabilitat pel projecte i pel resultat final després de la tramitació parlamentària.

Els motius que s'addueïen per forçar la redacció d'un nou text legal eren bàsicament dos. L'art. 149.1.18 de la CE exigia un desenvolupament que precisés el contingut del dret administratiu bàsic, d'aquelles regles que s'entenia que configuraven l'estructura indissoluble del dret públic en el conjunt de l'Estat. L'opinió unànime sobre la importància del tema i també la seva dificultat exigien un plantejament del legislatiu, ja que la jurisprudència del Tribunal Constitucional era més aviat erràtica. D'altra banda, el mal funcionament de les administracions públiques es vinculava a la manca d'un marc normatiu modern i adequat a la Constitució i, per tant, des de plantejaments de «modernització» calia avançar també en la reforma del contingut de la «vella» Llei de 1958.

Pel que fa a aquesta qüestió, no serà sobrer de recordar els debats parlamentaris previs a la presentació del projecte de llei. Sense que hàgim de recular gaires anys enrere, es pot destacar la pregunta formulada pel diputat del Grup Popular Vallina Velarde el 1990, que va reiterar una pregunta amb el mateix contingut formulada en la legislatura anterior, en la qual sol·licitava explicacions sobre l'incompliment del mandat legislatiu adreçat al Govern en la Llei 10/1983 per modificar la Llei de règim jurídic. La resposta de l'aleshores ministre Almunia va ser la següent: «Ja són uns quants anys en els quals vostè comprova que el meu afany legislador és més petit que el seu. Excepte en el cas que no hi hagi més remei, jo no penso fer un projecte de llei.» (*Diario de Sesiones*, Comissió, 1990, n. 42). Poc temps després, l'oposició va continuar reclamant un canvi normatiu, exigència a la qual va ser sensible el nou ministre Eguiaray. Això es desprèn de la interpel·lació presentada pel Grup Popular sobre mesures de política general que pensa adoptar el Govern davant de la ineficàcia de les administracions públiques per superar aquesta situació i les seves causes (*Diario de Sesiones del Congreso*, 1991, n. 127, sessió 11 i 17 de setembre). En la transcripció del debat suscitat per la interpel·lació esmentada, el representant del CDS va manifestar: «No és intrascendent de constatar que l'art. 149.1.18 de la Constitució no s'ha desenvolupat en absolut després de nou anys, ni les bases del règim jurídic de l'Administració pública, ni l'Estatut dels funcionaris (...), ni tampoc el procediment administratiu comú, que d'alguna manera ha de recollir el que exigeix l'art. 105, que és l'accés dels ciutadans als arxius i expedients administratius i el procediment per mitjà del qual s'han de produir els actes administratius. Tot això, juntament amb la legislació bàsica d'expropiació, de contractes i de concessions. És a dir, després de nou anys, un bloc normatiu sencer de la Constitució espanyola s'ha d'emprendre en aquesta legislatura necessàriament.» Per la seva banda, el representant del Grup Popular defineix el contingut de la seva moció exigint al Govern que trameti els tres projectes de llei que «ens deu» i que són l'Estatut de la funció pública, la Llei del Govern i la Llei de règim jurídic de les administracions públiques. Els projectes de llei esmentats, s'afirma, «són imprescindibles i haurien de ser conseqüents amb tres realitats presents: la pertinença d'Espanya a la Comunitat, la configuració d'Espanya com un Estat de les autonomies i les exigències de les noves formes d'organització social de la producció i de la prestació de serveis públics».

El ministre Eguigaray, en la seva compareixença del 23 d'abril de 1991 (*Diario de Sesiones del Congreso*, 1991, n. 245), va assumir la presentació de tres projectes de llei, del Govern, de règim jurídic de les administracions i de protecció de dades personals.

En definitiva, la nova estructura territorial de l'Estat exigia definir les regles comunes en matèria de funcionament de les administracions públiques, el dret bàsic que vertebraria el funcionament de les diferents administracions des d'un plantejament unitari que ja no era possible des de plantejaments jeràrquics o tutelars. Junta-ment amb tot això, la tasca permanent de reforma administrativa i la confiança en el poder de la llei per emprendre aquesta finalitat van impulsar la presentació del projecte que avui és llei.

