

DICTAMEN NÚM. 181 DEL CONSEJO
CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE
CATALUÑA EN RELACIÓN CON LA LEY 30/1992
DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN*

Barcelona, 20 de enero de 1993

El Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, con asistencia de los señores Francisco Fdez. de Villavicencio Arévalo, presidente, Robert Vergés Cadanet, Francesc de Carreras Serra, Antoni Bayona Rocamora, J.A. González Casanova, Manuel M. Vicens Matas y Joaquín Borrell Mestre, secretario, ha acordado emitir el siguiente

DICTAMEN

a solicitud del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, en relación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Antecedentes

1. El Gobierno de la Generalidad, en la sesión del día 14 de diciembre de 1992, acordó solicitar el dictamen previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con los artículos 8, segundo, y 10.3 de la Ley 1/1981, de 25 de febrero, en relación a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El escrito de solicitud tuvo entrada en el registro de este Consejo el día 5 de enero de 1993 (Reg. 4914).

2. El Consejo Consultivo, en la sesión del día 5 de enero de 1993, una vez examinada la solicitud formulada, se declaró competente para emitir dictamen y nombró ponente al consejero señor Antoni Bayona Rocamora.

3. En la misma sesión acordó solicitar información y documentación complementarias al Secretario General del Departamento de la Presidencia y al Departamento de Gobernación, de acuerdo con el artículo 15 del Reglamento del Consejo.

FUNDAMENTOS

I

1. La regulación contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común

* Transcribimos este Dictamen con la autorización del Gobierno de la Generalidad de Cataluña, que en su día lo solicitó.

(BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992) pone de manifiesto la voluntad del legislador estatal de unificar en un solo texto normativo la regulación del régimen jurídico de la Administración y del procedimiento administrativo, hasta ahora contenida en los artículos 22 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, y en la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958. Por ello, la Ley que hoy se somete a nuestro dictamen pretende culminar el proceso de unificación y racionalización del procedimiento administrativo, que se inició en nuestro país con la promulgación de la Ley Azcárate, de 29 de octubre de 1889, en un intento de reducir la discrecionalidad administrativa mediante la utilización de las formas procedimentales.

No es ésta, sin embargo, la única finalidad de la Ley, pues no hay que olvidar que la regulación que sustituye estaba contenida en dos normas preconstitucionales que requerían una constante adaptación, tanto a los principios constitucionales inspiradores de la actuación administrativa como a los derechos fundamentales y a la nueva configuración territorial del Estado, la cual, a diferencia de la existente en los años cincuenta, plantea nuevos problemas, como son los inherentes a la distribución territorial del poder político, o a los regímenes de cooficialidad lingüística. Son también estas cuestiones y carencias, que habrían generado diferentes problemas de constitucionalidad, las que mueven al legislador a modificar la normativa vigente para adaptarla a la Constitución de 1978.

Del contenido de la nueva ley que, según dispone el artículo 2, es de aplicación, además de a las administraciones territoriales, a las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia dependientes de ellas, hay que destacar las siguientes novedades:

A) La introducción de las denominadas conferencias sectoriales, a celebrar entre representantes de la Administración del Estado y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, como instrumento para conseguir una mayor coordinación y colaboración entre ambas Administraciones.

B) La regulación del uso de la lengua en los procedimientos tramitados por la Administración general del Estado, con sede en una Comunidad Autónoma con régimen de cooficialidad lingüística.

C) El reconocimiento y la regulación del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, lo cual, aunque constituye un avance respecto a la legislación que se deroga, resulta limitado en ciertos aspectos.

D) Una de las novedades más significativas de la Ley 30/1992 es la regulación del silencio administrativo que contiene.

El artículo 42 de la Ley toma una clara opción por el silencio positivo en vía de petición, y amplía los supuestos establecidos en la normativa que se deroga, fundamentalmente en el Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo y, en la legislación sectorial, en los términos del artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Pese a todo, deja abierta la posibilidad de que la normativa sectorial pueda otorgar un sentido negativo al silencio de la Administración en supuestos específicos.

