

DICTAMEN NÚM. 181 DEL CONSELL CONSULTIU
DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA EN RELACIÓ
A LA LLEI 30/1992 DE RÈGIM JURÍDIC DE
LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I DEL
PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ*

Barcelona, 20 de gener de 1993

El Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, amb assistència dels senyors Francesc Fdez. de Villavicencio i Arévalo, president, Robert Vergés i Cadanet, Francesc de Carreras i Serra, Antoni Bayona i Rocamora, J. A. González Casanova, Manuel M. Vicens i Matas i Joaquim Borrell i Mestre, secretari, ha acordat d'emetre el següent

DICTAMEN

a sol·licitud del Govern de la Generalitat de Catalunya, en relació a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.

Antecedents

1. El Govern de la Generalitat, en la sessió del dia 14 de desembre de 1992, va acordar de sol·licitar el dictamen previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional, d'acord amb els articles 8, segon, i 10.3 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, en relació a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú. L'escript de sol·licitud va tenir entrada en el registre d'aquest Consell el dia 5 de gener de 1993 (Reg. 4914).

2. El Consell Consultiu, en la sessió del dia 5 de gener de 1993, un cop examinada la sol·licitud formulada, es va declarar competent per a emetre el dictamen i va nomenar ponent el conseller senyor Antoni Bayona i Rocamora.

3. En la mateixa sessió va acordar demanar informació i documentació complementàries al Secretari General del Departament de la Presidència i al Departament de Governació, d'acord amb l'article 15 del Reglament del Consell.

* Aquest Dictamen fou sol·licitat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, amb l'autorització del qual el reproduïm.

FONAMENTS

I

1. La regulació continguda a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (BOE núm. 285, de 27 de novembre de 1992), posa de manifest la voluntat del legislador estatal d'unificar en un sol text normatiu, la regulació del règim jurídic de l'Administració i del procediment administratiu fins ara continguda als articles 22 i següents de la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat, de 26 de juliol de 1957 i a la Llei de Procediment Administratiu, de 17 de juliol de 1958. És per això que la Llei que avui se sotmet al nostre dictamen pretén culminar el procés d'unificació i racionalització del procediment administratiu, que s'inicià al nostre país amb la promulgació de la Llei Azcárate, de 19 d'octubre de 1889, com un intent de reduir la discrecionalitat administrativa mitjançant la utilització de les formes procedimentals.

No és aquesta, però, l'única finalitat de la Llei, ja que no s'ha d'oblidar que la regulació que substitueix estava continguda en dues normes pre-constitucionals que precisaven una constant adaptació tant als principis constitucionals inspiradors de l'actuació administrativa, com als drets fonamentals i a la nova configuració territorial de l'Estat que, a diferència de l'existent els anys cinquanta, planteja nous problemes, com ara els inherents a la distribució territorial del poder polític, o als règims de cooficialitat lingüística. Són aquestes qüestions i mancances, que havien generat diferents problemes de constitucionalitat, les que mouen també el legislador a modificar la normativa vigent, per adaptar-la a la Constitució de 1978.

Del contingut de la nova llei que, segons disposa l'article 2, és d'aplicació, a més de les administracions territorials, a les entitats de Dret públic amb personalitat jurídica pròpia dependents d'aquestes, cal destacar les novetats següents:

A) La introducció de les anomenades conferències sectorials a celebrar entre representants de l'Administració de l'Estat i els òrgans de govern de les comunitats autònomes, com a instrument per aconseguir una major coordinació i col·laboració entre ambdues Administracions.

B) La regulació de la utilització de la llengua en els procediments tramitats per l'Administració General de l'Estat amb seu en una Comunitat Autònoma amb règim de cooficialitat lingüística.

C) El reconeixement i la regulació del dret d'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, la qual cosa, si bé constitueix un avanç respecte a la legislació que es deroga, resulta limitat en certs aspectes.

D) Una de les novetats més significatives de la Llei 30/1992 és la regulació del silenci administratiu que conté.

L'article 42 de la Llei pren una clara opció pel silenci positiu en via de petició, i amplia els supòsits establerts a la normativa que es deroga, fonamentalment al Reial

Decret-Llei 1/1986, de 14 de març, i a la legislació sectorial, en els termes de l'article 95 de la Llei de Procediment Administratiu de 1958. Malgrat tot, no es tanca la possibilitat que la normativa sectorial pugui donar un sentit negatiu al silenci de l'Administració en supòsits específics.

En canvi, la Llei opta pel silenci negatiu com a regla general, tant en via de recurs, com en els procediments d'exercici del dret de petició de l'article 29 de la Constitució.

Així mateix, en relació amb els actes presumptes de l'Administració, la Llei preveu la possibilitat de sol·licitar certificació de l'Administració a fi i efecte de dotar-los de l'eficàcia deguda, i declara la nul·litat de ple dret d'aquests quan, essent contraris a l'ordenament jurídic, atribueixin als seus destinataris, facultats o drets mancants els requisits necessaris per a la seva adquisició.

E) La incorporació de les tècniques informàtiques i telemàtiques en les relacions ciutadà-Administració, en un intent d'adaptar les tècniques tradicionals de gestió administrativa a la realitat actual, és una altra novetat digna d'esment.

F) En relació a la pràctica de les notificacions, la Llei 30/1992 altera el règim tradicional, intentant cercar un sistema que permeti a l'Administració vèncer la resistència de l'administrat a ser notificat. La Llei considera que davant el rebuig per part del destinatari s'entén que s'ha realitzat el tràmit quan el notificador així ho faci constar a l'expedient.

G) Finalment, cal destacar que en relació a la revocació d'ofici d'actes declaratius de drets per suposada infracció de llei, l'article 103 de la nova llei tan sols exigeix dictamen previ del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu de la comunitat autònoma, a diferència de la normativa que substitueix (art. 110.2 LPA), que exigeix dictamen favorable.

Una dada a considerar és que la Llei 30/1992 no regula, malgrat la seva voluntat unificadora i racionalitzadora, el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, i deixa subsistents els preceptes corresponents de la Llei de Procediment Administratiu contribuint d'aquesta manera a una dispersió normativa que no beneficia el principi constitucional de seguretat jurídica.

La Llei s'estructura en un títol preliminar on es reveu l'àmbit d'aplicació de la llei i els principis generals aplicables a les administracions públiques; el títol I, relatiu a les relacions interadministratives; el títol II, que regula els principis generals d'actuació i la competència dels òrgans administratius; el títol III referent als interessats en el procediment administratiu; el títol IV, que conté les normes generals de funcionament de les Administracions públiques, com també tot el referent als terminis administratius; el títol V, regulador dels actes administratius, la seva eficàcia i la nul·litat i anul·labilitat d'aquests; el títol VI, que regula el procediment administratiu; el títol VII, referent a la revisió dels actes en via administrativa, que regula tant els recursos administratius com la revisió d'ofici dels actes; el títol VIII, referent a les reclamacions prèvies a l'exercici d'accions civils i laborals; el títol IX, referent a la potestat sancionadora de l'Administració, i, finalment, el títol X, regulador tant de la responsabilitat de les administracions públiques, com de la de les autoritats i altre

personal al seu servei. Aquests deu títols van seguits d'onze disposicions addicionals, dues de transitòries i una de derogatòria que expressament deroga part de la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat, de 26 de juliol de 1957, part de la Llei de Procediment Administratiu, de 7 de juliol de 1958, i part de la Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa, de 27 de desembre de 1956.

2. Com es pot deduir de la síntesi que s'acaba de fer sobre el contingut de la llei sotmesa a dictamen, ens trobem davant d'una regulació capital del Dret administratiu, en la mesura que ve a substituir la major part de la normativa existent sobre el règim jurídic de l'Administració Pública i el Procediment Administratiu.

Aquesta reforma ha suscitat un important debat, tant en el sentit de l'oportunitat i forma en què s'ha adoptat, com respecte a algunes de les modificacions que la llei introdueix. Amb això es vol posar en relleu que l'anàlisi del contingut de la Llei planteja sens dubte importants qüestions en el pla del Dret administratiu; ara bé, pel que fa a l'objecte del present dictamen, hem de tenir present que les atribucions que té el Consell Consultiu de la Generalitat no permeten fer judicis ni valoracions d'oportunitat o conveniència sobre el contingut dels textos sotmesos a dictamen.

Per aquesta raó, analitzarem aquí només aquelles qüestions que puguin afectar la constitucionalitat i estatutarietat de la Llei, tant pel que fa a la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat, com a una possible vulneració directa dels preceptes de la Constitució i l'Estatut.

3. Una altra dada a destacar per a l'elaboració d'aquest dictamen és l'antecedent que suposa el Dictamen núm. 161, de 22 de juny de 1989, emès per aquest Consell en relació amb el Projecte de Llei d'Organització, Procediment i Règim Jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (després Llei 13/1989, de 14 de desembre). En aquest dictamen es va tenir ocasió d'establir una doctrina general sobre el règim de distribució de competències que afecta aquestes matèries, que s'haurà de prendre en consideració en aquest moment.

4. Per a una millor sistemàtica expositiva i d'acord amb el contingut de la sol·licitud de dictamen, tractarem les qüestions que planteja la Llei en dues parts o blocs. En el primer (fonaments II, III, IV i V) estudiarem el marc competencial en funció del qual es pot legitimar la Llei, tenint en compte les competències que la Constitució reconeix a l'Estat i les que corresponen a la Generalitat d'acord amb l'Estatut. En la resta de fonaments estudiarem els preceptes concrets de la Llei sobre els quals es demana dictamen (arts. 17.1; 22 a 27; l'incís «y directos» de l'art. 34; el terme «ciudadanos» a l'art. 35 i l'art. 36) i, eventualment, aquells altres que puguin plantejar problemes de constitucionalitat o estatutarietat.

II

1. La llei sobre la qual dictaminem es presenta, tal com expressa el seu títol, com una llei reguladora del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. I d'acord amb el seu contingut, encara caldria afegir que també afecta un altre concepte competencial com és el del sistema de responsabilitat

de les administracions públiques, que és objete de regulació en un apartat específic de la llei (títol X).

Ens trobem, doncs, davant d'una regulació legal que té com a finalitat desenvolupar els principals aspectes que integren el bloc de competències de l'Estat recollit a l'article 149.1.18 CE, bloc que té com a denominador comú el fenomen organitzatiu que és l'administració pública. De fet, de les diferents matèries o sectors inclosos a l'article 149.1.18 CE, només resten al marge de la nova llei la legislació sobre expropiació forçosa, la legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i el règim estatutari dels funcionaris públics, i aquest darrer encara de forma relativa, ja que, si bé la llei no pretén regular de forma directa aquest règim jurídic, sí que conté alguns preceptes que afecten el personal al servei de les administracions públiques (a tall d'exemple, podem citar els preceptes que es refereixen a l'abstenció i recusació en el procediment administratiu o a la responsabilitat civil, penal i patrimonial d'aquest personal).

Davant d'això, la qüestió inicial que es planteja és la de delimitar l'abast i límit de les matèries competencials que en aquest cas habiliten la regulació estatal. Això resulta del fet que, a diferència de la majoria dels subapartats de l'article 149.1 CE, el punt 18 del precepte constitucional no fa referència a una sola matèria (entesa com a àmbit o substracte únic i definit sobre el qual es projecta la potestat legislativa estatal), sinó a diverses matèries o sectors que, si bé tenen punts de connexió evidents i una referència comuna com és l'administració pública, la mateixa Constitució els presenta com a conceptes competencials diferents.