II

La importància que es va atribuir a la reforma de la legislació en matèria de règim jurídic i procediment administratiu comú no es va traduir en un debat plural, pausat i enriquidor.

La Memòria del projecte no aporta dades d'interès, ni criteris que permetin identificar la ideologia del nou text. Només algunes expressions que casen bé amb la mentalitat modernitzadora («la modernització de l'aparell administratiu de l'Estat que amb una acció decidida ha emprès el Govern no pot obtenir els seus objectius sense establir simultàniament un escenari jurídic més flexible i àgil que la faci possible»... «el projecte pretén una llei essencialment desreguladora que posi per davant l'interès del ciutadà enfront del juridicisme formal dels tràmits burocràtics, la transparència de la gestió pública enfront de la repressió, l'activitat enfront de la inactivitat i la responsabilitat enfront de la impunitat»). Però, darrere aquestes consideracions generals, la Memòria es redueix a una exposició succinta de la matèria que és objecte de regulació, la naturalesa de la Llei i les innovacions del projecte.

L'aportació del Consell d'Estat en el seu Dictamen tampoc no es pot destacar com a molt rellevant. Certament, s'hi fan correccions tècniques valuoses, s'apunten millores en la sistemàtica, però no hi apareix una reflexió en profunditat sobre la conveniència del projecte, els seus principis inspiradors, les seves novetats més significatives. El text que es va sotmetre a consulta era la norma bàsica de les administracions i ens permetem assenyalar que el contingut del Dictamen ens va decebre, ja que esperàvem molt d'aquest alt òrgan consultiu. En general, coincidim en les seves encertades observacions, però se n'esperava més.

El protagonisme de la doctrina, concretament de la Universitat, va ser també escàs durant el procés de discussió del projecte de llei. Si bé un cop publicada la Llei s'haurien d'haver suspès durant un mes les classes de dret administratiu a les aules universitàries per permetre que el professorat atengués les múltiples sol·licituds de conferències, debats i sessions informatives al voltant de la Llei 30/1992 (sempre amb un extraordinari èxit de públic, cosa que indica que el dret administratiu manté un notable grau d'interès per als funcionaris), també és ben cert que en la tramitació parlamentària la presència social de la Universitat va ser escassa. En els seminaris i discussions entre professors, el text del projecte va ser-hi present, però no es va aconseguir de transmetre a l'exterior l'aportació de l'Acadèmia.

Com a excepció, i sense perjudici del fet que s'haguessin pogut produir altres experiències semblants, destacaria les *Jornades* celebrades a Còrdova el juny de 1992 (tal com va dir el professor López Menudo en la clausura del col·loqui, en aquesta ocasió Còrdova no va romandre callada), o bé les organitzades pel mateix Ministeri per a les Administracions Públiques amb la presència de nombrosos professors de la Universitat. Però és ben cert que el ressò d'aquestes trobades pel que fa al procés de discussió parlamentària de la Llei va ser escàs, i els debats es van produir quan el text del projecte admetia ja ben poques reformes substantives.

A la vista d'aquesta realitat, caldria constatar que els canals de comunicació no existeixen, i que s'hauria d'obrir un debat sobre la manca de presència institucional i rellevant de la Universitat en els processos legislatius. La crítica a posteriori, necessària i irrenunciable, no va acompanyada d'una presència activa en la fase prèvia. Potser també en aquest punt caldria admetre un cert grau de corresponsabilitat.