En cambio, la Ley opta por el silencio negativo como regla general, tanto en vía de recurso como en los procedimientos de ejercicio del derecho de petición del artículo 29 de la Constitución.

Asimismo, en relación con los actos presuntos de la Administración, la ley prevé la posibilidad de solicitar certificación de la Administración a fin y efecto de dotarlos

de la eficacia debida, y declara su nulidad de pleno derecho cuando, siendo contrarios al ordenamiento jurídico, atribuyen a sus destinatarios facultades o derechos faltando los requisitos necesarios para su adquisición.

E) Otra novedad digna de mención es la incorporación de las técnicas informáticas y telemáticas a la relaciones ciudadano-Administración, en un intento de adaptar las técnicas tradicionales de gestión administrativa a la realidad actual.

F) En relación a la práctica de las notificaciones, la Ley 30/1992 altera el régimen tradicional, intentando buscar un sistema que permita a la Administración vencer la resistencia del administrado a ser notificado. La Ley considera que, ante el rechazo del destinatario, se entiende que el trámite queda efectuado cuando el notificante así lo haga constar en el expediente.

G) Finalmente, hay que destacar que, en relación a la revocación de oficio de actos declarativos de derechos por supuesta infracción de la ley, el artículo 103 de la nueva ley sólo exige el dictamen previo del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la comunidad autónoma, a diferencia de la normativa que viene a sustituir (art. 110.2 AP), que exige dictamen favorable (art. 109 LPA).

Un dato a considerar es que la Ley 30/1992 no regula, pese a su voluntad unificadora y racionalizadora, el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, y deja subsistentes los preceptos correspondientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, contribuyendo de este modo a una dispersión normativa que no beneficia al principio constitucional de seguridad jurídica.

La Ley se estructura en un título preliminar, en el que se prevé el ámbito general de la ley y los principios generales aplicables a las administraciones públicas; el título I, relativo a las relaciones interadministrativas; el título II, que regula los principios generales de actuación y la competencia de los órganos administrativos; el título III, referente a los interesados en el procedimiento administrativo; el título IV, que contiene las normas generales de funcionamiento de las Administraciones públicas, así como lo referente a los plazos administrativos; el título V, regulador de los actos administrativos, su eficacia y nulidad, así como su cualidad de anulables; el título VI, que regula el procedimiento administrativo; el título VII, referente a la revisión de los actos en vía administrativa, que regula por igual los recursos administrativos y la revisión de oficio de los actos; el título VIII, referente a las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales; el título IX, referente a la potestad sancionadora de la Administración y, finalmente, el título X, regulador tanto de la responsabilidad de las administraciones públicas como de la de las autoridades y otro personal a su servicio. Estos diez títulos van seguidos de once disposiciones adicionales, dos transitorias y una derogatoria, que deroga expresamente parte de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957; parte de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 y parte de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, de 27 de diciembre de 1956.

2. Como puede deducirse de la síntesis que acabamos de hacer del contenido de la Ley sometida a dictamen, nos hallamos ante una regulación capital del Derecho administrativo, por cuanto viene a sustituir a la mayor parte de la normativa existente sobre el régimen jurídico de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo.

Esta reforma ha suscitado un importante debate, tanto en el sentido de su oportu-

nidad y de la forma en que se ha adoptado, como respecto a alguna de las modificaciones que introduce la ley. Con ello se pretende poner de relieve que el análisis del contenido de la Ley plantea, sin duda, importantes cuestiones en el plano del Derecho administrativo; ahora bien, en lo que respecta al objeto del presente dictamen no debemos olvidar que las atribuciones del Consejo Consultivo de la Generalidad no le permiten efectuar juicios ni valoraciones de oportunidad o conveniencia sobre el contenido de los textos sometidos a dictamen.

Por esta razón, sólo analizaremos aquí aquellas cuestiones que puedan afectar a la constitucionalidad y estatutariedad de la Ley, tanto en lo que concierne a la distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad, como a la posible vulneración directa de los principios de la Constitución y del Estatuto.

