

NATURALEZA Y SIGNIFICACIÓN GENERAL DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Francisco López Menudo
Catedrático de Derecho administrativo
de la Universidad de Sevilla

I. Consideraciones generales: Los títulos legitimadores de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

Frente al estado de cosas del sistema político anterior a la Constitución de 1978, caracterizado, como es bien sabido, por el centralismo y, como inherencia de ello, por el *uniformismo* y el imperio exclusivo de la ley estatal, el modelo descentralizador que cristalizó en el llamado «Estado de las autonomías» llevaba ínsito, antes que nada, el aliciente de la instauración de un principio contrario, o sea, un sistema regido por la *variedad* así como el alumbramiento de nuevas fuentes de producción de leyes con fuerza plena para romper esa posición exclusivista de la ley estatal, haciendo factible, por consiguiente, cambios y perfeccionamientos más dinámicos de las instituciones al abrir nuevas puertas a la imaginación y a una libertad más plural y diversa. Pero no es menos cierto que ello también conllevaba el peligro de dislocar el ordenamiento, con probables quebrantos para las garantías de los ciudadanos y la seguridad jurídica, así como desmembrar el preciado *consensus* que se ha venido alcanzando en la opinión de los juristas sobre algunas primarias cuestiones, como las que aquí nos ocupan, que constituyen la llamada «*acción reflexiva del Estado*»; en concreto, el peligro de la «*des-codificación*» de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 y todo lo que ella ha venido significando en cuanto cúmulo de técnicas y garantías, nacidas tanto de la propia Ley como de la crítica doctrinal a sus oscuridades y defectos, así como de la inmensa jurisprudencia generada en los últimos años.

Ciertamente, en estos momentos en que esa Ley de 1958 ha sido casi totalmente eclipsada y, desde luego, «desnaturalizada» como «ley común» por la reciente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC, en adelante), no cabe dejarse llevar demasiado de esa inevitable especie de nostalgia que todo jurista siente ante la pérdida de los útiles de sus trabajos, incurriendo acaso en una apología desmesurada de lo que se pierde, pues no cabe silenciar ahora las no pocas fisuras que venía ofreciendo esa Ley de procedimiento de 1958, tan expuesta al desgaste de la acelerada evolución habida en estos últimos y decisivos años de nuestro Derecho administrativo. Pero ello no quita para reconocer como es debido los «servicios prestados» y no olvidar en ningún momento su referido papel de ley codificadora, aun no siendo, en puridad, una «ley común» en el sentido que más adelante precisaremos; y hay que destacar la paradoja: si desde el punto de vista *formal* la LPA de 1958 nació como una ley *general* en tanto que *subsidiaria* en su mayor parte en defecto de normas especiales, desde una perspec-

tiva material la Ley se fue haciendo común, es decir, prevalente, y no ya por su sobrevenida transfiguración —cuando ya tenía veinte años de existencia— en esa Ley del «procedimiento común» a que alude la Constitución, sino por sus cualidades intrínsecas, por su propia buena reputación de ley de cabecera del Derecho procedimental general, erigida en constante punto de referencia en los más diversos órdenes, incluso fuera de las propias fronteras del Derecho administrativo, utilísimo instrumento hasta en los reductos más privados de la vida social. Resueltamente, el Tribunal Supremo ha llegado a declarar que la Ley de 1958 se ha erigido en una especie de «norma suprema» en su materia que exige de las reglas de procedimiento una «interpretación conforme con la misma», al igual que el ordenamiento entero ha de ser objeto de una «interpretación conforme con la Constitución.»¹

Resaltados, pues, los valores a ponderar en esta renovación tan importante de nuestro Derecho, es preciso analizar la respuesta constitucional al respecto; y ésta viene a cifrarse en lo que dispone su artículo 149.1.18º, al decir que el Estado tiene competencia exclusiva sobre:

«Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas [...] que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas...»

La competencia exclusiva estatal descansa, pues, sobre dos títulos distintos: las *bases del régimen jurídico* y el *procedimiento administrativo común*, títulos que aunque yuxtapuestos, no obstante se imbrican, teniendo el primero anchura suficiente para albergar al segundo, siendo, en suma, de difícil distinción dados sus íntimos engarces. La propia LPA de 1958 se ha encargado de demostrar la afinidad que guardan esas vertientes del Derecho administrativo pues, como es bien sabido, dicha Ley comprende, además del procedimiento administrativo en sí, la *acción administrativa* (Garrido Falla); así, junto a aspectos de estricta naturaleza procedimental (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, información, documentación, recepción y registro de documentos), la Ley dedica buena parte de su contenido al régimen jurídico de los actos (validez, eficacia, notificación, etc.) y también contiene algunas previsiones sobre los órganos administrativos (irrenunciabilidad de la competencia, delegación, avocación, funcionamiento de los órganos colegiados, conflictos de atribuciones, etc.).

Tales son los materiales de que se nutre esta nueva LPAC. Sin embargo, aunque su propia exposición de motivos deja registrada la distinción entre las vertientes referidas, señalando con toda explicitud que:

«El artículo 149.1.18º de la CE *distingue {sic}* entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común... y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas...»

...a pesar de ello, la estructura de la LPAC no deja traslucir esa «distinción» entre lo que sea «régimen jurídico» y «procedimiento», sin que desde luego pueda decirse que éste último queda circunscrito en la regulación contenida en el título VI de la Ley

1. STS de 22 de noviembre de 1988, Sala 4.ª; Ponente: González Navarro. (Aranz. 9.154).

que lleva por rótulo «De las Disposiciones Generales sobre los Procedimientos Administrativos». Ambas clases de preceptos aparecen confundidos a lo largo y ancho de la Ley que nos ocupa, sin que ésta cuide de señalar cuáles sean unos y otros. Tan sólo de modo incidental la exposición de motivos esboza una definición de lo que sea «procedimiento», sin ninguna eficacia aclaratoria teórica ni práctica: la formulación jurídica del procedimiento es —dice— «...la manifestación expresa y la traducción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio régimen jurídico»...