En tot cas, el procés de discussió del projecte de llei va ser ràpid i silenciós. Destacaria com a contrapunt l'experiència italiana. El 1984, el Govern va crear una Comissió per a les reformes institucionals presidida pel professor Giannini, sota la dependència del qual es va crear una subcomissió presidida pel professor Nigro, que es va ocupar de la reforma del procediment administratiu. Aquesta subcomissió, de la qual van formar part els professors Pugliese, Pericu i Pastori, a més de consellers d'Estat i membres del Tribunal de Comptes, va treballar durant uns quants anys abans de presentar el projecte de llei que va esdevenir la Llei 241/1990. Durant aquest període, van ser molts els col·loquis, debats i estudis que van aparèixer sobre el tema del procediment administratiu, i es va analitzar en profunditat l'experiència comparada. La diferència amb la pobresa de la nostra reflexió en el procés d'elaboració de la Llei 30/1992 és evident. (Una breu exposició del procés d'elaboració de la Llei italiana 241/1990 es pot trobar a Corso-Teresi, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Rimini 1992, pàg. 23 i següents).

III

Té ideologia pròpia la Llei? A què respon el seu articulat? En el col·loqui de Còrdova que abans hem esmentat, el professor Muñoz Machado afirmava que érem davant d'una llei «sense pare ni mare, sense ideologia» que la sustentés, i això constituïa per a aquest autor el principal defecte del text normatiu.

Si volem anar a la recerca d'aquesta identitat que sembla absent, ens cal acudir als debats parlamentaris. Per al ministre Eguíagaray, en resposta a la interpel·lació parlamentària del Partit Popular abans esmentada, «el que pretenem és precisar legalment la posició constitucional del Govern, separar l'esfera política del Govern i les seves competències constitucionals de l'esfera administrativa, amb el seu caràcter instrumental i subordinat, fixar un marc jurídic d'una administració concebuda al servei dels ciutadans per complir un programa de govern democràticament votat i dirigit per un Govern democràticament elegit; alleugerir els procediments omplint de contingut real els drets dels ciutadans.»

Aquestes paraules es mereixen algunes consideracions. La Llei 30/1992 havia d'anar acompanyada d'una llei del Govern en la qual es complís aquest objectiu de precisar la funció constitucional del Govern com a funció diferent de l'administrativa.

El cas és que aquesta altra llei no existeix ni a nivell de projecte, tot i que l'exposició de motius de la Llei 30/1992 sembla que recull alguna idea pròpia d'aquest nou text legal. No és el moment de valorar un text legal que no existeix, però en tot cas ha de quedar clar que la Llei 30/1992 respon als altres objectius que indicava el ministre, fixar el marc jurídic d'una administració concebuda al servei dels ciutadans.

Cal destacar també la insistència a indicar que l'Administració és l'aparell servicial d'un govern elegit democràticament que ha elaborat un programa votat democràticament. Sembla que es vol reconduir la legitimitat de l'acció administrativa cap a aquesta dada, situant en un lloc subordinat el respecte a les normes procedimentals que regulen la via d'actuació. Aquestes normes sembla que s'identifiquen amb un garantisme passat de moda al qual alguns nostàlgics s'aferrin injustificadament. Sembla que al ciutadà li interessa únicament la resolució ràpida dels expedients, i per això omplir de contingut els drets és equivalent a alleugerir els procediments o, podríem afegir-hi, donar solucions noves al tema del silenci. Aquestes serien les raons de ser de la nova llei.

Si aquests han estat els criteris que han guiat l'acció del legislador, sembla que convé formular-hi algunes observacions de caràcter general.