Si bé, en alguns casos, la diferenciació entre les diverses categories competencials incloses a l'article 149.1.18 CE pot ésser fàcil d'establir (entenent però aquesta facilitat en els termes relatius en què s'ha de contemplar tota operació de delimitació de les matèries competencials, a causa de la dificultat que sempre suposa en menor o major grau), el problema es planteja especialment quan el precepte constitucional es refereix a la idea o noció de bases del «règim jurídic» de les administracions públiques, d'una banda, i a la de «procediment administratiu comú», d'altra banda.

Com tot seguit veurem, és fàcil que es pugui produir aquí un cert entrecreuament entre els dos àmbits, a causa de dos factors molt concrets. En primer lloc, perquè el caràcter més genèric que té la noció de règim jurídic pot induir a incloure en el concepte aspectes propis del procediment administratiu i, fins i tot, de les altres nocions competencials també incloses a l'article 149.1.18 CE; de fet, aquest resultat ja s'ha produït si tenim en compte algunes decisions del Tribunal Constitucional a les quals tindrem ocasió de referir-nos més endavant. En segon lloc, perquè, pel que fa a l'abast de l'expressió «procediment administratiu», també sorgeixen dubtes importants a l'hora de determinar els seus límits, essencialment en el sentit d'entendre compresos els aspectes relatius als actes de tramitació dels expedients administratius i els seus requisits exclusivament, o bé considerar que s'estén a altres aspectes que més enllà del que són pròpiament els actes d'iniciació, instrucció i finalització del procediment, també tenen una relació directa amb l'activitat administrativa, sobretot des de la perspectiva de les garanties dels administrats.

Com a bona mostra del problema que s'acaba de plantejar, podem citar com a exemples algunes sentències del Tribunal Constitucional en les quals el procediment administratiu es considera com una part del concepte més ampli de règim jurídic (STC 32/1981, de 28 de juliol i 76/1983, de 5 d'agost), com també altres declara-

cions del Tribunal Constitucional en les quals singularitzen aquesta matèria, la noció de procediment administratiu s'entén de forma àmplia i flexible, considerant que les normes que l'han de regular són aquelles que «*por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración, y por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos*» (STC 227/1988, de 29 de novembre).

Aquests exemples il·lustren perfectament la dificultat d'establir l'abast i els límits respectius entre dues matèries competencials que la Constitució sembla independitzar *a priori*. I aquesta no és una disquisició purament teòrica, sinó que pot tenir indubtables efectes pràctics, a causa de la diferent caracterització de les dues competències. D'acord amb el tenor literal de l'article 149. 1. 18 CE, respecte al règim jurídic de les administracions públiques, l'Estat només disposa de la competència bàsica, la qual cosa implica que les comunitats autònomes hagin pogut assumir el desplegament legislatiu; en canvi, aquesta limitació de la competència estatal no és tan clara en el cas del procediment administratiu, ja que, a diferència del supòsit anterior, la Constitució reserva a l'Estat «el procediment administratiu comú», sense fer cap al·lusió prèvia a les bases o legislació bàsica en aquesta matèria.

Ens trobem, doncs, davant d'una construcció competencial diferent en aquests dos àmbits concrets, situació en la qual esdevé decisiu per a les competències autonòmiques determinar l'abast exacte de cada un d'ells. Si en el cas del règim jurídic es dona l'esquema ja conegut de bases-desplegament legislatiu, amb la conseqüent possibilitat d'aplicar la doctrina avui ja molt perfilada sobre aquesta tipologia competencial, no passa el mateix quan hem d'utilitzar la noció competencial de procediment administratiu comú, que constitueix una tipologia específica en la qual el marge per a una possible actuació estatal i autonòmica no el podem fonamentar en l'esquema esmentat, sinó que l'hauré de deduir en aquest cas del significat que s'ha de donar a l'adjectiu «comú» i de les competències reconegudes a les comunitats autònomes en aquest sector concret, competències que la Constitució sembla limitar a la regulació de les especialitats procedimentals derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes (art. 149. 1. 18 CE).

Les diferències que hem assenyalat entre aquestes dues competències, semblen confirmar-se també en el Estatut d'A autonomia de Catalunya. Així, l'article 10. 1. 1) es refereix específicament al règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, com una competència legislativa només limitada per la legislació bàsica de l'Estat, sense fer cap menció del procediment administratiu. Al contrari, aquesta darrera competència l'hem de buscar a l'article 9.3 de l'Estatut on, malgrat que es qualifiqui com de competència exclusiva, el redactat del precepte sembla limitar el seu abast als aspectes derivats de les especialitats organitzatives, en concordança amb allò establert a l'article 149. 1. 18 CE.

Tot això confirma, en definitiva, l'existència de règims competencials no idèntics en el moment de fer jugar el concepte de règim jurídic o el de procediment administratiu. Com veurem més endavant (fonament IV) això no significa que en aquest darrer camp les comunitats autònomes no tinguin possibilitats d'intervenció; però aquesta possibilitat no s'ha de deduir de l'existència d'un esquema típic bases-desenvolupament, sinó de la interpretació de les regles competencials específiques que contenen la Constitució i l'Estatut en matèria de procediment administratiu.

2. La diversitat en la construcció competencial que fa l'article 149.1.18 CE és objecte de referència expressa en l'exposició de motius de la llei sobre la qual dictaminem. Tot i que no es tracta de la part dispositiva de la llei i això relativitza la seva transcendència constitucional, convé analitzar la lectura que fa el legislador de la distribució de les competències implicades, si més no perquè pot ésser indicativa de les solucions que s'adoptin després en l'articulat de la llei.

Respecte a la competència en matèria de règim jurídic, la interpretació que fa la llei coincideix substancialment amb el que s'acaba de dir en el punt anterior quan es declara textualment que «la delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se engloba en el esquema "bases más desarrollo" que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales».

En canvi, pel que fa al procediment administratiu la interpretació és considerablement diferent quan es diu que aquesta matèria es contempla a la Constitució «como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado». Amb aquesta apreciació tan taxativa, semblaria que no es reconeix cap competència normativa autonòmica en aquest camp, conclusió que difícilment encaixaria amb el que preveuen els articles 149.1.18 CE i 9.3 EAC respecte a les especialitats procedimentals derivades de l'organització administrativa pròpia de les comunitats autònomes, ni tampoc amb el contingut de la jurisprudència constitucional dictada en aquesta matèria. No obstant això, aquesta incoherència és salvada després en el mateix preàmbul quan s'al·ludeix a aquesta doctrina i s'admet la possibilitat que les comunitats autònomes puguin dictar normes procedimentals derivades de les especialitats de l'organització pròpia, com també les normes procedimentals necessàries per a l'aplicació del seu dret substantiu. Així, doncs, la Llei no considera aplicable en aquest punt l'esquema bases-desenvolupament i malgrat la seva declaració inicial a favor de l'existència d'una competència plena i exclusiva de l'Estat, reconeix finalment l'existència d'una competència autonòmica en la matèria que abasta els dos vessants acabats d'assenyalar.

Finalment, l'exposició de motius es refereix al sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques, com a tercer pilar competencial sobre el qual es fonamenta l'Estat per dictar la llei que dictaminem. Aquest és un altre concepte inclòs a l'article 149.1.18 CE que, si bé pot comportar per la seva major concreció i especificitat un marge d'acotació material més precís que el de règim jurídic i el de procediment administratiu, ofereix, en canvi, alguns dubtes quant a la intensitat de les potestats normatives estatals i al correlatiu reconeixement de competències autonòmiques en aquesta matèria; això s'explica pel fet que la Constitució no parla aquí de bases, ni tampoc no es dedueix clarament quin és el significat i l'amplitud que s'ha de donar al terme «sistema» que empra.

En aquest punt s'ha de dir que alguns Estatuts, entre ells el català, han fet una interpretació flexible d'aquest enunciat competencial, en el sentit d'entendre que la referència al «sistema» de responsabilitat administrativa no és necessàriament equivalent al reconeixement d'una competència exclusiva i, al mateix temps, excloent, a favor de l'Estat. S'ha establert així una equiparació amb l'esquema competencial bases-desenvolupament, tal com ho confirma l'article 10.1.1) EAC quan tracta de forma igual la competència autonòmica sobre responsabilitat de l'administració de la Generalitat i la de règim jurídic.

En canvi, aquesta no sembla que és la posició de partida del legislador estatal

segons l'exposició de motius de la llei sobre la qual dictaminem. El legislador afirma aquí textualment que ens trobem davant d'una competència normativa «plena y exclusiva del Estado» i, a diferència del que hem vist respecte a la competència sobre procediment administratiu, no introdueix cap matís en la línia de reconèixer una eventual intervenció autonòmica en aquest camp concret.

Les anteriors són les claus interpretatives de la distribució de competències que l'Estat pren en consideració en el moment de dictar la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. En els fonaments que segueixen haurem de determinar, per tant, si aquest plantejament és el que efectivament s'ajusta a les clàusules competencials de la Constitució i de l'Estatut, amb el benentès que el que importa determinar és si la part dispositiva de la llei s'hi ajusta, més enllà de les declaracions formals contingudes en la seva exposició de motius.

3. Però, abans de passar directament a aquesta qüestió, cal fer encara una altra precisió de caràcter general, que deriva del fet que una bona part de la llei tingui el caràcter de norma bàsica.

En aquest moment resulta obligat fer referència a la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional a partir de les Sentències 69/1988, 80/1988 i 227/1988, segons les quals la formalització de les bases té transcendència constitucional com una exigència de conducta del legislador estatal. Això es tradueix en l'obligació «de que la norma bàsica venga incluída en ley votada en Cortes que designe *expresamente* su carácter de básica», requisit que —independentment del caràcter material que també ha de continuar tenint la norma bàsica— el Tribunal dedueix del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) per tal de facilitar la major certesa possible en l'articulació i l'exercici de les respectives competències estatals i autonòmiques. Els efectes d'aquesta doctrina no són gens menyspreables ja que a manca d'aquesta designació formal expressa, cal entendre que s'estableix una presumpció que la norma no és bàsica, que només es podrà trencar en supòsits molt evidents que el Tribunal mateix defineix com aquells en què la norma estigui dotada d'una estructura de la qual es pugui inferir el caràcter de bàsica *amb naturalitat*, és a dir, sense especial dificultat interpretativa.

Un aspecte que planteja aquesta obligació de designar expressament les bases per part del legislador, és el de determinar si l'exigència arriba fins al punt d'haver d'identificar singularment cada un dels preceptes bàsics o bé si és suficient una declaració genèrica sobre el conjunt de la llei. D'acord amb la jurisprudència constitucional sembla que aquesta darrera solució serveix per complir el requisit, en la mesura que el Tribunal només diu que la llei ha de designar expressament «su» caràcter de bàsica; no arriba a dir, per tant, que s'hagin d'indicar singularment els preceptes que són bàsics. No obstant això, creiem que aquí cal fer una distinció en funció del contingut de la llei, en el sentit de si tota ella es presenta com a bàsica o només ho és parcialment, ja que, en aquest darrer cas, sembla clar que l'exigència constitucional de determinació formal de les bases només es pot complir amb la identificació concreta dels preceptes que tenen aquest caràcter.