Pero, si bien es verdad que establecer tal distinción no era algo imprescindible antes de la Constitución, no teniendo ello más alcance que el de satisfacer el prurito conceptual (como lo ha venido demostrando la «coexistencia pacífica» mantenida entre la LPA de 1958 y la de régimen jurídico de la administración del Estado de 1957, a pesar de que ambas se han invadido recíprocamente), tras el nuevo orden constitucional la cuestión ha dejado de ser inocente, no quedando en un problema meramente definitorio o «académico», ya que tales elementos han venido a constituirse en soportes de títulos competenciales del Estado o de las comunidades autónomas, por lo que su disección resulta absolutamente necesaria.²

En efecto, por un lado, las relaciones entre el derecho estatal y el autonómico no pueden funcionar de la misma forma en uno y otro caso. Por lo que atañe al «régimen jurídico» puede producirse el consabido mecanismo «bases más desarrollo», como explícitamente reconoce la exposición de motivos de la LPAC («...permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales»); pero tal articulación normativa no es transvasable, sin más, al ámbito del «procedimiento administrativo común», aunque las afinidades entre este título estatal y todos los que confieren al Estado el dictado de las «bases» o la «legislación básica» sean en verdad muy notables, cuestión esta que más adelante consideraremos con mayor detenimiento. Baste dejar aquí anotado que, a diferencia de lo que ocurre con las «bases del régimen jurídico», cuando la exposición de motivos hace referencia al procedimiento administrativo común y al sistema de responsabilidad, precisa que

2. A pesar de ello, algunos estatutos de autonomía no ofrecen mucha pulcritud al respecto, mezclando ambos títulos competenciales y atribuyendo a la Comunidad Autónoma el «desarrollo legislativo y la ejecución»; así, art. 11 Est. P. Asturias; art. 9.7 Est. La Rioja; art. 11.5 Est. Murcia; art. 36.1.a Est. Aragón; art. 32.4 Est. Castilla-La Mancha; art. 32.2 y 32.3 Est. Canarias; art. 8.7 Est. Extremadura; art. 27.8 y 38 Est. Madrid; otros confunden claramente el alcance de la competencia estatal sobre el «procedimiento administrativo común», tratándola como si fuera «legislación básica» (así, art. 32.3 Est. Canarias; art. 27.7 Est. Castilla-León). Lógicamente, nada de ello resta un ápice a la trascendencia de la distinción entre esos títulos ni el tratamiento que deben recibir de acuerdo con su genuina naturaleza.

Otros estatutos discriminan con todo rigor, refiriendo las funciones de desarrollo legislativo y ejecución al *régimen jurídico* y declarando, en cambio, la competencia autonómica exclusiva sobre las normas de procedimiento administrativo y económico-administrativo, aunque *sólo las que se deriven de la organización propia* (art. 9.3 y 10.1 Est. Cataluña; art. 27.5 y 28.1 Est. Galicia; art. 13.4 y 15.1 Est. Andalucía; art. 31.3 y 32.1 Est. Valencia).

Dignos de destacar en este lugar por avanzar soluciones acogidas luego por el Tribunal Constitucional, como veremos *infra*, son los Estatutos de Cataluña (art. 9.3) y del País Vasco (art. 10.6), que, aparte de atribuir a la comunidad autónoma respectiva la competencia de desarrollo legislativo en lo atinente al régimen jurídico y sistema de responsabilidad (art. 10.1), contemplan su competencia exclusiva sobre las «normas de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo o de las especialidades de la organización», fórmula que se encuentra igualmente en el artículo 49.1.c del Estatuto de Navarra. Volveremos sobre ello más adelante.

«...La Constitución las contempla como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado»; o sea, como un tipo de normación autosuficiente, consuntiva, no vocada a desarrollos ulteriores (aunque eventualmente puedan éstos producirse cuando la normación autonómica que en su caso pudiera surgir apareciera bajo factura análoga a la de una legislación de desarrollo, aunque técnicamente no lo sea); en suma, normación estatal dotada de complejidad, no concebida para ser desarrollada o prolongada por la legislación autonómica, si bien ésta pueda producirse fuera del mecanismo «bases más desarrollo», en virtud de otros títulos e interpretaciones deducibles del bloque de la constitucionalidad.

Mas, por otra parte, también es preciso saber con exactitud a qué se está aludiendo cuando se habla de «procedimiento», a efectos de esclarecer cuestiones tan importantes como la del propio ámbito de aplicación de la LPAC y la de su entrada en vigor, habida cuenta que ésta se organiza en gran medida sobre tal concepto.³

II. Las «bases del régimen jurídico» del art. 149.1.18º CE

No resulta preciso dar cuenta de las encontradas opiniones doctrinales habidas sobre el alcance de la expresión «régimen jurídico»; interesa más aquí recordar la

3. Así, sobre la base de lo establecido en la disposición final: («La presente Ley entrará en vigor tres meses después de su publicación en el Boleín Oficial del Estado») otras disposiciones matizan ese punto de partida del modo siguiente:

«A los *procedimientos* ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior» (disp. trans. segunda 1).

«Reglamentariamente, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos *procedimientos administrativos*, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca» (disp. adic. tercera).

Los *procedimientos* iniciados durante el plazo de adecuación contemplado en la disposición adicional tercera se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior que les sea de aplicación, salvo que con anterioridad a la expiración de tal plazo haya entrado en vigor la normativa de adecuación correspondiente, en cuyo caso los procedimientos iniciados con posterioridad a su entrada en vigor se regularán por la citada normativa. A los procedimientos iniciados con posterioridad al término del plazo de seis meses a que se refiere la disposición adicional tercera, les será de aplicación, en todo caso, lo dispuesto en la presente Ley» (disp. trans. segunda 2 y 3).

Como puede verse, el entramado temporal establecido por la Ley en orden a su sucesiva entrada en vigor requiere tener en cuenta al menos tres tipos de normas: las de régimen jurídico (delegación, avocación, causas de nulidad, etc.), de inminente vigencia —3 meses desde la publicación de la Ley— en cualquier caso; las normas procedimentales de fondo, reguladoras de actos o momentos de cualquier procedimiento (llamada a interesados, medios de prueba, recursos...); y los procedimientos propiamente dichos, es decir, los trámites cuyo conjunto configuran un *iter* o modelo procedimental *ad hoc* para la tramitación de tipos específicos de asuntos (procedimientos de deslinde, disciplinario, expropiatorio, de imposición de servidumbre), reglas estas últimas que incluso pudieran no verse afectadas por la nueva LPAC. Sobre estas cuestiones, *vid.* López Menudo, F., «La entrada en vigor de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común» *Administración de Andalucía. Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 12, octubre-diciembre, 1992. También —con notas adicionales— en *Estudios sobre el procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas*, volumen colectivo de las IV Jornadas sobre el Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, Granada, 1993.