No tinc res a dir al fet que el legislador configuri la funció pròpia del Govern, tradicionalment oblidada en els nostres estudis jurídics. També sembla que és una finalitat lloable la de buscar més celeritat en l'actuació administrativa, suprimint-hi tot el que sigui pur formalisme innecessari, ahora que es mira de forçar la resposta expressa de l'Administració. Però aquests objectius no han de dur a negar la importància de la via procedimental com a institució en la qual es configura la voluntat de l'Administració per mitjà d'un procés que després es reflecteix en la motivació de l'acte administratiu. La legitimitat de la decisió administrativa no rau en la vinculació de l'aparell servicial a un govern democràtic sinó en l'actuació per mitjà d'una via prèviament establerta en la qual es conforma aquesta voluntat en contacte amb els interessos en joc. Dins d'aquest procés es conforma l'exercici de la potestat discrecional, el resultat del qual serà difícilment controvertible si la mateixa Administració «s'ha omplert» de raó en fundar la seva decisió en les garanties pròpies del procés decisonal. Per això donem importància al fet que la nova llei obligui a motivar l'acte discrecional i, vinculat a això, al fet que el procediment recuperi la seva funció de garantia de l'encert en la decisió administrativa. El jutge tindrà ben pocs arguments per revisar una decisió administrativa discrecional si està ben fundada, si en el si del procediment administratiu s'hi van incorporar tots els elements necessaris per justificar el resultat al qual s'arriba i si finalment es dona compte en la motivació del procés deductiu que va dur a adoptar aquest o aquell criteri. Al contrari, partint dels principis de raonabilitat i interdicció de l'arbitrarietat, el jutge haurà de revisar les decisions que tractin d'emparar-se en l'única raó d'haver estat dictades per una Administració que és al servei d'un govern democràtic. Aquesta limitació del poder administratiu en molts casos estarà justificada i no suposa per ella mateixa una substitució gratuïta del jutge en la funció pròpia de l'Administració. Serem aleshores davant l'exercici de la funció de control sobre una administració que, amb mitjans suficients al seu abast, ha renunciat a defensar la seva actuació per mitjà del simple mecanisme de respectar les regles formals que ordenen les relacions en un Estat de dret. L'objectiu que es pretén no és exclusivament que l'Administració dicti un acte exprés en un termini breu, amb la seguretat que l'Administració garanteix per ella mateixa l'encert en la decisió.

L'encert en el contingut de l'acte administratiu i la necessària imparcialitat només es garanteixen amb regles formals que vinculin el procés de formació de la voluntat administrativa.

En aquesta mateixa línia de reflexió, té sentit de recordar les idees que ja fa alguns anys va exposar el professor italià Benvenuti sobre la funció del procediment administratiu. Per a aquest professor, el procediment administratiu s'hauria de considerar no tan sols com una forma de manifestació de la voluntat administrativa, com la realització del poder contingut en una norma, sinó que caldria donar-hi un valor afegit. El procediment s'hauria d'entendre com una legitimació de l'activitat administrativa i com un mecanisme per limitar els poders del Govern. Recentment ha insistit en aquestes idees el professor O. Sepe («Partecipazione e garantismo nel procedimento amministrativo», RTDP 2, 1992), en establir que *«il procedimento deve avere una funzione di efficienza, di ampliamento del giudizio sul merito dell'attività amministrativa, di rottura con un sistema di tipo burocratico ed esclusivamente burocratico, di introduzione del principio della coamministrazione. E una trasformazione che dovrebbe quindi portare ad un nuovo modo di essere dell'amministrazione verso una maggiore democratizzazione e ad un inserimento sostanziale del cittadino nello Stato.»* Tornem així a plantejar el significat de la participació vinculada al control de la discrecionalitat dins del procediment (sense que això hagi de dur a patrimonialitzar per grups sectorials els interessos generals) o, des d'una altra perspectiva, ens plantegem quin hauria d'haver estat el significat d'una nova llei de procediment.

Aquesta línia reflexiva no apareix en el text de la Llei en el lloc que hauríem volgut. La preocupació per l'eficàcia i l'eficiència, per la modernitat, per la introducció de tècniques informàtiques, és la gran novetat que hi aporta el legislador, juntament amb la incorporació dels drets del ciutadà individual en la seva relació amb l'aparell administratiu, aparell que es pretén fer més transparent (tot i que certament és ben poca la llum que deixa filtrar l'art. 37 de la nova Llei). Però en el camp de l'eficàcia no pot aportar-hi gaire cosa el dret, que, tanmateix, amb les seves tècniques tradicionals adaptades a les noves realitats, pot continuar essent útil per a la garantia del ciutadà i per determinar les vies d'actuació que legitimin l'activitat administrativa al servei dels interessos generals.