Fent referència ara a la llei que és objecte de dictamen, hem de destacar que l'única declaració formal que es fa en el sentit que acabem d'indicar és la de l'article 1 segons el qual «la presente ley, establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Adminis-

traciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas». Estem, doncs, davant d'un supòsit certament peculiar ja que, si bé tota la llei no es presenta com a bàsica, tampoc no resulta que els preceptes «no bàsics» s'hagin de considerar de competència autonòmica. El fet que la llei desenvolupi al mateix temps tres competències estatals diferents (règim jurídic, procediment i responsabilitat) porta a una situació en què l'esquema teòric de bases-desenvolupament legislatiu només seria aplicable a la part de la llei que regula els aspectes relatius al règim jurídic. Per tant, la resta de la llei no és que no sigui bàsica, sinó que s'entén com l'exercici de competències estatals diferents i més àmplies perquè constitucionalment no estan limitades a la legislació bàsica.

Davant d'aquesta situació, es fa certament difícil reclamar cap altra exigència formalitzadora, perquè la llei, en la part que és fruit d'una competència bàsica ja declara aquest caràcter; i en la part que no ho és, resulta que l'Estat exerceix uns títols d'intervenció diferents als propis d'una competència bàsica. I, fins i tot en el cas que fessin una assimilació a aquests efectes entre les tres competències, resultaria que l'article 1 de la llei també compliria l'exigència formalitzadora en la mesura que deixa ben clar que tot el contingut de la llei respon a l'exercici de competències estatals, amb la qual cosa no es pot afirmar que es produeixi indeterminació sobre el caràcter vinculant de la norma respecte a les comunitats autònomes que afecti el principi de seguretat jurídica.

Tot i que és cert que la Llei no designa expressament —com seria desitjable— quina és la part que obeeix a l'exercici de la competència bàsica de règim jurídic, distingint-la de les altres parts, que responen a l'exercici de les competències sobre procediment i responsabilitat, creiem que, d'això, no se'n pot deduir cap conseqüència d'inconstitucionalitat formal per la raó ja expressada que, en aquest cas, queda clar que tota la Llei vincula les comunitats autònomes, amb la conseqüent garantia de seguretat jurídica quan es tracti d'exercir les competències autonòmiques. A més, com veurem, en posteriors fonaments, tant en l'àmbit del procediment administratiu, com en el de la responsabilitat, la Generalitat pot exercir també la seva potestat legislativa, amb la qual cosa aquesta qüestió es minimitza, en la mesura que la Llei es presenta a efectes pràctics com una norma que globalment estableix una regulació mínima en els seus diferents aspectes, a partir de la qual es poden exercir les competències de les comunitats autònomes.

El que s'acaba d'exposar no significa òbviament que tot el contingut de la llei s'hagi de considerar sense més com a expressió legítima de les competències estatals. Des del punt de vista material, que és el que serveix de garantia de la distribució de competències, sempre serà possible esbrinar i determinar si els preceptes de la llei es corresponen de manera real i efectiva amb l'abast i contingut que constitucionalment cal donar a aquelles competències o bé s'haurien de situar, per contra, en l'esfera competencial autonòmica.

III

Farem referència en aquest fonament a les competències sobre el *règim jurídic de les administracions públiques* i especialment a la seva incidència sobre l'organització interna de les administracions públiques i el règim de les relacions interadministratives, que és objecte de regulació en els títols I i II de la llei.

1. En el fonament anterior hem tingut ocasió de comprovar com el concepte de règim jurídic és força lax amb la conseqüent dificultat de precisar el seu abast exacte. Si, d'una banda, i com ja dèiem en els Dictàmens núms. 88 (FJ IV) i 161 (FJ IV), la lògica interna del mateix article 149.1.18 CE sembla que obligaria a una interpretació estricta per l'existència autònoma dels altres conceptes competencials també esmentats en el precepte constitucional, d'altra banda, es pot constatar com el Tribunal Constitucional ha fet una lectura extensiva de la noció de «règim jurídic», fins al punt de confondre-la a voltes amb els altres conceptes competencials i d'actuació administrativa que no tindrien en principi cabuda en cap dels conceptes que fa servir l'article 149.1.18 CE.

Tot això es posa en relleu si seguim l'evolució de la jurisprudència constitucional que cada cop ha anat ampliant més la noció de règim jurídic, fins al punt que en la Sentència 214/1989, de 21 de desembre, ha arribat a declarar que aquest concepte és sinònim de la noció de «règim local», amb la qual cosa es justificaria una potestat estatal genèrica per regular tots els aspectes relatius a l'Administració local. Aquest resultat final contrasta sensiblement amb la declaració inicial continguda en la Sentència 32/1981, de 28 de juliol, en la qual el Tribunal va rebutjar expressament la identificació de la noció de règim jurídic amb tot el dret administratiu o, dit amb altres paraules, amb la idea general i globalitzadora de submissió de l'administració al dret.

D'aquesta manera, la competència sobre el règim jurídic sembla que es concep com una mena de clàusula residual que cobriria pràcticament tots els aspectes relatius a l'administració pública i al seu funcionament, sens perjudici d'aplicar preferentment les altres categories competencials contemplades a l'article 149.1.18 CE per raó de l'especificitat del tema regulat.

Independentment del que s'acaba de dir i en relació ja amb els temes que es plantegen en aquest dictamen, hem de dir que no sembla gaire discutible que la competència sobre les bases del règim jurídic abasti els aspectes regulats als títols I i II de la Llei. En efecte, tal com teníem ocasió de destacar en el Dictamen núm. 161, són diverses les sentències en les quals el Tribunal Constitucional ha col·locat la matèria organitzativa dins el concepte de règim jurídic de les administracions públiques (a tall d'exemple, les SSTC 32/1981, de 28 de juliol; 76/1983, de 5 d'agost; o 165/1986, de 18 de desembre). D'altra banda, la Sentència 76/1983, de 5 d'agost, també és força explícita en el moment d'incloure el règim de les relacions interadministratives en el camp d'actuació de la competència estatal sobre el règim jurídic.

La conclusió que s'imposa és, doncs, que l'Estat, en funció de la seva competència bàsica sobre el règim jurídic de les administracions públiques pot establir normes bàsiques sobre l'organització administrativa de totes les administracions, com també pot establir els principis bàsics de les relacions entre elles.

No obstant això, hem de tenir present que aquesta competència està limitada pel seu mateix caràcter bàsic, la qual cosa significa l'existència d'un límit en la regulació estatal, correlatiu a la necessitat de respectar l'espai del desenvolupament legislatiu que correspon a la Generalitat segons el que preveu l'article 10.1.1) EAC.

2. En relació amb aquest espai normatiu i la matèria organitzativa cal fer, però, algunes precisions en la línia ja apuntada en el Dictamen num. 161.

Ha estat objecte d'un cert debat si l'organització interna de l'administració de les

comunitats autònomes és un aspecte que s'hagi de reconduir al règim de competències sobre règim jurídic de les administracions públiques, o bé si s'hauria de considerar com a matèria més pròpia de la regulació de les «institucions d'autogovern» que els estatuts d'autonomia consideren com a competència exclusiva de les comunitats autònomes (en el nostre cas l'article 9.1 EAC).

Aquesta qüestió ha estat resolta pel Tribunal Constitucional a favor de la primera opció, considerant que no es pot atribuir a l'expressió institucions d'autogovern «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—» i distingint, per tant, entre aquesta competència i aquella que les comunitats autònomes han assumit respecte a la «organización de sus propias administraciones». Aquesta doctrina es desprèn clarament de les Sentències 76/1983, de 5 d'agost, i 165/1986, de 18 de desembre, i suposa col·locar la competència sobre organització de les administracions autonòmiques en el concepte de règim jurídic, la qual cosa té com a principal conseqüència l'aplicació de la competència estatal sobre les bases del règim jurídic (art. 149.1.18 CE).

Ara bé, dit això, no hauríem d'oblidar que la matèria organitzativa, per la seva pròpia naturalesa, constitueix un dels aspectes en els quals ha de tenir més virtualitat el principi d'autonomia reconegut a les comunitats autònomes. I en aquest sentit és una dada a considerar el fet que la jurisprudència dictada en aquest terreny no ha tingut com a punt de referència una norma estatal o autonòmica que abordés de forma directa i específica l'organització de l'aparell administratiu de les comunitats autònomes. Les decisions del Tribunal Constitucional s'han referit fins ara a lleis estatals o autonòmiques dictades en relació amb l'Administració local (per exemple, les SSTC 32/1981, de 28 de juliol, o 214/1989, de 21 de desembre) o respecte d'altres corporacions de dret públic (per exemple la STC 76/1983, de 5 d'agost).

Així mateix, en altres sentències, es pot comprovar com l'objecte de debat no era la regulació *estricto sensu* de l'estructura orgànica de l'administració autonòmica, sinó l'element personal que s'hi integra. No hem d'oblidar en aquest sentit que l'organització administrativa inclou, en sentit ampli i complet, no solament la definició dels òrgans i els principis que regeixen la seva actuació, sinó també el personal que els ha de servir, per la qual cosa s'estableix una interrelació amb el règim de la funció pública que, des d'aquest punt de vista, es pot considerar també com a part integrant de l'organització administrativa. I en aquest sentit hem de destacar la dada significativa que les sentències en què el Tribunal Constitucional ha fet les declaracions més taxatives sobre l'aplicació de la competència de règim jurídic es referien precisament a qüestions organitzatives lligades directament a la funció pública.

Com ja dèiem en el Dictamen núm. 161, aquest repàs casuístic de la jurisprudència constitucional permet constatar com fins al moment present l'aplicació de la competència sobre règim jurídic no s'ha produït per justificar una intervenció estatal que directament pretengués establir un model organitzatiu concret i comú a totes les administracions públiques. Una solució com aquesta seria difícil d'admetre basant-se en el mateix principi d'autonomia política de les comunitats autònomes i el reflex que ha de tenir en l'aspecte d'autoorganització; i això obliga a ser especialment cautelós a l'hora de determinar l'abast i els límits que s'han de reconèixer en aquest cas concret a la competència estatal de l'article 149.1.18 CE. En aquest sentit, no s'hauria d'oblidar que el mateix Tribunal Constitucional va declarar, a la Sentència 32/1981, de 28 de juliol, és a dir, en la primera ocasió que va incloure l'organització en el concepte de règim jurídic respecte a les ad-

ministracions locals, que això no implicava, però, que s'hagués de desprendre de forma idèntica de l'article 149.1.18 CE que l'Estat tingués la competència «*para dictar las bases sobre la organización de la Generalidad, pues manifiestamente la potestad para organizar las propias instituciones de autogobierno que consagra el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía no podría verse en modo alguno afectado por ella*».

En aquest punt, una primera qüestió a tenir en compte és la distinció conceptual que es pot fer entre les decisions normatives que són estrictament de configuració organitzativa de l'administració autonòmica (el que podríem definir com a model estructural), d'aquelles regles organitzatives que disciplinen l'activitat dels òrgans administratius i el règim estatutari dels seus funcionaris (aspectes organitzatius directament relacionats amb el funcionament i l'actuació de l'administració). Sembla que només aquestes últimes són les que s'haurien de considerar compreses en la competència a què es refereixen els articles 149.1.18 CE i 10.1.1) EAC, mentre que quant a les primeres, seria més propi reconduir-les a un efecte directe de la competència exclusiva sobre l'organització de les institucions d'autogovern (art. 9.1 EAC).