En cuanto al ámbito material de aplicación de la Ley, las constantes alusiones al «procedimiento» en las Disposiciones adicionales de la ley —para incluir o excluir materias: tributaria, de seguridad social, potestad disciplinaria— así como en su disposición derogatoria, obligan a tener igualmente en cuenta las ideas precedentes.

interpretación del Tribunal Constitucional que ha venido a zanjar la cuestión, según la cual:

«la expresión régimen jurídico ni abarca todo el Derecho Administrativo, ni se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, debiendo entenderse incluida también la *regulación básica de la organización* de todas las Administraciones Públicas...»

Esta doctrina queda reforzada por la paralela interpretación reductora de que ha sido objeto la conocida cláusula-tipo de los estatutos que con apoyo en el art. 148.1.1ª CE atribuyen a las respectivas comunidades autónomas la competencia para la «organización de sus instituciones de autogobierno», al declarar el Tribunal Constitucional que ello sólo incluye «la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma» y no la «simple organización administrativa».⁵

«... la *ratio* del art. 149.1.18 de la CE es la de posibilitar el mantenimiento de un tratamiento uniforme de las instituciones esenciales atinentes a las públicas Administraciones...»⁶

Ahora bien, el Tribunal Constitucional proscribe que las bases estatales entren a regular aspectos organizativos que no presenten una clara incidencia en «intereses generales de alcance supracomunitario», debiendo, por el contrario

«permitir que el desarrollo legislativo autonómico pueda orientar políticas propias en esta materia».

La doctrina constitucional que acabamos de resumir permite hacer jugosas reflexiones a la vista de esta nueva LPAC. A nuestro juicio, tras un simple repaso de sus contenidos puede afirmarse que en cuanto a las bases del régimen jurídico —permítansenos la expresiva frase— ni son todas las que están, ni están todas las que son. Ciertamente, no se encuentran en la Ley todas las bases de régimen jurídico que el Estado puede dictar. Es claro que éste no viene obligado a fijar de una sola vez la totalidad de las bases de todas las administraciones públicas, pudiendo hacerlo por partes o etapas como es lógico y normal que así sea. Y también puede hacerlo, ora mediante bases comunes para todos los entes públicos o bien específicas para tipos de ellos.⁷ Igualmente puede afirmarse —creemos que sin gran riesgo— que, en puridad,

4. STC 32/1981, de 28 de julio, Rec. inc. 40/1981 contra la Ley de Cataluña sobre diputaciones. (FJ 5), doctrina reiterada por la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre el Proyecto de LOAPA (FJ 38).

5. «...la potestad organizatoria que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios [...] no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión "instituciones de autogobierno" un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1 y de los propios Estatutos —Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente— sino de la competencia por ellas asumida respecto a la organización de sus propias Administraciones, y en esta materia cada materia ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.18.º de la Constitución, corresponde fijar al Estado.» STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre el Proyecto de LOAPA (FJ 38).

6. STC 132/1989, de 18 de julio, rechazando precisamente que las cámaras agrarias se encuentren comprendidas en dicha cláusula.

7. Así lo demuestra la propia Ley de bases de régimen local, corroborándolo la STC 214/1989 de 21 de diciembre, que resolvió los recursos contra ella. En este mismo sentido, la STC 132/1989, de 18 de julio, sobre la Ley de Cataluña de cámaras agrarias.

no todos los preceptos incluidos en esta Ley son merecedores de ser calificados como de «régimen jurídico», así como que existe una buena serie de ellos que aun pudiendo recibir dicha calificación no tienen la enjundia que parece necesaria para su elevación a la condición de «bases» o de «derecho común»; y es indudable que cubrir con este manto preceptos de segunda fila en nada favorece la construcción de un clarificado sistema de relaciones Estado-comunidades autónomas.

III. El «procedimiento administrativo común»

La interpretación de esta frase del art. 149.1.18º CE requiere una especial atención, dado que el texto constitucional sólo emplea el término «común» en ese lugar, suscitando la lógica interrogante de si nos encontramos ante alguna figura o mecanismo singular, o sea, si ese precepto ofrece particularidades en relación con los mecanismos generales de articulación competencial de los art. 148 y 149 CE, o si en realidad se trata de un modo distinto de decir algo no diferente en lo sustantivo de los ordinarios métodos o criterios de reparto de competencias. Quizás el medio más directo para desvelar el problema pase por una breve aproximación teórica a la noción de «ley común» que nos permita luego manejar la doctrina constitucional con mayores elementos de juicio.

Como ya hemos señalado en otro lugar,⁸ se trata de un concepto cuyo relativismo es una constante histórica, resaltado esto por destacados especialistas, como Calasso, Bussi, Ermini y entre nosotros Tomás y Valiente y García Marín, entre otros. La noción de «ley común», interpretada aisladamente, no tiene un sentido unívoco; no es expresión que encierre un valor entendido en cuanto a su prevalencia y posición concreta en el ordenamiento. Se puede afirmar, no obstante, que la más genuina acepción del concepto de «ley común» tiene su contrapunto en la figura de la ley singular o «particular» (*ius commune* frente a *iura propria*, *iura municipalia*, *derechos del territorio*). Así, el adjetivo «común» acierta a expresar la idea de que la ley es aplicable a todos, no siendo privativamente de ninguno; de que es una ley «principal», por la amplitud de su objeto y su *vis* expansiva; pero fuera de ésto la idea de «ley común», en abstracto, es insuficiente para revelar por sí sola si su eficacia es directa o simplemente supletoria en defecto de otras normas particulares.

Lo normal es que la «ley común» juegue como supletoria en defecto de otra particular. En tales casos la ley común es asimismo «general» por relación a otra norma prevalente que por ello opera como «especial» (y con ese valor es normalmente utilizado el término por la mayoría de los autores: Cossío, Lacruz, Hernández Gil,

Precisamente esta flexibilidad permitida al Estado en cuanto al establecimiento de las bases de régimen jurídico es la que puede explicar o justificar el hecho de que las corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales queden excluidas del ámbito de aplicación de esta LPAC y que deban «ajustar su actuación a su legislación específica», (disp. trans. primera) que será, lógicamente, la que les imponga unas bases *ad hoc*. En cualquier caso, es bien extraño que la Ley no haya establecido en su artículo 2.º al menos un principio de supletoriedad de ella misma respecto a la vertiente pública de tales Corporaciones sectoriales de base privada, imprevisión importante que dejamos aquí simplemente anotada.

8. López Menudo, F. «Los principios generales del procedimiento administrativo», *RAP*, núm. 129, septiembre-diciembre, 1992.