3. Otro dato a destacar para la elaboración de este dictamen es el antecedente que supone el Dictamen núm. 161, de 22 de junio de 1989, emitido por este Consejo en relación con el Proyecto de ley de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña (más tarde Ley 13/1989, de 14 de diciembre). En aquel dictamen hubo ocasión para establecer una doctrina general sobre el régimen de distribución de competencias que afecta a estas materias, que en este momento habrá que tomar en consideración.

4. Para una mejor sistemática expositiva, y de acuerdo con el contenido de la solicitud de dictamen, trataremos las cuestiones que plantea la Ley en dos partes o bloques. En el primero (fundamentos II, III, IV y V) estudiaremos el marco competencial en función del cual es posible legitimar la ley, teniendo en cuenta las competencias que la Constitución reconoce al Estado y las que corresponden a la Generalidad según el Estatuto. En los fundamentos restantes estudiaremos los preceptos concretos de la Ley sobre la que se nos solicita dictamen (arts. 17.1; 22 a 27; el inciso «y directos» del art. 34; el término «ciudadanos» en el art. 35 y en el art. 36) y, eventualmente, todos aquéllos que pudieran plantear problemas de constitucionalidad o estatutariedad.

II

La Ley sobre la que dictaminamos se presenta, como su título expresa, como ley reguladora del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Y, de acuerdo con su contenido, aún cabría añadir que afecta también a otro concepto competencial, como es el del sistema de responsabilidad de las administraciones públicas, que es objeto de regulación en un apartado específico de la misma (título X).

Nos hallamos, por tanto, ante una regulación legal cuya finalidad es desarrollar los principales aspectos que integran el bloque de competencias del Estado recogido en el artículo 149.1.18 CE, bloque cuyo denominador común es el fenómeno organizativo que constituye la administración pública. De hecho, de las distintas materias o sectores incluidos en el artículo 149.1.18 CE sólo quedan al margen de la nueva ley: la legislación sobre expropiación forzosa; la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, y el régimen estatutario de los funcionarios públicos, y aún este último de forma relativa, ya que, aunque la ley no pretenda regular de forma

directa dicho régimen jurídico, sí contiene algunos preceptos que afectan al personal al servicio de las administraciones públicas (a título de ejemplo, podemos citar los preceptos que se refieren a la abstención y recusación en el procedimiento administrativo, o a la responsabilidad civil, penal y patrimonial de dicho personal).

Ante todo ello, la cuestión inicial que se plantea es delimitar el alcance y el límite de las *materias* competenciales que habilitan en este caso la regulación estatal. Ello resulta del hecho de que, a diferencia de la mayoría de los subapartados del artículo 149.1 CE, el punto 18 del precepto constitucional no hace referencia a una sola materia (entendida como ámbito o sustrato único y definido sobre el que se proyecta la potestad legislativa estatal), sino a diversas materias o sectores que, si bien poseen evidentes puntos de conexión y una referencia común, «la administración pública», son presentados por la misma Constitución como conceptos competenciales distintos.

Aunque en algunos casos la diferenciación entre las diversas categorías competenciales incluidas en el artículo 149.1 18 CE puede ser fácil de establecer (entendiendo esta facilidad, no obstante, en los términos relativos en que debe contemplarse toda operación de delimitación de las materias competenciales, a causa de la dificultad que, en mayor o menor grado, siempre supone), el problema se plantea especialmente cuando el precepto constitucional se refiere a la idea o noción de bases del «régimen jurídico» de las administraciones públicas, por una parte, y por otra a la de «procedimiento administrativo común».

Como veremos enseguida, es fácil que pueda producirse aquí un cierto entrecruzamiento entre los dos ámbitos a causa de dos factores muy concretos. En primer lugar, porque el carácter más genérico que tiene la noción de régimen jurídico puede incitar a incluir en el concepto aspectos propios del procedimiento administrativo, e incluso de las demás nociones competenciales también incluidas en el artículo 149.1. 18 CE; de hecho ya se ha producido este resultado teniendo en cuenta algunas decisiones del Tribunal Constitucional, a las que tendremos ocasión de referirnos más adelante. En segundo lugar, porque en lo que respecta al alcance de la expresión «procedimiento administrativo» surgen también dudas importantes cuando se trata de determinar sus límites, esencialmente en el sentido de entender que comprende exclusivamente los aspectos relativos a los actos de tramitación de los expedientes administrativos y sus requerimientos, o bien considerar que se extiende a otros aspectos que, más allá de lo que son propiamente actos de iniciación, instrucción y finalización del procedimiento, tienen también una relación directa con la actividad administrativa, sobre todo desde la perspectiva de las garantías de los administrados.