Però, fins i tot, encara en el bloc que s'ha de situar dins el marc de la competència sobre el règim jurídic, hauríem de tenir present l'existència de factors que actuarien en sentit limitatiu en la interpretació de l'abast de la competència bàsica estatal. No hem d'oblidar, en aquest sentit, que aquesta competència es reserva a l'Estat per a una finalitat molt concreta com és la de garantir als administrats un tractament comú. Això significa que les potestats que l'article 149.1.18 CE reserva a l'Estat responen essencialment a la necessitat d'establir una uniformitat mínima en l'actuació de l'administració davant els administrats; per tant, aquells aspectes organitzatius que tenen essencialment una transcendència interna resten en un segon pla respecte a la «ratio» a què obeeix la reserva estatal.

El que s'acaba d'exposar s'ha de connectar també amb altres declaracions més recents del Tribunal Constitucional que flexibilitzen l'abast teòric de la competència bàsica estatal. És important destacar en aquest sentit la Sentència 86/1989, d'11 de maig, en què el Tribunal afirma que l'abast d'aquesta competència s'ha de determinar tenint en compte la *naturalesa de la matèria* que es regula, així com la *major o menor necessitat* d'una regulació uniforme; i també la Sentència 147/1991, de 4 de juliol, en la qual s'admet que la competència bàsica pugui tenir *diferent intensitat*, en funció dels diferents aspectes o subsectors compresos dins una determinada competència estatal.

D'aquesta jurisprudència es desprèn que el contingut de la competència estatal no ha d'ésser essencialment igual, sinó que es poden admetre diferents graus d'intensitat per la naturalesa de la matèria i per les peculiaritats que poden presentar els diferents àmbits o aspectes que s'inclouen dins una concreta matèria competencial. Aquesta reflexió és molt adient en el cas que ara ens ocupa i ens porta, per les raons abans esmentades, cap a una interpretació limitada de la competència bàsica estatal en la regulació dels aspectes organitzatius en els quals no està en joc de manera directa la garantia d'un tractament comú dels administrats.

IV

Estudiarem en aquest fonament el règim de distribució de competències en matèria de *procediment administratiu* ja que, d'acord amb la definició donada pel Tribunal Constitucional a aquesta noció competencial (vegeu el fonament II, punt 1), aquesta

anàlisi esdevé essencial per valorar el contingut dels títols III, IV, V, VI, VII, VIII i IX de la Llei, és a dir, de la major part del seu contingut. Això ens obliga, per tant, a estudiar el règim de distribució de competències en aquesta matèria entre l'Estat i la Generalitat.

1. Les clàusules competencials que s'han d'examinar són dues: en primer lloc, la competència reservada a l'Estat per l'article 149.1.18 CE sobre el «procediment administratiu comú» i, en segon lloc, la competència que correspon a la Generalitat segons l'article 9.3 EAC, en funció del qual li correspon dictar «les normes processals i de procediment administratiu que es derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat».

Tal com està formulat a la Constitució i a l'Estatut, aquest esquema de distribució de competències ofereix alguns dubtes d'interpretació. D'una banda, cal determinar quin és el contingut i l'abast que s'ha de donar a l'expressió constitucional de procediment administratiu «comú»; i d'altra banda, s'haurà de determinar també quin és el marge competencial d'actuació que permet l'article 9.3 EAC a la Generalitat.

Una primera constatació que s'ha de fer, en concordança amb el que ja s'ha avançat al fonament II d'aquest dictamen, és que, a diferència de la competència sobre règim jurídic, l'article 149.1.18 CE no sembla establir en matèria de procediment una reserva estatal limitada únicament a la legislació bàsica, sinó més àmplia, en el sentit de comprendre la integritat de postestats normatives sobre la matèria. Aquesta lectura seria confirmada per la previsió que fan el mateix article 149.1.18 CE i l'article 9.3 EAC, quan es refereixen a una competència autonòmica limitada a les especialitats procedimentals derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes.

En funció d'aquest criteri, estaríem davant d'un règim de distribució de competències en el qual s'hauria de reconèixer a l'Estat el protagonisme exclusiu per establir les regles de procediment administratiu, mentre que la Generalitat només tindria la possibilitat de dictar normes complementàries no pas sobre el procediment en ell mateix, sinó únicament per adequar les normes substantives procedimentals a les especificitats de l'organització de l'Administració de la Generalitat. Aquest és el plantejament que es reflecteix a l'article 12 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del Procés Autonòmic, en el qual s'emfasitza el caràcter estrictament «adjectiu» que tenen les competències autonòmiques en matèria de procediment administratiu.

Aquest plantejament és el que va adoptar també el Tribunal Constitucional en un primer moment, tal com resulta de la Sentència 76/1983, de 5 d'agost, que va considerar constitucional el precepte legal que acabem d'esmentar. I cal destacar que en el recurs que va donar lloc a aquesta sentència es va discutir expressament sobre l'extensió de la competència de la Generalitat no solament sobre l'àmbit organitzatiu, sinó també sobre les particularitats derivades del «dret substantiu» de Catalunya a què al·ludeix també l'article 9.3 EAC. Però el Tribunal va rebutjar aquesta tesi basant-se en l'argument següent:

«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 de las particularidades del Derecho sustantivo en el apartado 6 del artículo 149.1, cuando se refiere a la competencia exclusiva del Estado en la materia relativa a la legislación procesal, y a las especialidades derivadas de la organización

propia de las Comunidades en el apartado 18, al establecer la competencia exclusiva del Estado en materia de procedimiento administrativo. Y si los Estatutos vasco y catalán hacen referencia conjunta a ambas especialidades es porque en el mismo apartado recogen tanto la materia contenida en el apartado 6 del artículo 149.1 de la Constitución como la incluida en el apartado 18 del mismo.»

El Tribunal estableix, per tant, una connexió única en el si de l'article 9.3 EAC entre la competència sobre procediment administratiu i les especialitats derivades de l'organització administrativa, mentre que la referència al dret substantiu que conté el mateix precepte s'hauria de connectar amb una competència diferent com és la de dictar normes processals, en relació amb l'article 149.1.6 CE.

2. La situació que acabem de descriure minimitza notablement les competències autonòmiques en aquest camp, fins al punt d'introduir incoherències notables en l'exercici d'aquelles competències que, per la seva naturalesa administrativa, poden requerir com a complement indispensable l'adopció de mesures procedimentals necessàries per poder exercir les corresponents potestats administratives. Aquesta elemental reflexió serveix per poder qüestionar els termes rígids de l'anterior lectura i ens permet també introduir algunes matisacions per tal de flexibilitzar-la, en el sentit de permetre una intervenció autonòmica més enllà de l'estricta connexió amb els aspectes organitzatius.

Així, una primera qüestió que mereix un major aprofundiment és la d'esbrinar el significat de l'adjectiu «comú» que utilitza l'article 149.1.18 CE. La noció de procediment administratiu comú no sembla que tingui una relació directa amb la clàssica distinció entre procediment general i procediments especials, sinó que teleològicament sembla referir-se a la necessitat d'assegurar l'existència d'unes regles mínimes i unitàries de procediment que siguin iguals per a totes les administracions públiques. No es tracta, doncs, d'atribuir a l'Estat la competència per dissenyar un model de procediment únic i general, sinó de quelcom diferent com és l'establiment d'unes normes comunes que han de guiar l'actuació de les administracions públiques.

Aquesta conclusió es confirma encara més si constatem la realitat de la regulació fins ara existent en matèria de procediment administratiu, que no demostra precisament una tendència cap a la uniformitat, sinó més aviat el contrari. Per tant, sembla que no tindria gaire sentit que la Constitució hagués volgut assegurar una cosa que mai no ha existit en l'actuació administrativa. Si bé és cert que la Llei de Procediment Administratiu, de 1958, va crear en el seu moment un procediment administratiu «general», també ho és que la mateixa llei va establir i matisar la seva aplicació en defecte d'altres d'especials que continuessin en vigor, excepció que després s'ha vist ampliada de forma sistemàtica per les posteriors regulacions sectorials que han anat establint regles procedimentals especials en molts dels camps de l'activitat administrativa. I és important destacar com a partir d'aquest mateix fet la doctrina ha arribat a la conclusió que el procediment general previst a l'anterior Llei de Procediment Administratiu no ha arribat a complir un paper realment uniformador, sinó que ha vingut a actuar en realitat com un marc general de referència que té la seva virtualitat no en la de constituir un procediment de directa aplicació, sinó en la d'oferir un *catàleg o conjunt de principis i regles generals* informadors de l'actuació administrativa aplicables, en tot cas, especialment en allò que afecta les garanties dels administrats.

La diferència entre la noció de procediment general i la de procediment comú, també es reflecteix en la jurisprudència constitucional. Així, com a exemples especialment il·lustratius, podem citar la Sentència 87/1985, de 16 de juliol, en què es declara que el procediment sancionador (que era un procediment especial segons la LPA) «habrá de atenerse al administrativo común, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal»; o també la Sentència 227/1988, de 29 de novembre, que inclou en aquesta competència estatal la forma d'elaboració i els requisits de validesa i eficàcia de tots els actes administratius, al·lusió genèrica en la qual es podrien incloure aspectes que van més enllà de les fases procedimentals pròpiament dites, com també el procediment especial d'elaboració de les disposicions de caràcter general.

Sembla, doncs, que el que persegueix la Constitució en reservar a l'Estat el procediment administratiu comú és, essencialment, assegurar l'existència d'unes normes mínimes i uniformes en matèria de procediment, vinculants per a totes les administracions, conclusió que és la més coherent amb el contingut *garant* que impregna tot l'article 149.1.18 CE. Aquesta lògica competencial permet, d'altra banda, entendre que no ha d'existir aquí necessàriament un monopoli estatal en matèria de procediment administratiu que exclouï tota intervenció autonòmica en la matèria. La finalitat que persegueix la competència de l'article 149.1.18 CE serà compatible amb l'existència de competències autonòmiques, sempre que aquestes respectin les regles comunes de procediment fixades per l'Estat, regles que no han de ser necessàriament exhaustives i tan detallades per descartar aquesta ulterior intervenció autonòmica.

En conseqüència, quan la Constitució es refereix a la competència estatal sobre el procediment administratiu comú, s'ha d'entendre que el que es vol assolir amb aquesta reserva és l'existència d'uns *principis i regles essencials o bàsiques* que assegurin les mateixes garanties per a tots els administrats. Per tant, ens trobem aquí davant d'un supòsit no gaire diferent en la pràctica, de la funció que compleix una competència bàsica; encara que tècnicament la competència sobre procediment no es construeix com a tal, la conclusió a la qual s'arriba resulta en aquest cas del sentit i la naturalesa de la reserva competencial i també de la dificultat, per no dir impossibilitat pràctica, de regular, a l'empara de l'article 149.1.18 CE, un únic procediment complet i d'aplicació general.