Díez Picazo...). Pero también existe una acepción plena o «redonda» de la «ley común», como equivalente a derecho de eficacia preferente frente a cualquier otro. Lógicamente, este último concepto de *ius commune* sólo puede haber por relación a una determinada parte del sector regulado, pues por su propia esencia de ser un derecho caracterizado por la exclusividad e incompatibilidad de concurrencia con otros, no tiene sentido concebirlo como un derecho regulador de la totalidad de todo un sistema jurídico pues ello implicaría de suyo la negación del derecho particular, al carecer éste de espacio propio, razón por la cual la dicotomía común-particular ni siquiera sería planteable.

Esta última concepción del *ius commune* tiene su plasmación en precepto tan ilustre como el artículo 13-I del Código Civil, que señala las concretas materias respecto de las cuales el Código tiene una «aplicación general y directa en toda España», función que actualmente lleva a cabo la Constitución a través de su artículo 149.1.8º.⁹

Por tanto, el concepto de «ley común», considerado en abstracto, no prejuzga si la norma tiene un efecto directo o no lo tiene; y este posible doble juego no es anómalo y concuerda con la historia del Derecho y con la realidad del ordenamiento vigente. Por consiguiente, la expresión «procedimiento administrativo común», por sí sola, esto es, desprendida de su engaste constitucional, carece de fuerza conceptual para fijar la significación y el alcance de la ley estatal.

De todo lo anterior puede concluirse que si el constituyente quiso referirse, a través del término «común» del artículo 149.1.18º de la CE, *al conjunto de principios, técnicas y garantías de obligada observancia por todas las administraciones públicas* —y esto es lo que en verdad quiso decir— es seguro que, en puridad, dijo menos de lo que quiso (*minus dixit quam voluit*); ... y si al cabo esa es la conclusión que deba sostenerse, ello será porque permiten sustentar tal interpretación otras determinaciones constitucionales concomitantes; así: a) La estrecha analogía del precepto con los apartados 1.º, 8.º y 23.º del artículo 149.1 que resaltan la primacía del derecho estatal. b) Su analogía sustancial con toda «legislación básica» del Estado, aunque en lo formal no se reproduzca exactamente en este caso el esquema «bases más desarrollo». c) El realce que le confiere, *contrario sensu*, la excepción misma de la regla, o sea, el «sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas». d) La mención del precepto a la garantía del «tratamiento común» de los administrados, frase que, aunque sintácticamente no viene ligada al «procedimiento» (sí a «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios»), le resulta igualmente aplicable pues se puede afirmar que esa garantía constituye el «aire» del que respiran todas las materias enumeradas en el artículo 149.1.18º.

IV. Concepto y amplitud de lo «común» en la interpretación constitucional

Despejado así el sentido de «ley común», como ley prevalente frente a todas, lo decisivo es, en verdad, determinar su medida o extensión; en suma, establecer la línea

9. Arr. 149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre... 8º: «en todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de Leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.»

donde llega o debe llegar esa normación estatal. Es oportuno recordar en este punto el exacto tenor literal de la previsión constitucional («procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la *organización propia* de las Comunidades Autónomas...»), así como destacar su parecido corte, mas sobre todo sus diferencias de fondo, con el apartado 6º del mismo artículo 149.1, que atribuye al Estado la competencia exclusiva 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.»¹⁰

Pues bien, la LPAC ha tenido que enfrentarse a dicha cuestión, y resulta ocioso decir que no estaba legitimada para hacerlo de modo arbitrario —ni en más ni en menos— sino que debía operar dentro de los márgenes permitidos por la Constitución y los estatutos de autonomía. También hay que añadir que el Tribunal Constitucional ya había emitido algunas interpretaciones sobre el tema —no siempre fáciles de compartir, dicho sea en términos dialécticos— que han impuesto en algún punto al legislador de la LPAC un forzoso pie quebrado del que no ha podido desembarzarse. Tal ocurre con el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, excluido *in totum* de la consideración de ley común, sin que ello parezca muy razonable ni acorde con lo dispuesto en el artículo 105.a de la Constitución. Pero veamos a continuación los hitos interpretativos que han venido revelando el concepto de «procedimiento administrativo común».

A. Una primera concepción sobre el particular es la que ofrece el artículo 12 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico. Es la que pudiéramos denominar interpretación primaria, literal o rígida del art. 149.1.18º CE, que, sintéticamente, podría enunciarse como que al Estado corresponde el *todo* procedimental, menos lo *orgánico* autonómico.¹¹

10. Ya dejamos anotado cómo los estatutos de Cataluña y del País Vasco llevan la fórmula del artículo 149.1.6.º al ámbito del procedimiento administrativo lo que, lógicamente, imprime superior extensión a las competencias autonómicas sobre esta materia. *Vid.* notas núm. 2 y 11. Contrariamente, en el Estatuto de las Islas Baleares luce expresivamente la distinción entre las normas procesales y de procedimiento, predicando de ellas el respectivo tratamiento que expresan los apartados 6º y 18º del art. 149.1 CE.

11. «Art. 12.1. Será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas y a los Organismos que de ellas 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 precepto en cuestión fue impugnado en su día —siendo el art. 18 del Proyecto— ante el Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre el Proyecto de LOAPA), por omitir la referencia a las especialidades del *derecho sustantivo*. El Tribunal desestima este punto declarando: «no toma en consideración el escrito de los Diputados que, en materia de procedimiento, la Constitución hace referencia a las especialidades propias de las Comunidades Autónomas en dos apartados: a las especialidades derivadas del derecho sustantivo en el apartado 6 del art. 149.1, cuando se refiere a la competencia exclusiva del Estado en 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 [*vid.* nota núm. 2] 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.» Como puede verse, la sentencia, con habilidad notable, elude abordar frontalmente la cuestión, pero indirectamente deja señalada, no obstante, la diferencia existente entre ambos apartados del art. 149.1, interpretando que en los preceptos estatutarios referidos a los mismos tal diferencia se encuentra asumida.

En suma, se trata de una rígida posición inicial cuya interpretación literal llevaría a reconocer al Estado una competencia total, sin límite alguno para regular los aspectos procedimentales que tuviere por conveniente, hasta en sus más ínfimos detalles. Pero esta interpretación ha acabado mostrando que sólo es válida como punto de partida, no como cierre del sistema; o dicho de otro modo, ha venido a demostrar una vez más que la hermenéutica no se agota en la *interpretación gramatical* de los preceptos. La doctrina constitucional y la del Tribunal Supremo han desmontado ese riguroso esquema inicial (el «todo estatal» menos «lo orgánico autonómico»), añadiendo nuevas apreciaciones que suavizan el pretendido carácter cuasi absoluto de lo *común* que debe reservarse el Estado.