En definitiva, les declaracions genèriques de modernitat i nova cultura administrativa dependran d'uns altres factors, als quals la Llei 30/1992 tal vegada pugui coadjuvar. Però la reforma administrativa no és certament en aquesta Llei, tot i que cada llei té la seva vida i el seu desenvolupament, i no ens atrevim a pronosticar el futur. Però, en ella mateixa, la Llei no sembla que porti unes grans novetats. Desconeix la realitat del dret comunitari, continua més preocupada per l'emanació de l'acte singular que pel procés de conformació de la funció administrativa, reconeix drets que només seran efectius amb una reforma organitzativa que no s'empren. Com a dades positives, s'hi incorporen solucions ja consagrades per la jurisprudència, es millora la sistemàtica de la llei, i s'hi incorporen algunes novetats que poden impulsar reformes significatives (art. 88 i 107.2).

IV

Una de les novetats més significatives, i no explicades, és la manca de regulació del procediment per a l'elaboració de disposicions generals. La disposició derogatòria

2.b no deroga els art. 129 a 132 de la Llei de procediment administratiu que, d'aquesta manera, manté la seva vigència.

Quin motiu pot justificar la manca de regulació d'aquest procediment en la nova Llei 30/1992?

Una primera explicació podria consistir a entendre que el legislador de 1992 ha donat per bo el procediment previst en la Llei de 1958 i que, en conseqüència, ha optat per no modificar la Llei anterior. Aquesta explicació és, tanmateix, d'una difícil acceptació. El procediment de regulació de disposicions generals s'havia d'adaptar a les exigències de l'art. 105.a de la Constitució, i hi havia una abundant i contradictòria jurisprudència en matèria d'audiència dels interessats i necessitat o no de Dictamen del Consell d'Estat que requeria un aclariment de part del legislador. Ningú no dubtava que els art. 129 a 132 de la LPA requerien una posada al dia.

Una segona explicació es podria trobar en una sentència del Tribunal Constitucional, la 15/1989, en la qual s'identifica procediment administratiu comú amb procediment general. La Sentència arriba a afirmar que, en conseqüència, el procediment d'elaboració de disposicions generals, qualificat com a procediment especial en la Llei procedimental de 1958, és competència de les comunitats autònomes. Vinculant de manera inseparable la competència material, el fet de dictar reglaments autònoms, amb la via per mitjà de la qual s'exerceix aquesta potestat, s'arriba a negar a l'Estat la competència per incloure dins del procediment administratiu comú les regles generals en matèria de procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general.

Aquesta línia jurisprudencial no ha tingut continuació i, per tant, tampoc no és aquí on es pot trobar el motiu que explica el silenci de la Llei 30/1992 en el tema que ens ocupa. El concepte de procediment administratiu comú ha derivat en la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional cap a la idea que sota aquesta fórmula s'hi han d'incloure les regles bàsiques procedimentals que garanteixen a tots els ciutadans un tracte igual en la seva relació amb les diferents administracions. En definitiva, garantir que el dret administratiu tindrà uns mateixos principis en tot el territori de l'Estat.

L'única raó que se'n acut que pot haver justificat l'actitud del legislador és que s'hagin extret en aquest punt les conseqüències de les afirmacions contingudes en l'apartat primer de l'exposició de motius de la Llei 30/1992. S'hauria arribat per aquesta via a entendre que l'exercici de la potestat reglamentària és una funció pròpia del Govern (art. 97 de la CE) i, en conseqüència, s'hauria remès el tractament d'aquesta matèria a la futura llei del Govern.

Si fos cert aquest plantejament, se suscitarien de seguida alguns problemes. La Llei del Govern es referirà al Govern de l'Estat i, per tant, no serà una llei bàsica o aplicable al règim d'actuació de les comunitats autònomes i ens locals com a text dictat dins de la matèria del procediment administratiu comú. Les disposicions generals d'aquestes administracions quedaran, doncs, sense marc general de referència.

Aquesta conseqüència no ens sembla admissible. El règim general d'elaboració de les disposicions normatives requereix un tractament uniforme que garanteixi l'encert en l'actuació administrativa i doni garanties als ciutadans, tant a nivell individual com sobretot col·lectiu. Per això sembla necessari que la modificació dels art. 129 a 132 de la LPA es dugui a terme per part de l'Estat sota la cobertura competencial de l'art. 149.1.18 de la CE, més concretament dins del títol procediment administratiu comú.