La línia interpretativa que aquí es manté té avui el suport de la mateixa jurisprudència constitucional, que presenta una evolució notable en aquest punt respecte d'anteriors decisions. Així, davant les sentències inicials ja comentades en el sentit de reconèixer a les comunitats autònomes una competència limitada a l'establiment de regles procedimentals derivades de les especialitats organitzatives, la Sentència 227/1988, de 29 de novembre, conté un canvi d'orientació important quan admet que en matèria de procediment administratiu no seria lògic prescindir de la necessària connexió que ha d'existir entre la regulació del règim substantiu de les activitats administratives (en al·lusió a les diferents competències sectorials de què disposen les comunitats autònomes) i la possibilitat que aquesta regulació també inclogui les normes procedimentals que calguin per poder aplicar-la. Segons aquesta jurisprudència,

«Sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del "procedimiento administrativo común", que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones

públicas, como exige el propio art. 149.1.18 —, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa racione materiae. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. 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 paraliza incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso.»

Amb aquesta important doctrina no solament es confirma que la competència estatal de l'article 149.1.18 CE no exclou una possible intervenció autonòmica en aquesta matèria, sinó que comporta també una reinterpretació de l'article 9.3 EAC, en el sentit que la competència de la Generalitat pot abastar no solament les especialitats derivades de l'organització administrativa, sinó també les particularitats del dret substantiu de Catalunya.

La conclusió final que es dedueix de tot el que s'ha exposat en aquest fonament és, doncs, que la competència estatal sobre el procediment administratiu comú té com a finalitat establir les regles generals que defineixen l'estructura i els elements bàsics i essencials aplicables en tots els procediments, els quals han d'ésser respectats per les diferents administracions en la mesura que constitueixen les garanties mínimes de l'administrat. I a partir d'aquest marc general de referència les comunitats autònomes seran competents per establir normes pròpies de procediment administratiu.

V

Farem referència en aquest fonament a la distribució de competències en matèria de *responsabilitat de les administracions públiques*, que és la tercera competència que invoca l'Estat per elaborar la llei que distaminem i que es concreta en les previsions contingudes en el títol X.

1. L'habilitació de l'Estat per intervenir en aquesta matèria és també a l'article 149, 1.18 CE que li reserva el «sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques». De manera semblant al que passa amb el procediment administratiu comú, la Constitució no utilitza la noció de bases o legislació bàsica, sinó un terme diferent com és el de «sistema».

Amb aquest nou concepte competencial es torna a plantejar el problema inicial de determinar si estem davant d'una reserva parcial de les potestats normatives o bé cal entendre que la Constitució estableix una reserva íntegra a favor de l'Estat d'aquestes potestats. Ara bé, potser amb més facilitat — que en el cas de la competència sobre el procediment administratiu comú, creiem que aquí s'ha de fer la primera interpretació ja que amb l'expressió «sistema» es pot entendre que el que la Constitució vol reservar

és la competència estatal per determinar els principis i regles essencials de la responsabilitat patrimonial de les administracions.

La noció de «sistema» es pot entendre com el conjunt organitzat de principis i regles jurídiques que han d'estructurar o servir com a eix vertebrador de la normativa que reguli aquesta matèria, amb la finalitat, un cop més, d'assegurar la unitat de tot el sistema normatiu, cosa que és diferent de la uniformitat absoluta.

El criteri interpretatiu que aquí exposem és coherent amb l'Estatut d'Autonomia. En efecte, d'acord amb l'article 10.1.1) EAC, la Generalitat té atribuïda la competència de *desenvolupament legislatiu* del sistema de responsabilitat de la seva Administració. Per tant, això obliga a entendre que la intervenció de l'Estat en aquesta matèria s'ha de considerar equiparable a l'establiment de normes bàsiques, ja que aquesta és l'única solució compatible amb la competència de la qual disposa la Generalitat.

2. Amb anterioritat a la llei que ara és objecte de dictamen, la responsabilitat patrimonial de l'Administració estava continguda, essencialment, als articles 40 i següents de la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat i en els articles 120 i següents de la Llei d'Expropiació Forçosa. I tal i com ja vàrem dir en el Dictamen núm. 161, aquesta normativa és la que s'havia de considerar com a configuradora en aquell moment del sistema de responsabilitat.

Pel que fa a la nova llei, el primer que s'ha de dir és que el títol X no estableix, almenys pel que fa a la seva intensitat, una opció normativa substancialment diferent a l'anteriorment vigent. Certament porta a terme algunes modificacions i ampliacions (com per exemple la responsabilitat concurrent regulada a l'article 140), però en tot cas es mou dins un marc definidor de normes que es poden considerar sense dificultar com els principis o regles essencials d'aquesta normativa. D'altra banda, cal tenir en compte que en algunes de les seves previsions, com és el cas de la responsabilitat del personal al servei de l'Administració (civil, penal i administrativa), la intervenció de l'Estat queda reforçada per altres títols competencials com són els del règim estatutari dels funcionaris (art. 149.1.18 CE) o la legislació civil i penal (art. 149.1.6 i 8 CE0).

VI

Analitzarem en aquest fonament els preceptes de la Llei que tenen un naturalesa essencialment organitzativa, fent referència especialment als *articles 17.1 i 22 a 27* que són objecte de consulta expressa.

1. El *títol preliminar*, a banda d'establir l'objecte de la Llei i el seu àmbit d'aplicació, fa referència, en l'article 3, als principis generals que han de guiar l'actuació administrativa. En aquest punt hi ha una coincidència amb els principis constitucionals de l'article 103.1 CE que, òbviament, són aplicables a totes les administracions públiques. També s'al·ludeix en aquest mateix precepte al principi de cooperació com a principi que ha de regir en les relacions entre les diferents administracions públiques. L'adopció d'aquests criteris és perfectament coherent amb el model d'organització territorial de l'Estat que estableix el títol VIII de la Constitució, el qual es fonamenta en el principi d'autonomia de les comunitats autònomes i dels ens locals.

2. Des d'una perspectiva ja més concreta, el *títol I* de la Llei es refereix al que podríem anomenar com a sistema de relacions interadministratives entre l'Estat i les comunitats autònomes. Dins d'aquestes relacions s'inclouen les conferències sectorials, els convenis de col·laboració, i la creació de consorcis. Es tracta, en tots els casos, de mecanismes que permeten fer operatiu el principi de cooperació i una dada especialment important a recalcar és que la Llei parteix del principi de lliure determinació de cada part en la utilització de les esmentades opcions, que és perfectament coherent amb el respectiu àmbit d'autonomia. Així resulta de l'article 5 quan defineix els objectius de les conferències sectorials («intercanviar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos y resolverlos») i de l'article 8 quan precisa que els convenis derivats de conferències sectorials i els de cooperació «en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes».

Des del punt de vista constitucional i estatutari no s'aprecia, doncs, cap vulneració de l'ordre de competències ni del principi d'autonomia de les comunitats autònomes. D'altra banda, pel que fa a la possibilitat que l'Estat estableixi una regulació com aquesta, s'ha de dir que d'acord amb el que es desprèn de la jurisprudència constitucional i segons es va argumentar en el Dictamen núm. 161, la competència bàsica sobre el règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE) pot donar cobertura per determinar, a nivell de principis, els mecanismes de relació entre les administracions.

3. El *títol II* de la Llei es refereix als òrgans de les administracions públiques. De la regulació que conté, cal distingir, a efectes del present dictamen, entre la part relativa a la competència dels òrgans administratius (art. 12 a 18) i la que afecta l'estructura i el funcionament dels òrgans col·legiats (arts. 22 a 27).

A) Pel que fa a la competència, estem davant d'un principi essencial de l'organització administrativa ja que la potestat organitzadora no es pot exercir de forma abstracta, sinó que és necessari que conjuntament amb la determinació de l'estructura organitzativa es produeixi també a l'assignació a cada òrgan de la seva competència.

La Llei regula aquesta qüestió en l'àmbit intern de cada administració, partint de la idea bàsica que la competència assignada als òrgans administratius és irrenunciable i només s'ha d'exercir per l'òrgan que la tingui atribuïda com a pròpia. Ara bé, com ja succeeix amb la legislació anterior, aquesta regla no té un caràcter absolut ja que la llei també preveu unes modalitats de translació competencial entre òrgans, com és el cas de la delegació i de l'avocació. Al mateix temps, es preveuen també altres mecanismes que, si bé no impliquen pròpiament l'alteració de la titularitat de la competència, permeten diferents graus i formes d'intervenció en el seu exercici d'altres òrgans administratius (és el cas de l'encàrrec de gestió i de la delegació de signatura). Finalment, una darrera regla lligada a l'assignació competencial és el supòsit de suplència temporal en cas de vacant, absència o malaltia del titular de l'òrgan administratiu.

Estem, doncs, davant d'un element essencial de l'organització administrativa que seria erroni contemplar només des d'un punt de vista intern o reflexiu del propi aparell administratiu, ja que també té una indubtable projecció externa en la mesura que determina el centre d'imputació dels actes de l'Administració i, per tant, de les relacions amb l'administrat.

Ara bé, aquesta transcendència externa que tenen els principis de competència i els mecanismes que permeten modificar la seva assignació orgànica concreta, no impedeix que s'hagi de considerar aquest aspecte des d'una perspectiva eminentment interna, amb la qual cosa cobra aquí importància la reflexió que hem fet en el fonament III, en el sentit de considerar que la competència bàsica de l'Estat sobre el règim jurídic de les administracions públiques es justifica essencialment des de la perspectiva de les garanties de l'administrat, sobretot quan es tracta de l'organització interna de les comunitats autònomes.

Per aquesta raó, entenem que la competència bàsica de l'Estat s'ha de circumscriure en aquest punt concret a determinar quins són els principis essencials de la competència administrativa, que no han d'anar més enllà de la definició del que comporta el concepte i dels supòsits i límits dins els quals és possible modificar l'assignació competencial (delegació i avocació).

Aquesta lectura encara ha d'ésser més restringida quan es tracta dels mecanismes d'exercici competencial que no suposen una modificació de la titularitat de la competència (encàrrec de gestió, delegació de signatura i suplència) ja que aquí predomina clarament el caràcter intern de l'organització i el funcionament administratiu.

Si traslладem ara aquesta reflexió a l'article 17.1 de la Llei, haurem d'arribar a la conclusió que aquesta s'excedeix de la seva condició de bàsica quan, després de preveure el supòsit de suplència i els casos en què es produeix, entra a regular la forma concreta en què es farà operativa; per tant, considerem que el segon incís del paràgraf primer de l'article 17.1 («*por quien designe el organismo competente para el nombramiento de aquéllas*») així com el segon paràgraf del mateix apartat, són inconstitucionals perquè no s'ajusten a l'ordre de competències.

B) En relació amb els òrgans col·legiats —a excepció dels òrgans col·legiats de govern segons el que preveu expressament la disposició addicional primera de la Llei—, el contingut dels articles 22 a 27 ens ofereix dos vessants diferents. En primer lloc, podem constatar com una part de la regulació es refereix a aspectes propis de la composició i el funcionament d'aquests òrgans; però, en segon lloc, també es pot comprovar com una altra part de la regulació es refereix als requisits de forma-actes. Aquesta distinció és important en la mesura que el règim de competències aplicable no és el mateix en cada cas, ja que, si en el primer supòsit s'hauria d'emmarcar en el concepte de règim jurídic, en el segon caldria aplicar la de procediment administratiu comú, d'acord amb l'extensió que a aquesta darrera competència ha donat la jurisprudència constitucional (STC 227/1988, de 29 de novembre).