B. Un hito fundamental en el proceso de relativización del referido planteamiento inicial viene representado por la STC 15/1989, de 26 de enero, sobre la Ley general de los consumidores y usuarios; ponente, Díez Picazo). Sentencia determinante, sin duda, de la exclusión por la LPAC del procedimiento de elaboración de reglamentos, como apuntamos más arriba.

Para deducir la noción de lo común correspondiente al Estado, la Sentencia en cuestión pone su punto de mira en la dicotomía «general-especial» y apoya su argumentación precisamente en el esquema que ofrece la Ley de procedimiento administrativo de 1958, donde dicho procedimiento de elaboración de reglamentos aparece entre los denominados «especiales». Desde estas premisas, la Sentencia deduce la siguiente conclusión:

«... si bien el Estado ostenta competencia exclusiva para establecer el procedimiento administrativo común, en el presente caso no nos encontramos propiamente ante el ejercicio de tal competencia. Efectivamente, 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».

Tal argumentación conduce al Tribunal a considerar que el procedimiento «común» por antonomasia no es otro que el contemplado en el título IV de la Ley (precisamente intitulado «Procedimiento»); distinción bastante tópica, a nuestro juicio, que desvirtúa el genuino sentido de «lo común», confundiéndolo con la idea de «lo genérico» o «lo ordinario», o lo que funciona como patrón general para el despacho de los asuntos administrativos corrientes, lo cual supone minimizar el alcance de la previsión constitucional. Creemos que lo común, esto es, lo que ha de ser impuesto a todas las administraciones públicas, debe ser todo aquello que por su propia naturaleza merezca serlo, con independencia de cual sea el tipo de asunto sobre el que verse o la casual posición *topográfica* que haya venido ocupando en el ordenamiento, máxime teniendo en cuenta que el legislador pretérito operó en su día, como es lógico, sin prever las consecuencias que habría de generar en el futuro la adopción de una determinada manera de ubicar los preceptos en sus leyes.

Sentado lo anterior, no podemos concluir sin llamar la atención sobre las reservas que suscita esa negación del papel central que en el sistema de garantías ocupan algunos trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales —derechos de información y participación, art. 105.ª CE—, por más que tal procedimiento

pueda ser calificado de «especial» respecto del normal u ordinario a través del que se tramitan la gran masa de expedientes administrativos.

C. Otra interpretación decisiva para la conformación del concepto de «procedimiento común» viene formulada en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de aguas (ponente, Leguina Villa), al sentar un criterio que llega a relativizar considerablemente el supuesto sentido cuasi absoluto de la competencia estatal, sobre la base de subrayar el carácter *adjetivo* de la norma procedimental y su adherencia a la norma sustantiva o principal.

En efecto, la Sentencia opera sobre la distinción «procedimiento común-procedimiento particular», como par de ideas correlativas a lo estatal y lo autonómico; concretando que lo que pertenece al Estado como derecho común es:

«la determinación de los principios o normas que definen la estructura general del iter procedimental, [...] 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».

La importancia de los pronunciamientos justifican la transcripción del largo pasaje que sigue:

«... Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del «procedimiento administrativo común» [...] 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 conexa 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. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación 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» (FJ 32).

Lo que en resumidas cuentas significa que las comunidades autónomas ostentan la *vis atractiva* para la regulación de los *procedimientos inherentes al ejercicio de sus competencias sustantivas*...¹² Los pronunciamientos de la Sentencia dejan así enfatizada la naturaleza

12. Doctrina esta que acoge la exposición de motivos de la LPAC, al decir que «Esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos *ratione materiae* que deberán

adjetiva de la norma procedimental, declarando su accesoriidad y por tanto su «predestinación» a seguir a lo principal.

Tal enfoque de la cuestión es desde luego razonable y sigue la línea del sistema alemán, donde el procedimiento administrativo «está a la sombra del derecho material» (H. Meyer), si bien es verdad que tal sistema se asienta sobre unos presupuestos —mucho menos complicados que los que plantea nuestra realidad— que hacen plenamente factible y oportuna la citada regla: la homogeneidad de las leyes de procedimiento federales y las de los *länder*, como resultado del consenso habido al respecto.

Pero volviendo la mirada a nuestro propio sistema y dado que la Sentencia que comentamos traza la línea divisoria sobre la base de las ideas de «garantía general» (lo que presupone que existen o pueden existir otras garantías especiales o particulares) y de «competencia sustantiva» del Estado o de las comunidades autónomas como premisas mayores determinantes del reparto de las accesorias competencias adjetivas, las preguntas surgen solas. Así, de una parte, ¿cuáles serán los rasgos caracterizadores que permitan distinguir una garantía «general» de otra «especial»? Y, por otra parte, si el criterio de que lo accesorio sigue a lo principal queda generalizado sin matizaciones añadidas, ¿no es cierto que la solución viene a coincidir entonces con la que contempla el artículo 149.1.6.º para las leyes procesales?, siendo así que los supuestos no parecen los mismos, al menos literalmente, como dejamos advertido más arriba.¹³

D. Una lúcida observación que pone al descubierto de modo contundente la dificultad de concebir una idea monolítica de «procedimiento administrativo común», de creación exclusivamente estatal, viene contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1986, (ponente, González Navarro), al resaltar agudamente el hecho de que en realidad el título IV de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 no regula propiamente un «procedimiento-tipo», sino trámites aislados a utilizar en posibles procedimientos, lo que implica reconocer que los «procedimientos» *propio sensu* están por hacer y que son otras normas las que han de construirlos.

Ello deja ver una importante vía por donde se vacía sin remedio esa competencia estatal, presuntamente omnicompreensiva y sin límites. El profesor González Navarro, ponente en su día de la Sentencia referida, abunda en esta apreciación, ya en otra sede doctrinal, señalando que ese llamado «procedimiento administrativo común» «es una pura entelequia, algo así como un ente fantasmal y como tal inencontrable».¹⁴

E. Esta paulatina dulcificación de la primaria idea de «procedimiento administrativo común» que venimos de describir ha quedado «prendida» —acaso indirecta o inconscientemente— en la disposición derogatoria 3 de la LPAC al decir que:

respetar, en todo caso, estas garantías...» y sigue: «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 aquél que deba ser común y haya sido establecido como tal». Como ha quedado anotado, *supra*, tal solución había sido avanzada por los estatutos de Cataluña y de Navarra.