Una qüestió diferent, i que no podem tractar ara, és que calgui començar a diferenciar els tipus de reglaments existents segons el subjecte que els dicta i la seva vinculació a una norma superior prèvia, per extreure'n conseqüències sobre la tramitació necessària de cada tipus de reglament. Però, en tot cas, s'han d'establir unes regles generals com a marc de referència obligat.

La necessària distinció de figures reglamentàries a què hem al·ludit hauria d'imposar una diferència de tracte, per exemple, entre el reglament dictat pel Govern en execució d'una llei, com a manifestació de la potestat governativa, i el reglament dictat per un ministre per a l'organització departamental. Tots dos són normes, però requeriran segurament vies diferents per elaborar-les. O també caldria diferenciar en una llei general estatal, encara que fos per mitjà d'una simple remissió al seu règim específic, el supòsit de les ordenances locals, que són normes dictades per una assemblea representativa. De la mateixa manera, les normes dictades per les anomenades administracions independents requeririen alguna regla especial, regla que seria més necessària si s'arribés a crear una autoritat dotada d'un règim de total separació amb relació a les directrius o controls de qualsevol instància administrativa superior. La garantia del procediment es fa més palesa en aquests darrers supòsits però, en tot cas, sembla necessari que s'imposi un règim jurídic general en el procés d'elaboració de les normes anomenades secundàries, règim que no es podria garantir en una futura llei del Govern.

V

La competència de l'Estat per dictar la Llei 30/1992 també ha estat motiu de controvèrsia, tot i que finalment la impugnació de la Llei davant el Tribunal Constitucional s'ha reduït a uns pocs preceptes que afecten substancialment la matèria organitzativa (impugnació per part de les comunitats autònomes de Castella i Lleó i Catalunya). La distinció entre els títols materials sobre els quals es projecta la Llei (règim jurídic, procediment administratiu comú, responsabilitat i sancions administratives) no és certament una feina fàcil, però d'altra banda és una feina obligada, ja que sobre cadascuna d'aquestes matèries es posseeixen diferents tipus de funcions.

No és aquesta, tanmateix, la qüestió que em sembla més important des del punt de vista de la posició de la Llei 30/1992 en el conjunt del sistema normatiu. Més transcendència té, al meu parer, precisar la relació de la mateixa Llei 30/1992 amb la futura legislació estatal i amb la legislació local, ja que del reconeixement o no d'una posició jeràrquicament superior de la Llei 30/1992 respecte d'altres lleis sectorials depèn en darrer terme que es pugui imposar l'existència d'un procediment administratiu comú.

Certament, la Llei mateixa ja ha trencat la unitat del sistema en alguns casos (el més sorprenent és el relatiu al procediment del règim disciplinari, disposició addicional vuitena), però altres lleis posteriors poden imposar un règim diferent amb relació a qualsevol dels temes regulats en la Llei 30/1992. El procediment administratiu comú, concebut com la regla general en matèria procedimental, podria arribar a ser l'excepció si les regles que excepcionen la regla general acabessin essent majoritàries.

Un cop exposat el problema, difícilment s'hi pot trobar una solució. La Llei 30/1992 imposa el procediment comú als desenvolupaments reglamentaris ulteriors,

però no té força normativa per condicionar les decisions del legislador estatal. D'aquesta manera, per exemple, en el debatut tema de si la Llei 30/1992 ha derogat o no la regla de la legislació urbanística que impedia obtenir per silenci facultats contràries a l'ordenament jurídic (personalment penso que aquesta regla ha quedat derogada i que la Llei actual permet obtenir aquestes facultats per la inactivitat de l'Administració traslladant-hi la càrrega de la revisió d'ofici i, si escau, la indemnització), n'hi hauria prou per mantenir la situació anterior amb la reproducció del criteri de la Llei de 1976 en nova aprovació de la Llei del sòl, ulterior a la publicació de la Llei 30/1992. Fins i tot els criteris generals que han de regir la determinació dels supòsits en els quals el silenci serà positiu o negatiu poden quedar en la pràctica alterats si les lleis que es dictin a partir d'aquest moment no respecten les pautes generals contingudes a l'art. 43 de la Llei 30/1992. En definitiva, no està clar si en l'àmbit de l'Administració de l'Estat la Llei 30/1992 ha consagrat o no l'existència d'un autèntic procediment administratiu comú.