Si apliquem aquesta distinció als articles que ara estem considerant, resulta que l'article 26 s'ha de considerar primordialment com una norma de procediment, que quedaria emparada per la competència que l'Estat té sobre aquesta matèria.

La resta de preceptes s'han d'analitzar, per tant, des de la perspectiva de la distribució de competències sobre règim jurídic. I en aquest punt s'ha d'aplicar també el criteri restrictiu de la competència bàsica estatal en tractar-se d'una regulació que essencialment afecta la composició i el funcionament intern dels òrgans administratius de les comunitats autònomes. En aquest cas, cal entendre que la competència bàsica podria habilitar com a màxim per establir uns principis i unes regles generals en aquesta matèria (per exemple l'existència d'uns càrrecs interns o la necessitat d'es-

tendre acta de les sessions), però no per procedir a una regulació més detallada com és la que ofereixen els articles 22, 23, 24, 25 i 27.

Aquesta conclusió queda reforçada en aquest cas pels antecedents d'elaboració de la mateixa Llei. En aquest sentit, és una dada especialment significativa que el text de l'avantprojecte de llei sotmès a consulta del Consell d'Estat atribuís als preceptes reguladors dels òrgans col·legiats caràcter supletori. Això va donar lloc a una declaració de l'esmentat òrgan consultiu (Dictamen núm. 1076/1991, de data 31 d'octubre de 1991) que pel seu interès reproduïrem aquí:

«El artículo 21 confiere a las normas contenidas en el Capítulo carácter supletorio, respecto de la regulación específica de cada órgano colegiado, y no les atribuye la naturaleza de normas básicas, con lo que preserva la legislación autonómica sin constreñirla por un derecho común. Podría considerarse la conveniencia de establecer una regulación mínima y uniforme de vigencia en todo el Estado, a partir de la cual las comunidades autónomas, con competencia en la materia, estableciesen el desarrollo normativo propio. Dado, sin embargo, el carácter de reglas de organización y funcionamiento que tienen las consideradas y el régimen contenido en el anteproyecto sobre los órganos, nada se opone a la concepción que el precepto comentado hace al atribuirles carácter supletorio.»

D'aquesta doctrina es dedueix que per al Consell d'Estat aquestes normes, en tant que són d'organització i funcionament intern dels òrgans de les comunitats autònomes, podrien tenir caràcter no bàsic, tot i que tampoc no seria descartable l'existència d'unes bases en aquest àmbit, tal com exposa també l'esmentat òrgan consultiu.

El que succeeix, però, és que després el legislador ha convertit en bloc el que eren unes normes inicialment previstes com a supletòries, en normes bàsiques, amb la qual cosa estem davant d'una regulació excessivament detallada de la matèria. Això contrasta, d'altra banda, amb l'anterior regulació que feia la Llei de Procediment Administratiu —de la qual s'havien de deduir fins ara les bases materials— que era força menys detallada.

Seguint, doncs, la línia argumental que fem al principi i tenint en compte aquests antecedents, opinem que tan sols podrien arribar a tenir la condició de normes bàsiques l'apartat 2 de l'article 22; la lletra d) de l'apartat 1 i l'apartat 2 de l'article 23; l'apartat 3, segon paràgraf, de l'article 24; l'apartat 1 de l'article 25; i els apartats 1 i 4 de l'article 27.

VII

El títol III de la Llei determina les persones que s'han de considerar com a interessades en el procediment administratiu.

El precepte clau d'aquesta part de la Llei és, sens dubte, l'article 31 que ens dóna el concepte d'interessat seguint en bona part la línia de l'article 23 de l'antiga Llei de Procediment Administratiu, però introduint també alguns aspectes de novetat. Entre aquests, cal destacar que la condició d'interessat ara s'estén als titulars de drets o d'interessos col·lectius i a la no-exigència qualificada d'un interès directe (ara és suficient un interès legítim) per poder-se personar en un procediment ja iniciat. D'acord amb la nova regulació tenen, doncs, la condició d'interessats:

«a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.»

Aquesta regulació està completada per l'article 34 segons el qual:

«Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad en forma legal, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento.»

Com es pot deduir fàcilment, amb aquesta darrera precisió es tracta de garantir els drets i interessos d'aquelles persones que es poden veure afectades per un procediment administratiu del qual *no tenen coneixement*. Aquesta mesura es justifica en els casos en què la instrucció del procediment no ha estat objecte de publicitat per tal d'evitar una possible situació d'indefensió.

Aquesta preocupació del legislador no es pot considerar tampoc com una novetat, ja que l'article 26 de la Llei de Procediment Administratiu també contemplava aquest supòsit, tot i que limitat als titulars de drets que poguessin resultar directament afectats per la decisió a adoptar. La nova llei no és tan restrictiva, ja que amplia l'obligació de comunicar l'existència del procediment als titulars d'*interessos legítims i directes*.

En el pla de les relacions jurídiques administratives, aquesta ampliació als titulars d'interessos legítims no és irrellevant a efectes constitucionals. En efecte, l'article 105.c) CE estableix el mandat adreçat al legislador de regular el procediment administratiu, amb la garantia que implica el principi general d'audiència i participació de l'interessat; d'aquest precepte es dedueixen dues conseqüències importants: la primera és que els interessats en el procediment han de poder ésser escoltats abans d'adoptar la decisió administrativa, la qual cosa obliga a establir una previsió com la de l'article 34 per tal de donar coneixement del procediment als titulars de drets i interessos afectats; i la segona és que la utilització del concepte d'interessat en el mateix article 105.c) CE demostra la intenció del constituent de preveure aquest dret d'audiència d'una forma àmplia i no limitada.

El problema es planteja, no obstant això, quan l'article 34 de la llei objecte de dictamen condiciona l'obligació de comunicar la tramitació del procediment pel que fa als titulars d'interessos legítims, al fet que aquest interès sigui «directe», amb la qual cosa s'introdueix un element que en aquest context té una connotació clarament restrictiva. Tanmateix, es fa difícil considerar aquesta limitació com a contrària a l'article 105.c) CE, atès que aquest estableix un mandat adreçat al legislador i el mateix concepte d'interessat que empra no es pot considerar com a totalment definit en el mateix text constitucional.

Ara bé, si l'article 105.c) CE sembla deixar un cert marge a l'actuació del legislador, no hem d'oblidar que un altre precepte constitucional, com és l'article 24.1,

estableix el dret fonamental a obtenir la tutela efectiva dels jutges i tribunals en l'exercici dels seus *drets i interessos legítims*, sense que, en cap cas, es pugui produir indefensió. Aquest dret a la tutela judicial efectiva es contempla directament a la Constitució de forma àmplia, tal com es dedueix de l'expressió subratllada, que no pot admetre restriccions posteriors del legislador (STC 60/1982, d'11 d'octubre), com ara la de l'article 34 de la Llei sobre la qual dictaminem quan afegeix que l'interès haurà d'ésser legítim i directe.

Certament, es podria pensar que aquí no està en joc el dret a la tutela judicial, ja que ens movem en el pla de les relacions administratives, la qual cosa no obsta a la possibilitat que els interessats tenen d'interposar els corresponents recursos davant els tribunals contencioso-administratius, d'acord amb la legislació corresponent. Ara bé, tot i que això és correcte com a plantejament general, hem de tenir en compte l'especial sistema de revisió dels actes administratius amb la transcendència que en aquest cas tenen els terminis d'impugnació i caducitat, que poden dificultar la impugnació judicial posterior. Aquest fet es posa, sobretot, en relleu quan es tracta dels interessats que no tenen coneixement de l'existència del procediment —supòsit al qual es refereix precisament l'article 34 de la Llei— i que, si no reben la corresponent comunicació de l'Administració, podrien trobar-se en una situació d'indefensió. No obstant això, no es pot afirmar que perdin la possibilitat d'obtenir la tutela judicial efectiva garantida per l'article 24 CE, ja que sempre l'interessat podria accedir als Tribunals per obtenir l'empara jurisdiccional.

VIII

L'article 35 de la Llei estableix el que podem considerar com a *catàleg dels drets* dels ciutadans envers l'Administració. Aquest catàleg no es contempla autònomament o independentment de l'existència d'un vincle amb l'Administració, sinó que es concep precisament des del vessant de les *relacions jurídic-administratives*. Així es desprèn del mateix enunciat general del precepte quan diu expressament que aquests drets els tenen els ciutadans «en sus relaciones con las Administraciones Públicas».

Un aspecte que a primera vista hem de destacar és la utilització de l'expressió «ciutadà» quan es tracta de definir els drets inherents a la relació jurídic-administrativa. No cal dir que el concepte de ciutadà, entès en el seu sentit estricte, només fa referència a aquelles persones que tenen la nacionalitat espanyola; és sobre la idea de nacionalitat on es construeix precisament el concepte de ciutadà, amb una clara referència a les persones que tenen la plenitud dels drets polítics en el marc d'un determinat Estat.

Però, pel que fa a les relacions jurídic-administratives, és clar que no solament les poden tenir els ciutadans, sinó altres persones que no tenen aquesta qualitat, com ara les persones jurídiques (que tenen nacionalitat però no són «ciutadans») o els estrangers que resideixin en territori de l'Estat espanyol.

El concepte d'administrat, per la seva amplitud, és, doncs, el que potser hauria estat més correcte d'emprar per la llei tractant-se, com hem dit, d'establir els drets relatius a les relacions amb les administracions públiques. Perquè, en tot cas, el que és evident és que no solament els ciutadans *strictu sensu* es poden veure inclosos en aquest tipus de relacions, atès el *principi territorial* que regeix en matèria de Dret administratiu (art. 8 Codi Civil).

D'altra banda, hem de tenir en compte que la mateixa llei reconeix la capacitat d'obrar davant l'Administració d'una forma àmplia que no es limita als ciutadans. Així resulta de l'article 30 (que té el seu antecedent en l'article 22 LPA) quan diu que tindran capacitat d'obrar «las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles»; i això inclou, per tant, també les persones jurídiques privades i els estrangers d'acord amb el que preveu, en aquest darrer cas, l'article 27 del Codi Civil.

Així mateix, seguint la lògica de la mateixa llei, les persones jurídico-privades i els estrangers també poden tenir la consideració d'interessats en el procediment administratiu, d'acord amb el concepte ampli d'interessat que resulta de l'article 31 i que res no permet interpretar que només es refereix als ciutadans.

Ens trobem, doncs, davant del que sembla una incoherència de la llei quan, d'una banda, reconeix una capacitat d'obrar davant l'Administració i estableix la condició d'interessat en termes amplis i, d'altra banda, limita els drets generals utilitzables en les relacions jurídico-administratives als ciutadans. Aquesta incoherència encara es fa més evident en constatar com la majoria dels drets compresos en el catàleg de l'article 35 van lligats precisament a la condició d'interessat en el procediment, sense que la noció de ciutadà tingui aquí cap transcendència especial (per exemple, el dret a conèixer l'estat de tramitació del procediment en el qual es té la condició d'interessat; el dret a obtenir còpies dels documents que es presentin; el dret a formular al·legacions en qualsevol fase del procediment anterior al tràmit d'audiència; o el dret a obtenir informació sobre els requisits jurídics i tècnics que tenen relació amb l'actuació o sol·licitud a presentar).