13. *Vid.* nota núm. 11.

14. «El procedimiento administrativo de las corporaciones locales», en *Tratado de Derecho municipal*, dirigido por Muñoz Machado, S., vol. I, Ed. Cívitas, Madrid, 1988, pág. 441.

«Se declaran expresamente en vigor las normas, cualquiera que sea su rango, que regulen procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley».

Lo que deja traslucir el abandono de posibles posiciones dogmáticas de corte prohibitivo que hipotéticamente hubieran podido ser mantenidas, reconociéndose, por el contrario, la legitimidad de las regulaciones que se hubieren dictado o que pudieran dictarse en tanto no exista contradicción precisamente con lo establecido actualmente por esta LPAC, que no con supuestos límites apriorísticos más amplios sitos fuera de ella.

F. Una línea aún más relativizadora, en el sentido indicado, apuntó el Dicramen del Consejo de Estado, de 31 de octubre de 1991, emitido sobre el Anteproyecto de la LPAC, que al analizar el primitivo artículo 1.^o¹⁵ consideró que «no se trata, a juicio del Consejo de Estado, conforme al artículo 149.3 de la Constitución, de que sea Derecho de directa aplicación, sino Derecho estatal aplicable a tenor de las reglas de distribución de competencias, siendo en todo caso y además supletorio», proponiendo una redacción alternativa del precepto —que a la postre es la que ha venido a plasmar el texto definitivo de la LPAC— ciertamente difícil de comprender a la vista del argumento transcrito.¹⁶

V. Un posible concepto de lo «común procedimental»

Como hemos visto, esa serie de interpretaciones logran en buena medida desmitificar la dureza que *prima facie* se desprende del precepto constitucional, contribuyendo a crear, por contra, sin casi ninguna base aparente y de modo ciertamente paradójico, el reconocimiento de unos «mínimos procedimentales autonómicos» situados en una esfera más amplia que el estricto núcleo de las «especialidades por razón de la organización», sin que los «máximos» hayan quedado definitivamente fijados

15. Éste decía: «La presente Ley regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicables a todas ellas salvo las excepciones que la propia ley establece».

16. El art. 1.^o de la LPAC dice: «La presente Ley 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». El texto que propuso el Consejo de Estado es el mismo, aunque añadía: «sin perjuicio de las especialidades derivadas de su organización propia». Según el propio Dicramen «esta precisión conceptual hace visible la preservación de las competencias autonómicas de autogobierno y de las especialidades que requiera el derecho sustantivo propio de las Comunidades Autónomas.» Entendemos nosotros que el legislador hizo bien al no incluir dicho párrafo, pues éste nunca hubiera podido expresar realmente lo que el Consejo creía abarcar a través de tal añadido, o sea, que en la idea de «especialidades derivadas de la organización propia» se entiendan asimismo comprendidas las especialidades procedimentales derivadas de las competencias sustantivas asumidas. Realmente, esto último no viene dicho en la letra del artículo 149.1.18.º de la CE (o sea, no está subsumido en el «sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización») sino que resulta de una interpretación del Tribunal Constitucional —la de la STC 227/1988 antes referida— basada en una hermenéutica institucional, no simplemente literal del precepto. Por el contrario, creemos que la inclusión de una tal precisión en el artículo 1.^o —innecesaria, dicho sea de paso— le hubiera dado un aire semejante a la del comentado artículo 12 de la Ley del proceso autonómico y quizás hubiera impregnado toda la Ley de una clave interpretativa mucho más rígida.

por el momento pues, como queda dicho, la LPAC no ha venido a establecer ni proclamar límites abstractos o apriorísticos a la posible normación de las comunidades autónomas en esta materia — lo que por otra parte no hubiera sido correcto — sino que simplemente se conforma con que se respeten sus concretos contenidos actuales.

Puede decirse, por tanto, que el «procedimiento administrativo común» ha ido perdiendo su «dureza» en cuanto concepto — aunque puedan encontrarse en la LPAC preceptos que responden a una concepción más que «dura» sobre lo que corresponde legislar al Estado—. Pero si bien es verdad que la doctrina constitucional ha suavizado o «reblandecido» dicho concepto, no ha definido exactamente su nueva configuración, o sea, no ha fijado, a efectos generales (o sea, abstrayéndose completamente de las tramas fácticas de los problemas enjuiciados) lo que deba entenderse por «procedimiento común», así como las diferencias que puedan existir respecto del concepto de «legislación básica» que campea por el resto de los apartados del artículo 149.1 y, en suma, los límites en que deba moverse el legislador estatal en esta materia.

A nuestro juicio el *criterium* de lo que deba constituir lo «común» quizás no deba atender tanto al tipo de procedimiento, sea este general o especial (esquema en el que se mueve la STC 15/1989, de 26 de enero, sobre la Ley general de los consumidores y usuarios), y ni siquiera el criterio de cuál sea el poder público que ostente la competencia sustantiva sobre una materia (así, la igualmente comentada STC 227/1988 sobre la Ley de aguas), puesto que, en este ámbito de garantías formales, ello no asegura el resultado final de una igualdad de trato para todos los ciudadanos de cualquier parte de España, que es de lo que se trata.¹⁷ Garantías cuyo valor no puede ser rebajado por vía de considerarlas como algo accesorio o secundario de otras normas supuestamente más principales, esto es, las que atribuyen competencias sustantivas. Creemos que tales garantías formales, por el hecho de su «adjetiva» naturaleza, no pueden ser subestimadas a la ligera como supuestas normas sucedáneas o de inferior rango jurídico — como otrora fueran consideradas las consabidas y «ajurídicas» *normas de acción* de ascendencia germánica — sino que conforman un universo propio, con entidad y vida sustantiva particular, con abstracción de la circunstancia puramente contingente de cuál sea el derecho material al que tales garantías sirvan en cada caso y el poder público que eventualmente tenga la disposición de las competencias sustantivas en cuestión. Dicho de otro modo, habría de tenerse por «común» cualquier garantía esencial, dondequiera que ésta se encontrase; cualquiera que fuere la materia a la que se hallare adherida.

Si la afirmación anterior — que formulamos, como es lógico, de *lege ferenda* — es cierta, se sigue de ella que el ámbito de lo que constituya «procedimiento administrativo común» regulable por el Estado ha de ser representado por un círculo que al

17. Por demás, el criterio de la *garantía*, como factor determinante de la competencia estatal, fue el que siguió la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley andaluza de reforma agraria: «Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistemas de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el artículo 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio» (FJ 6).

menos en su dimensión mínima ha de coincidir con la noción de «legislación básica», siéndole, pues, de aplicación toda la doctrina constitucional sobre la función encomendada por la Constitución a la legislación básica del Estado; o sea, la de «garantizar a los administrados un tratamiento común en cualquier parte de España»; y la «igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.»