La situació és diferent pel que fa a les comunitats autònomes. Pel que fa a aquestes administracions, la Llei 30/1992 constitueix quelcom més que una llei de bases, ja que regula l'exercici d'una competència exclusiva, la matèria procediment administratiu comú. A la comunitat autònoma li resta, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional a què al·ludeix la mateixa exposició de motius de la Llei 30/1992, regular els seus propis procediments per establir les especialitats derivades de la seva organització pròpia i permetre l'exercici de les seves competències substantives.

En tot cas, per a les comunitats autònomes sí que existeix una norma que imposa un règim procedimental uniforme que no poden desconèixer. Podem arribar a una situació en la qual la Llei 30/1992 sigui només aplicable a l'àmbit de les comunitats autònomes, mentre que a l'Estat la seva aplicació es pot haver convertit en l'excepció, en haver estat arraconada per les lleis sectorials. El procediment administratiu comú passaria a tenir significat únicament amb relació a l'actuació de les comunitats autònomes, ja que la Llei estatal, pel joc competencial de l'art. 149.1.18, adquireix de fet una posició preeminent amb relació a l'ordenament autonòmic. Dins de l'ordenament estatal, al contrari, la veritable existència d'un procediment administratiu comú dependrà de la mateixa voluntat del legislador, o d'un control d'aquesta activitat per part del Tribunal Constitucional a partir del sempre difícil principi de la interdicció de l'arbitrarietat.

Cal fer també un esment de la posició de l'ordenament local amb relació a la Llei 30/1992. L'exposició de motius ens diu que «l'Administració local, el règim jurídic de la qual està establert com a bàsic en el mateix art. 149.1.18 de la Constitució, té una regulació específica en la seva actual Llei de bases que no ofereix cap dificultat d'adaptació als objectius d'aquesta llei i que no exigeix modificacions específiques». La Llei de bases del règim local, que no es deroga expressament en cap dels seus preceptes, manté íntegrament la vigència a partir del que s'estableix en l'exposició de motius transcrita? No crec que es pugui extreure aquesta conclusió del contingut de l'exposició de motius, tenint en compte, a més, que la mateixa Llei declara dins del seu àmbit d'aplicació les administracions locals (art. 2.1.a) i que, de vegades, excepciona expressament la seva aplicació a l'Administració local (art. 9 o disposició addicional primera).

Un cop reconeguda l'aplicació de la Llei 30/1992 a les administracions locals (la realitat de les quals, d'altra banda, ignora de manera absoluta), cal admetre, tanma-

teix, que la Llei de bases del règim local només s'haurà d'entendre com a derogada en tot allò que s'oposi frontalment a la nova Llei 30/1992. D'aquesta manera, tot i que no es pot mantenir en via local el recurs de reposició perquè ha estat suprimit amb caràcter general a la Llei 30/1992, sí que es pot entendre que subsisteix aquest recurs en matèria tributària, en mantenir-se aquest recurs com a potestatiu amb relació als actes de les administracions autonòmica i estatal (disposició addicional cinquena de la Llei 30/1992). La no derogació expressa de l'art. 108 de la LBRL avalaria aquesta interpretació. D'aquesta manera, d'altra banda, garantim a tots els ciutadans un tracte comú davant les diferents administracions quan es tracta d'impugnar els actes dictats en matèria tributària, tracte comú que, en darrer terme, constitueix la finalitat perseguida per la Llei 30/1992.¹

VI

L'exemple final em porta a formular una darrera consideració. La Llei 30/1992 ha decidit suprimir amb caràcter general el recurs de reposició i mantenir amb caràcter forçós el recurs d'alçada, ara rebatejat com a ordinari. En això, el legislador se separa de la posició doctrinal majoritària, que aconsellava refondre el règim de tots dos recursos i mantenir-los amb caràcter potestatiu.