Les consideracions que acabem de fer ens porten a dubtar que la voluntat real del legislador en utilitzar el terme «ciutadans» a l'article 35 hagi estat la de voler aplicar el significat estricte que té aquest concepte. Ens inclinem a pensar que el legislador probablement ha volgut defugir el terme «administrat» pel significat que tradicionalment ha tingut aquest concepte i que el vincula al seu origen amb el règim polític absolutista en què les persones només eren subjectes passius de l'actuació administrativa; aquesta condició de súbdit ha estat superada en el marc de l'Estat democràtic i de dret de manera que les persones són, d'una banda, la font que legitima el mateix poder, adquirint la condició de ciutadans, i, d'altra banda, també assoleixen una posició activa davant l'Administració. És possible, per tant, que aquesta sigui la raó principal de la redacció de l'article 35, la qual cosa permetria interpretar-lo de forma més flexible que la que imposa el rigor tècnic, entenent que l'expressió «ciutadans» no té aquí el significat estricte del terme, en concordança amb els efectes que deriven dels altres preceptes de la llei i que ja hem comentat.

Si no es fes aquesta lectura, seria difícil justificar una limitació com aquesta per dues raons bàsiques.

En primer lloc, pel principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics de l'article 9.3 CE que prohibeix —també el legislador com resulta de la jurisprudència constitucional— l'adopció de mesures irraonables, desproporcionades o incoherents, supòsits que es donarien en aquest cas, tal com acabem de veure.

I, en segon lloc, perquè la jurisprudència constitucional tendeix clarament cap a una equiparació entre els nacionals i els estrangers pel que fa a l'aplicació dels drets constitucionals, llevat d'aquells que són estrictament de contingut polític (arts. 19 i 23, tenint en compte l'apartat 2 de l'article 13; i 29, segons el mateix Tribunal Constitucional). Així resulta de les SSTC (107/1984, de 23 de novembre, i 90/1985,

de 30 de setembre, entre d'altres, en les quals s'interpreta l'abast de l'article 13.1 CE, segons el qual els estrangers gaudiran a Espanya de les llibertats públiques que garanteix el títol I de la Constitució en els termes que estableixin els tractats i la llei (especialment a considerar és la Llei Orgànica 7/1985, d'1 de juliol de drets i llibertats dels estrangers a Espanya), circumstància que encara és més palesa respecte als ciutadans estrangers que pertanyen als països de la CEE, d'acord amb els corresponents tractats.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha declarat taxativament que hi ha drets que corresponen per igual a espanyols i estrangers, i es refereix a aquells que «pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, o dicho de otro modo, con aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución constituye fundamento del orden político español»; entre aquests drets, el Tribunal ha inclòs, en la STC 107/1984, el dret a la vida, a la integritat física i moral, a la intimitat, o a la llibertat religiosa, en un llistat que no es fixa de forma taxada. També en la Sentència 90/1985, s'afegeix el dret a la tutela judicial efectiva de l'article 24.1 CE, amb un raonament en el qual influeix decisivament la circumstància que els tractats internacionals relatius als drets humans i als drets civils i polítics fan referència a totes les «persones» quan reconeixen el dret a la tutela judicial.

Tot això ens dona peu a considerar en aquest cas el que preveu l'article 26 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics de Nova York, de 19 de desembre de 1966 (ratificat per l'Estat espanyol el 27 d'abril de 1977), segons el qual «todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley». Si posem en connexió aquest precepte amb el que estableixen l'article 10.2 CE (principi d'interpretació dels drets fonamentals de conformitat amb els tractats internacionals) i l'article 13.1 CE (aplicació dels drets fonamentals als estrangers en els termes dels tractats), podríem arribar a la conclusió que els estrangers també gaudeixen en aquest cas del principi d'igualtat reconegut a l'article 14 CE.

L'únic obstacle que s'interposa en aquest raonament és el fet que aquest precepte constitucional només es refereix expressament als espanyols. Però, com hem dit abans, no hem d'oblidar que l'article 13.1 permet estendre als estrangers tots els drets del títol I de la Constitució en els termes que estableixin els tractats. D'altra banda, també és important destacar que, fins i tot al marge del seu eventual reconeixement via tractat, la posició igualitària entre estrangers i espanyols pot quedar emparada directament per la Constitució; així es desprèn de la STC 107/1984, quan diu, en relació a l'article 14 CE, que «la inexistencia de la declaración constitucional que proclame la igualdad de los extranjeros y españoles no es, sin embargo, argumento bastante para considerar resuelto el problema, estimando que la desigualdad de trato entre extranjeros y españoles resulta constitucionalmente admisible, o incluso que el propio planteamiento de una cuestión de igualdad entre extranjeros y españoles está constitucionalmente excluido».

No obstant això, com hem exposat abans, creiem que l'expressió «ciutadans» no s'ha volgut utilitzar a l'article 35 en un sentit estricte i exclouent, i per tant s'ha de considerar que aquest precepte és constitucional.

IX

L'article 36 de la Llei regula l'ús de la llengua en els procediments administratius. El seu contingut ofereix tres vessants molt concrets que són els que haurem d'analitzar en aquest fonament: en primer lloc, l'ús de la llengua en els procediments tramitats per l'Administració General de l'Estat; en segon lloc, l'ús de la llengua en els procediments tramitats per les comunicats autònomes i les entitats locals; i finalment, les previsions que es refereixen als efectes extraterritorials dels expedients o documents redactats en una llengua oficial diferent del castellà.

1. Abans d'entrar en l'estudi d'aquests aspectes, creiem necessari recordar, encara que sigui en els seus trets bàsics, els principis que defineixen el model lingüístic establert per la Constitució i l'Estatut.

El primer d'ells és el règim de *cooficialitat o doble oficialitat* del català i del castellà que resulta del que estableixen els articles 3.1 i 2 CE i 3.2 EAC. Això suposa, com ha declarat el Tribunal Constitucional a la Sentència 82/1986, de 26 de juny, que ambdues llengües poden ésser utilitzades a Catalunya amb plena validesa i efectes jurídics: «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación entre ellos y en su relación con los sujetos privados, *con plena validez y efectos jurídicos*».

D'aquest règim de doble oficialitat es dedueix també, des de la perspectiva dels subjectes públics i privats, el dret d'ús indistint de qualsevol de les llengües oficials, sense necessitat d'haver d'acompanyar cap traducció; l'oficialitat d'una llengua permet el seu ús exclusiu, com a expressió del dret d'elecció de què disposa el subjecte, independentment que també existeixi una altra llengua oficial. Ara bé, dit això, és evident que el ciutadà i l'Administració hauran d'assumir també les conseqüències de l'ús de qualsevol llengua oficial, ja que aquest caràcter no li permet ignorar-la en el pla de les relacions jurídiques.

El segon aspecte del règim de cooficialitat que s'ha de destacar és el *caràcter territorial* que té, la qual cosa implica que vincula tots els ciutadans i poders públics radicats en el territori on existeix aquest règim lingüístic. Com també va declarar el Tribunal Constitucional en la sentència abans esmentada «la consecuente cooficialidad lo es con respecto a *todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico*, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración Central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos». Aquest és un punt important a retenir, ja que significa que a Catalunya no hi ha àmbits exempts del règim de cooficialitat, la qual cosa implica que l'ús indistint de les llengües es pot fer efectiu respecte als òrgans administratius que depenen de l'Estat o també, per exemple, de l'Administració de Justícia.

2. Una qüestió important a determinar als efectes que aquí ens interessin és el règim de distribució de comperències que existeix en matèria lingüística. En aquest punt es pot apreciar que la jurisprudència constitucional tot intentant trobar un equilibri, sempre difícil d'aconseguir, entre el paper que pot jugar l'Estat i el que ha de

correspondre a les comunitats autònomes que tenen llengua oficial pròpia, es mou encara amb una certa ambigüitat.

Aquest fet es posa en relleu en l'anàlisi d'aquesta jurisprudència. Així, podem constatar en primer lloc que en la Sentència 82/1986, es declara respecte a l'article 149.1.1 CE que, «no cabe entender que este título competencial habilite al Estado para regular, con carácter general, siquiera en sus aspectos básicos, la cooficialidad de las lenguas distintas del castellano y su consiguiente utilización por los poderes públicos»; amb aquesta declaració, sembla deduir-se que el Tribunal Constitucional considera que la regulació de l'ús del català correspon a la Generalitat, sigui en l'àmbit que sigui, i això explica, per exemple, la constitucionalitat dels articles de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de Normalització Lingüística, que regulen l'ús del català en relació amb l'Administració de l'Estat o l'Administració de Justícia.

Ara bé, si tenim en compte que el règim de cooficialitat també comporta l'ús del castellà, aquesta declaració s'ha de considerar amb un abast parcial, ja que aquest aspecte no és abordat directament en la sentència; això s'explica segurament perquè el que s'estava decidint en el recurs era la constitucionalitat d'una llei de normalització de la llengua pròpia i aquest vessant condicionava el debat. D'altra banda, no es pot establir, en aquest cas, una separació nítida entre dues esferes competencials com serien, respectivament, la regulació de la llengua pròpia per les comunitats autònomes i la regulació del castellà per l'Estat, ja que és evident que el mateix règim de cooficialitat i les competències que en deriven, ens porta cap a una interrelació necessària i profunda entre aquests dos vessants.

Aquesta reflexió serveix, al nostre entendre, per posar en relleu quin és l'abast real de la declaració continguda en la Sentència 82/1986, que no és altra que la de reconèixer —qüestió que era molt discutida en aquell moment— una competència lingüística de les comunitats autònomes per poder regular els efectes de la cooficialitat de la seva llengua pròpia, àdhuc respecte als poders públics no dependents d'elles, però amb el benentès que d'aquí no s'havia de deduir automàticament una exclusió absoluta de la intervenció estatal en matèria lingüística, sobretot pel que fa a la regulació de l'ús del castellà com a llengua oficial a tot l'Estat.

En aquest sentit, s'ha de dir que en la mateixa Sentència 82/1986 ja es poden detectar indicis clars en aquesta direcció, com l'afirmació que, si bé la competència estatal de l'article 149.1.18 CE no impedeix que les comunitats autònomes determinin els efectes de la cooficialitat de les llengües també sobre les Administracions públiques estatals radicades en el seu territori, això no obsta al fet que sigui l'Estat el que estableixi l'ordenació concreta per posar en pràctica les conseqüències d'aquella regulació, pel que fa als òrgans propis. Sembla, doncs, que el Tribunal Constitucional vol establir l'equilibri entre dues intervencions possibles: d'una banda, la possibilitat que les comunitats autònomes regulin l'ús de les llengües també respecte d'òrgans de l'Administració estatal, però, d'altra banda, vol garantir també a l'Estat un marge d'actuació per concretar com s'apliquen aquestes previsions. I aquest equilibri tan difícil passa necessàriament per considerar la intervenció autonòmica des d'una finalitat molt concreta que el mateix Tribunal defineix com la capacitat per «enunciar» el dret que tenen els ciutadans a usar qualsevol de les llengües oficials en relació amb tots els poders públics radicats en el seu territori i, al mateix temps, el deure que tenen aquests poders públics d'adaptar-se a la situació de bilingüisme. La conseqüència lògica que se n'extreu és que, en aquest cas, la competència autonòmica es reconeix

per tal de poder determinar els efectes directes que resulten del règim de cooficialitat establert a la Constitució i als Estatuts, la qual cosa no impedeix que l'Estat sigui el competent per regular com s'han d'aplicar concretament aquests principis de cooficialitat pel que fa als seus òrgans administratius. Aquesta consideració també és extensible a l'Administració de Justícia, ja que el Tribunal Constitucional precisa en la mateixa sentència que la regulació de la cooficialitat que facin les comunitats autònomes no es pot estendre «a la ordenación concreta de su puesta en práctica por el Estado para sus organismos propios en la Comunidad Autónoma».