Pero la cuestión a resolver es la de si tales círculos han de ser en todo caso coincidentes o si el del «procedimiento administrativo común» puede, o acaso debe, alcanzar aún mayor amplitud, es decir, si este último título otorga al Estado un poder más amplio que el de dictar las «bases» a que se refiere el artículo 149.1 de la CE. Obviamente, si afirmamos lo primero, también serían predicables del «procedimiento administrativo común» los límites que el Tribunal Constitucional ha venido declarando en relación con la legislación básica («ha de limitarse a establecer el marco de una política global del Estado»; «no puede agotar exhaustivamente la materia»; «no puede impedir a las comunidades autónomas establecer una política propia», etc.).¹⁸ Por contra, si no se postula la identidad entre las nociones de «legislación básica» y de «ley común», habrá que admitir que no pesan sobre esta última las referidas limitaciones y que el legislador estatal puede abordar la regulación del procedimiento sin tantos escrúpulos, descendiendo a los detalles sin dichos impedimentos.

Con toda probabilidad la cuestión debe resolverse conforme a este último planteamiento. El hecho decisivo de que, a diferencia de lo que ocurre con la legislación básica, el procedimiento administrativo común no constituya un cuerpo normativo nacido precisamente para enmarcar desarrollos ulteriores, sino una normación que ha de cumplir su cometido *natural* de ofrecer un régimen completo, operativo por sí mismo, con eficacia *erga omnes* y, por tanto, no constreñido a establecer directrices o parámetros dirigidos a otro legislador. Ello, como decimos, imprime al concepto de «ley común» un rasgo caracterizador definitivo de cara a su distinción con el concepto de «ley básica» y lo revela como un título competencial más amplio y versátil.

La LPAC pasa «de puntillas» sobre cuestión tan fundamental, evitando, sin duda, hacer declaraciones «comprometedoras» al respecto. Su exposición de motivos alude lacónicamente al problema a través de una frase que es un paradigma de ambigüedad, interpretable de muy diversas formas:

«... pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento, sino sólo aquel que deba ser común y haya sido establecido como tal».

Muy probablemente, con tal expresión se ha querido aludir —o quizás conciliar a través del sincrético expediente de enunciarlos conjuntamente— a los dos métodos para determinar lo básico estatal, según la conocida doctrina del Tribunal Constitucional —lo que supone, dicho sea de paso, tratar el título estatal sobre el procedimiento común, como si fuera «legislación básica», lo cual no parece exacto—; esto es, el método fundado, por una parte, en el concepto *material* de norma básica, conforme al cual la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que en realidad la norma tiene ese carácter, pues en caso de ser impugnada correspon-

18. STC 32/1981, de 28 de julio; 1/1982 de 28 de enero; 32/1983, de 28 de abril; 42/1983 de 20 de mayo; 80/1984 de 20 de julio; 14/1986, de 31 de enero; 27/1988, de 27 de febrero; 227/1988, de 29 de noviembre...

de al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador; y de otra parte, la exigencia *formal* de que sólo a través de la Ley que designe expresamente su carácter de básica pueda alcanzarse tal efecto.¹⁹

Pero citada frase, tomada al pie de la letra, ofrece una contradicción interna que la reduciría al absurdo: si sólo debe ser calificado como «procedimiento común» el que lo sea por su propia naturaleza —el que «deba serlo»—, tal aserto no resulta compatible con la expresión «y haya sido establecido como tal», dado que esta idea es su contraria, dialécticamente hablando. Para salvar esa contradicción habría que entender, por tanto, que el procedimiento administrativo común no es algo que el legislador estatal pueda establecer de modo arbitrario sino que será todo aquello que por afectar a las «garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa» (así, la propia exposición de motivos) y «salvaguardar la uniformidad de los instrumentos procedimentales esenciales»²⁰ pueda ser legítimamente proclamado y reconocido como ese reducto que la Constitución ha cuidado de reservar para el Estado. Y ya en la inteligencia de este contexto interpretativo hay que entender que la frase «y haya sido establecido como tal» quiere expresar alguna de estas cosas o todas a la vez: *a)* Que lo que contiene la Ley es efectivamente el «procedimiento administrativo común», porque ella expresamente así lo establece y proclama mediante norma con rango de Ley, como exige el Tribunal Constitucional, *b)* Que lo establecido por la Ley como «común» conecta con ese deber-ser y es, de hecho, simple materialización de ese *prius*; o dicho de otra forma, que la Ley, al concretar el concepto de lo que sea «procedimiento administrativo común», dándole unas determinadas dimensiones y contenidos, recaba en su favor una presunción *iuris tantum* de validez y acierto en la fijación, supeditada en todo caso a la eventual supervisión del Tribunal Constitucional, *c)* Que el procedimiento administrativo común no se agota en lo que haya sido ya regulado actual y efectivamente, sino que además será lo que por su propia naturaleza deba ser aunque no haya sido abordado aún por ley alguna.

Ciertamente, el título que ostenta el Estado sobre este procedimiento administrativo común, a diferencia de lo que ocurre con otras materias o mecanismos inherentes a las relaciones Estado-comunidades autónomas, aparece notablemente desarticulado, o mejor, no excesivamente vinculado por condicionantes exteriores (salvo en lo relativo a las «especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» y demás ampliaciones surgidas de la doctrina constitucional, como hemos visto), por todo lo cual, al no existir para el legislador estatal límites expresos y tangibles, salvo los anteriormente referidos, podría llegarse a la simplista conclusión de negar la existencia de impedimento alguno para que ese legislador pudiese profundizar en el sistema de garantías e «inventar» cuantas instituciones o técnicas procedimentales quisiera, llevando la regulación de la materia hasta los detalles más nimios si así lo estimase oportuno.

19. Doctrina general en la STC 69/1988, de 19 de abril, que sintetiza anterior jurisprudencia, especialmente de las STC 32/1981, de 28 de julio, 1/1982, de 28 de enero, 32/1983, de 28 de abril, 48/1988, de 22 de marzo, y 49/1988, de 23 de marzo.

20. Es parafraseo de la STC 71/1982, de 30 de noviembre, que habla de «salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales, pudiendo decirse lo mismo del procedimiento administrativo común».