El criteri del legislador sembla clar. Se suprimeix una cosa que no funcionava i es manté el recurs d'alçada com a manifestació del principi de jerarquia administrativa. El control intern de l'Administració ha de continuar essent possible i no importa que se suprimeixi un mecanisme de garantia a favor de l'administrat perquè, de fet, aquesta garantia era inexistent i esdevenia una simple càrrega per al recurrent.

La solució es podrà reforçar segurament amb dades numèriques, i amb aquesta finalitat s'aportaran xifres sobre la manca de resposta de l'Administració en el recurs de reposició i la manca de supòsits en els quals el recurs s'estimava. Per si no n'hi ha prou, l'Administració justificarà la mesura legal adoptada per la més gran celeritat que incorpora en la relació ciutadà-Administració, ja que ara l'administrat pot acudir directament a la justícia contenciosa administrativa.

Però la veritat és que darrere aquesta línia de raonament s'amaga una gran fallàcia i un oblit palès del que és el món de l'Administració local. Suprimir, tal com s'ha fet, el recurs de reposició en l'esfera local implica deixar indefensos un gran nombre de ciutadans, ja que de vegades el recurs administratiu és l'únic mitjà de defensa real. Davant els actes de les entitats locals, que esgoten en la seva immensa majoria la via administrativa, no es pot dir que es vagi a la via judicial, en la qual s'obtindrà la veritable tutela. A quin preu, en quin termini? S'ha tingut en compte que això pot col·lapsar encara més els tribunals, quan encara no s'han creat els jutjats dels contenciosos administratius? No es va poder extreure cap conseqüència de l'error que va suposar la supressió dels recursos econòmico-administratius? Per recórrer una multa de circulació, caldrà acudir al Tribunal Superior de Justícia amb advocat i procurador?

Davant els actes de les administracions locals es podrien haver arbitrat altres vies

1. El Reial decret 803/1993, publicat amb posterioritat a la redacció d'aquest treball, ha «reintroduït» de fet el recurs de reposició en matèria tributària en l'esfera local, i aquest recurs es configura com a obligatori.

de reclamació administrativa que oferissin una tutela efectiva a les posicions dels administrats, sense negar en cap cas el recurs ulterior a la via judicial. L'art. 107.2 de la Llei 30/1992 obre la via a noves fórmules de reclamacions en via administrativa, però com que es vinculen aquestes experiències a la substitució del recurs ordinari no es podrà fer res en l'esfera local, que és on precisament aquestes fórmules de garantia alternatives a les quals al·ludeix genèricament l'art. 107.2 feien més falta.

Sembla que el legislador, enlluernat per les dades sobre l'eficàcia del recurs de reposició, hagi optat per la solució més fàcil i alhora en sintonia amb els postulats propis de la modernització administrativa: se suprimeix una garantia formal inútil i s'obre d'una manera ràpida l'accés a la justícia. Però les conseqüències d'aquesta mesura quan es pretengui recórrer un acte de l'Administració local poden ser dramàtiques.

La resposta que hauria d'haver donat el legislador és arbitrar vies de garantia dins de l'esfera administrativa que fossin alternatives a les que hi ha hagut fins ara, i que haurien pogut donar una autèntica protecció als ciutadans en els múltiples casos en què una garantia d'aquesta mena (ràpida, no formal, gratuïta) és de fet l'única possible.

Arribem ja al final d'aquestes consideracions inicials sobre un text legal que sens dubte ens ocuparà durant força temps. Comença, tal com deia al principi, la tasca d'interpretar la norma. En realitzar aquesta funció hauria de prevaler l'esforç per destacar els encerts i les regles d'interpretació lògica i coherent del nou text legal, per sobre de la tendència a dur fins a les darreres conseqüències les incorreccions i contradiccions que sens dubte conté la Llei 30/1992. Més difícil, és clar, serà reparar els errors d'opció política que impliquen algunes decisions de fons. En tot cas, s'obre un període d'indubtable interès al qual s'ha volgut afegir aquest número d'*Autonomies*.