Tot això s'ha confirmat després quan el Tribunal Constitucional ha hagut d'analitzar preceptes dictats per l'Estat que es refereixen a l'ús de les llengües, com és el cas de l'article 231 de la Llei Orgànica del Poder Judicial (LOPJ). En la Sentència 56/1990, de 29 de març, el Tribunal reitera el que ja havia dit en el sentit que les comunitats autònomes poden regular les conseqüències inherents al concepte de cooficialitat de la llengua pròpia, tal i com varen fer en el seu moment les lleis autonòmiques de normalització lingüística. Però ara afegeix també una altra perspectiva diferent que afecta la posició de l'Estat, com és la de considerar que «tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación de la materia (ús de les llengües) de acuerdo al reparto general de competencias, encontrándonos, pues, ante una *competència concurrente*». I, pel que fa en concret a l'Administració de Justícia, la Sentència conclou a favor de la constitucionalitat de la LOPJ ja que «en tanto en cuanto la Constitución reserva como competencias exclusivas del Estado la Administración de Justicia (art. 149.1.5) y la legislación procesal (art. 149.1.6) debe ser el Estado el que regule el uso de las lenguas dentro de la Administración de Justicia, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan regular el alcance inherente al concepto de cooficialidad, tal y como viene establecido por el artículo 3.2 de la Constitución y en los artículos correspondientes de los Estatutos de Autonomía».

Aquesta conclusió permet entendre que l'Estat és competent per dictar una norma com la de l'article 36 de la Llei sobre la qual dictaminem, ja que en aquest cas el substrate material al qual s'aplica és el que correspon a les competències de l'article 149.1.18 CE (règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu). Una qüestió diferent és determinar si el contingut concret d'aquesta regulació té en compte altres paràmetres constitucionals i estatutaris que s'han de respectar necessàriament, com són els efectes que deriven directament de la cooficialitat i la salvaguarda de les competències lingüístiques de les comunitats autònomes.

3. Fetes les anteriors precisions, podem passar ja a analitzar el contingut de l'article 36 de la Llei, tenint en compte que el que es dirà s'ha de posar en connexió amb la lletra d) de l'article 35 de la llei, que també fa referència a l'ús de les llengües oficials.

A) L'apartat 1 es refereix a la utilització de la llengua en els procediments tramitats per l'Administració General de l'Estat en els termes següents:

«La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella.

En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la

lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.»

De la seva lectura, es dedueix que, en termes generals, s'ajusta al règim de cooficialitat, ja que si bé declara que la llengua a emprar serà el castellà, això es matisa després, quan es tracti del territori d'una comunitat autònoma en la qual hi hagi una altra llengua oficial, en reconèixer el dret de tots els interessats d'adreçar-se als òrgans administratius en la llengua oficial que desitgin; aquest dret es completa en el darrer incís de l'apartat 1 que preveu que els interessats puguin exigir que els documents i testimonis derivats del procediment se'ls lliurin en la llengua que hagin elegit. Per tant, queda garantit el dret dels ciutadans a utilitzar qualsevol de les llengües oficials davant els òrgans de l'Administració de l'Estat amb plens efectes jurídics, així com el dret a rebre les comunicacions corresponents en la llengua elegida.

Vist ara aquest precepte des de la perspectiva de l'Administració estatal, hem de destacar dos aspectes importants.

En primer lloc, l'opció per la llengua castellana com a llengua a utilitzar normalment, opció que no es pot considerar contrària a la Constitució i als Estatuts, en tant que el castellà és «llengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español» (STC 82/1986), d'acord amb l'article 3.1 CE; a més, en la major part del territori de l'Estat, el castellà és l'única llengua oficial.

En segon lloc, la matisació que es fa del principi d'utilització del castellà quan es tracti d'un territori en el qual també hi ha una altra llengua oficial. En aquest cas, més enllà del reconeixement dels drets que tenen els ciutadans a relacionar-se amb la llengua que elegeixin amb l'Administració, la llei imposa a aquesta l'obligació de *tramitar* el procediment en la llengua elegida per l'interessat. Això vol dir que en aquest cas tota l'actuació administrativa s'haurà de fer en aquesta llengua i no solament els tràmits i actes concrets de relació entre l'interessat i l'Administració.

Però, establert això, el precepte que comentem introdueix una excepció quan diu que «si concurrieran *varios interesados* en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano». Aquesta regla pretén donar una solució al conflicte que pot suposar la discrepància dels interessats entorn a la llengua a utilitzar en el procediment.

La solució que adopta el precepte no es pot fer derivar del deure de coneixement del castellà a què es refereix l'article 3.1 CE, que ni la Constitució ni els Estatuts estableixen expressament respecte a les altres llengües oficials. Entenem que això no seria base suficient en aquest cas perquè la jurisprudència constitucional, malgrat haver extret algunes conseqüències del deure de coneixement del castellà que prioritzen la seva utilització, ho ha fet en supòsits molt concrets en els quals es pogués al·legar una *situació d'indefensió* per raó del desconeixement d'una llengua oficial diferent del castellà. Així ho ha declarat en la Sentència 84/1986, de 26 de juny, fent referència a factors de residència o veïnatge, o en la Sentència 56/1990, en relació amb l'article 231 LOPJ quan preveu la utilització del castellà si una de les parts al·lega desconeixement de la llengua oficial diferent del castellà, sempre que això li produeixi indefensió.

Des de la perspectiva dels ciutadans que estan en una posició d'igualtat respecte a ambdues llengües (en tant que les dues són oficials), la tria d'una d'elles no es pot basar en un criteri que deixi a la voluntat d'un dels interessats la utilització de la

llengua en la tramitació de l'expedient; si la solució que adopta el legislador es fonamenta en l'elecció de llengua que fa l'interessat, no sembla justificable que el sol fet de discrepar pugui significar, sense cap altra consideració, la imposició d'una de les llengües. La manca de raonabilitat i proporcionalitat de la mesura encara es posa més en relleu si tenim en compte que el qui vulgui optar pel castellà sempre tindrà el dret a adreçar-se a l'Administració i a rebre les corresponents notificacions en aquesta llengua, independentment que el procediment es tramiti en la llengua catalana.

En conseqüència, s'ha d'entendre que en aquest punt concret, el precepte dictaminat és inconstitucional per no respectar la posició igualitària dels ciutadans davant les llengües que deriva del règim de cooficialitat previst a l'article 3.1 i 2 CE i 3.2 EAC, com també per suposar una infracció del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics consagrat a l'article 9.3 CE.

B) El primer incís de l'apartat 2 de l'article 36 disposa que «en los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente». La Llei fa aquí una remissió a la legislació autonòmica que no planteja cap problema de constitucionalitat i que s'adiu, d'altra banda, amb el que va declarar el Tribunal Constitucional a la Sentència 82/1986, en el sentit que la competència estatal sobre el règim jurídic de les Administracions Públiques (art. 149.1.18 CE) no justifica l'adopció de normes bàsiques sobre el tractament de les llengües en l'àmbit de l'Administració autonòmica.

C) Farem referència, a l'últim, al darrer incís de l'apartat 2 i a l'apartat 3 de l'article 36, en els quals s'estableix l'obligació de traduir al castellà els expedients, les seves parts o els documents redactats en una altra llengua oficial, que hagin de tenir efectes «fuera del territorio de la Comunidad Autónoma».

Aquesta regla és una conseqüència del caràcter territorial de la cooficialitat, la qual cosa justifica en aquest cas la traducció perquè on ha de tenir efectes la documentació *no és oficial la llengua utilitzada*. Però en el cas de la llengua catalana aquest element territorial no resulta coincident amb el territori d'una única i concreta Comunitat Autònoma com és Catalunya; en la qual cosa l'abast territorial de l'oficialitat del català no queda circumscrit al territori català.

Des d'aquesta perspectiva, el precepte que dictaminem desconeix la realitat exposada i segons el seu tenor literal obligaria que la Generalitat de Catalunya, l'Administració de l'Estat o l'Administració local haguessin de traduir al castellà documents escrits en català que, per exemple, haguessin de tenir efectes a la comunitat autònoma balear, on el català és també llengua oficial. El legislador ha oblidat aquí que l'àmbit lingüístic real i jurídic de la llengua catalana s'estén més enllà del territori de Catalunya i això porta com a resultat desconèixer els efectes de la cooficialitat d'aquesta llengua.

Aquest fet es confirma encara més quan constatem que el mateix legislador estatal ha tingut en compte l'existència d'aquest àmbit lingüístic no coincident amb una sola comunitat autònoma. Això ho podem comprovar a l'article 23 i LOPJ quan a l'apartat 4 estableix la necessitat de traducció dels documents «cuando deban surtir efectos fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales sitos en la Comunidad Autónoma, salvo, en este último caso, si se trata de las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia

coincidente»; o també en l'Ordre 35/1987, de 17 de juny, per la qual es regula l'ús de les llengües oficials de les comunitats autònomes en l'Administració militar, en què s'estableix l'obligació que té aquesta administració d'admetre els documents i certificacions que li lliurin en la llengua pròpia de la comunitat autònoma les autoritats i organismes situats en aquesta, sempre que «hayan de resolverse en el ámbito territorial propio de dicha Comunidad, o de otra Comunidad que disfrute de lengua oficial coincidente».

Per aquestes raons, considerem que l'obligació de traducció dels expedients i documents, quan hagin de tenir efectes fora del territori de la Comunitat Autònoma, tal com és prevista al segon paràgraf de l'apartat 2 i a l'apartat 3 de l'article 36 de la Llei, és contrària a l'article 3.2 CE i als preceptes estatutaris que estableixen l'oficialitat del català.

CONCLUSIÓ

Atesos els raonaments continguts en els fonaments precedents, opinem que

1. Són contraris a la Constitució i vulnereu l'Estatut d'Autonomia de Catalunya els preceptes de la Llei 30/1992, de 26 de novembre de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i el Procediment Administratiu Comú, que s'esmenten a continuació: 17.1, primer paràgraf, incís «por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquél» i el segon paràgraf; 22; 23; 24; 25 i 27 llevat el primer punt 2 de l'article 22; la lletra a) del punt 1 i el punt 2 de l'article 23; el segon paràgraf del punt 3 de l'article 24; el punt 1 de l'article 25 i els punts 1 i 4 de l'article 27, d'acord amb el que s'ha exposat al fonament VI B); i 36.1, segon paràgraf, segon incís; punt 2, segon paràgraf, primer incís; i punt 3.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem en el lloc i la data indicats al començament.