Pero lo anterior, aunque pudiera ser factible desde el punto de vista formal, no sería correcto desde una perspectiva institucional, si se valora como es debido el papel llamado a cumplir por el legislador central en un sistema autonómico y el que le corresponde en particular en relación con la competencia que nos ocupa, cuya finalidad es nada más y nada menos que unificar, hacer un común denominador procedimental para todas las administraciones públicas. Este fin, por su propia amplitud, sólo puede razonablemente conectarse con el establecimiento de directrices, principios y técnicas jurídicas básicas que puedan jugar efectivamente como *comunes* y sean suficientes para vertebrar un sistema de garantías y unos esquemas procedimentales válidos para el funcionamiento de cualquier administración; y ello excluye, a nuestro juicio, la regulación de cuestiones secundarias con las que pudiera pretenderse la unificación a ultranza de aspectos que no son necesarios para alcanzar lo que la Constitución ha pretendido salvaguardar con esa reserva en favor del Estado. Por ello, no puede el legislador dejarse llevar por inercias centralizadoras y aprovechar los huecos que eventualmente pueda brindar el sistema para escurrirse por ellos y estirar sus títulos hasta el máximo de lo que puedan dar de sí.

Desde luego, no se pueden ignorar las no pocas ventajas que puede brindar un texto legal sobre procedimiento común de cierta exhaustividad, por evidentes razones de uniformidad, de seguridad —concreción y unificación de un *ius certum*—, e incluso virtualidad pedagógica. Pero, aparte de que la apuesta por el afianzamiento del sistema autonómico exige actitudes claras en tal dirección y no admite injertos propios de sistemas superados, tampoco hay que exagerar la bondad del uniformismo en esta materia como un valor positivo *a se*, pues ello sólo puede justificarse sobre la base de una contrastada calidad de la norma en cuestión y esto es algo que está por demostrar en este caso. Queremos decir que el uniformismo también puede llevar a la generalización y petrificación de regulaciones insatisfactorias y echar sobre el ordenamiento general hipotecas muy difíciles de levantar. Concretamente, la LPAC que nos ocupa contiene no escasos excesos y defectos cuya improbable enmienda a corto o medio plazo nos plantea como juristas la natural inquietud y en algún punto, por qué no decirlo, hasta un cierto pesar. Y no afirmamos esto desde la cómoda postura crítica de quien enjuicia lo ya construido desde criterios «exquisitos» desligados de cualquier otro compromiso. Debe también decirse que la LPAC tiene evidentes aciertos y ahí están para demostrarlos artículos tales como los que contemplan la «carta» de «Derechos de los ciudadanos» (art. 35), el régimen de motivación de los actos (art. 53), la comparecencia de los interesados en las oficinas públicas (art. 40), etc.; debiendo también valorarse el siempre difícil punto de equilibrio que una ley de este tipo debe guardar, tanto para no invertir como de derecho común cualquier regulación, como para no dejar de consagrar como tal garantías y técnicas esenciales, sin entregarlas al albedrío de la diversa legislación ni el voluntarismo administrativo.

Pero sin perder de vista en ningún momento esos méritos y dificultades, es también obligado destacar en este caso —aun sin entrar en prolijas demostraciones, imposibles ya de realizar aquí— la serie numerosa de preceptos que con independencia de su mejor o peor factura técnica se ofrecen a la crítica sólo por razón de su concordancia o no con el concepto de lo «común» que es la atmósfera en la que deben vivir todos los preceptos de esta LPAC. Y desde esta perspectiva hay que señalar los numerosos artículos que regulan aspectos de secundaria importancia, no acreedores de la consideración de derecho común por no referirse a las «garantías mínimas de los

ciudadanos respecto a la actividad administrativa», como reza la propia exposición de motivos. Contrariamente, debe resaltarse otra no corta familia de prescripciones legales carentes del carácter imperativo y uniformador que parece exigible de normas llamadas a cumplir el papel de «derecho común» (así, preceptos de puro *ius dispositivum*; habilitaciones expresas para la actuación diversa de las administraciones; remisiones a lo que establezcan normas especiales; normas carentes de sanción por su incumplimiento...); y por último, el grave capítulo de las «ausencias», o sea, lo que hubiera debido consagrarse como «común» y no lo ha sido, echándose en falta lo relativo al procedimiento de elaboración de reglamentos, ya comentado, y cuestiones tan importantes como la revocación de actos declarativos de derechos por motivos de oportunidad, sistema de garantías en el seno de la potestad disciplinaria (ésta queda totalmente fuera de la LPAC), regulación más completa de las notificaciones o del cómputo de plazos, régimen de la prueba, etc. Todo lo anterior, claro es, con independencia de aquellos preceptos que aun ofreciendo fácil blanco a la censura (supuestos de la nulidad de pleno derecho, régimen de los actos presuntos, terminación convencional, etc.) no deben ocuparnos aquí, pues el problema de su mayor o menor calidad jurídica o técnica se inscribe en un orden de preocupaciones distinto al de su ajuste o no con el concepto de «derecho común» que es lo que estamos considerando en esta ocasión.

Una última consideración que estimamos pertinente. Una ley de esta naturaleza hubiera podido también afrontarse desde uno de los dos siguientes planteamientos, bien diferentes por cierto: *a)* Apuntando a los *principios generales del procedimiento*²¹ como los núcleos que polarizarían la regulación del procedimiento administrativo común. De hecho la LPAC adopta esta metodología en su título IX referido a la potestad sancionadora; *b)* La elaboración de nueva planta de un código de procedimiento administrativo de carácter consuntivo: creativo, minucioso, pedagógico incluso, con vocación, en suma, de asentarse de hecho en el futuro como la inevitable ley procedimental donde se hallarían respuestas claras y ciertas a los innúmeros problemas que plantean las relaciones administrativas, pero seleccionando con todo rigor y designando, de entrada, aquellas normas que tuvieran la consideración de básicas o comunes y que, por tanto, serían de aplicación necesaria a todas las administraciones públicas. Quizás una ley de este corte hubiera tenido la virtud —y el sutil alcance político— de producir un efecto mimético ineludible sobre otras posibles regulaciones, logrando así, de modo puramente fáctico y natural, una uniformidad no forzada sino conseguida con arreglo a las consabidas leyes de la inercia de lo jurídico. Pero ninguno de estos dos planteamientos ha sido seguido por el legislador de la LPAC...; el tiempo dirá la última palabra, como ocurre casi siempre.

21. Un ensayo de clasificación de los mismos en nuestro «Los principios generales del procedimiento administrativo», *cit.*