Como buena muestra del problema que se acaba de plantear, podemos citar como ejemplos algunas sentencias del Tribunal Constitucional en las que el procedimiento administrativo se considera como parte del concepto más amplio de régimen jurídico (STC 32/1981, de 28 de julio y 76/1983, de 5 de agosto), así como también otras declaraciones del Tribunal Constitucional en las que, al singularizar esta materia, se entiende la noción de procedimiento administrativo de manera amplia y flexible, considerando que las normas que deben regularlo son aquéllas 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 noviembre).

Estos ejemplos ilustran perfectamente la dificultad de establecer los respectivos

alcances y límites entre dos materias competenciales que la Constitución parece independizar *a priori*. Y ésta no es una disquisición puramente teórica, sino que puede tener indudables efectos prácticos a causa de la distinta caracterización de ambas competencias. De acuerdo con el tenor literal del artículo 149. 1. 18 CE, el Estado, en lo que concierne al régimen jurídico de las administraciones públicas, sólo dispone de la competencia básica, lo cual implica que las comunidades autónomas pueden asumir el desarrollo legislativo; en cambio, esta limitación de la competencia estatal no es tan clara en el caso del procedimiento administrativo, ya que, a diferencia del supuesto anterior, la Constitución reserva al Estado «el procedimiento administrativo común», sin alusión previa alguna a las bases o a la legislación básica en esta materia.

Nos hallamos, por tanto, ante una construcción competencial diferente en estos dos ámbitos concretos, situación en la que se vuelve decisivo para las competencias autonómicas determinar el alcance exacto de cada uno de ellos. Si en el caso del régimen jurídico se da el esquema, ya conocido, de bases-desarrollo legislativo, con la consiguiente posibilidad de aplicar la doctrina, hoy ya muy perfilada, sobre esta tipología competencial, no sucede lo mismo cuando hemos de utilizar la noción competencial de procedimiento administrativo común, que constituye una tipología específica en la que el margen para una posible actuación estatal y autonómica no se puede fundamentar en el mencionado esquema; en este caso tendremos que deducirlo del significado que debe otorgarse al adjetivo «común» y de las competencias reconocidas a las comunidades autónomas en este sector concreto, competencias que la Constitución parece limitar a la regulación de las especialidades procedimentales derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas (art. 149. 1. 18 CE).

Las diferencias que hemos señalado entre estas dos competencias parecen confirmarse también en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Así, el artículo 10. 1. 1) se refiere específicamente al régimen jurídico de la Administración de la Generalidad como competencia legislativa sólo limitada por la legislación básica del Estado, sin hacer mención alguna del procedimiento administrativo. Por el contrario, esta última competencia debemos buscarla en el artículo 9.3 del Estatuto en el que, a pesar de que se califica como de competencia exclusiva, la redacción del precepto parece limitar su alcance a los aspectos derivados de las especialidades organizativas, en concordancia con lo establecido en el artículo 149. 1. 18 CE.

Todo ello confirma, en definitiva, la existencia de regímenes competenciales no idénticos en el momento de hacer jugar el concepto de régimen jurídico o el de procedimiento administrativo. Como veremos más adelante (fundamento IV) ello no significa que en este último campo las comunidades autónomas no tengan posibilidades de intervención; pero estas posibilidades no deben deducirse de la existencia de un esquema típico bases-desarrollo, sino de la interpretación de las reglas competenciales específicas que la Constitución y el Estatuto contienen en materia de procedimiento administrativo.

2. La diversidad en la construcción competencial que hace el artículo 149. 1. 18 CE es objeto de referencia expresa en la exposición de motivos de la ley sobre la que dictaminamos. Aunque no se trata de la parte dispositiva de la ley, y ello relativiza su trascendencia constitucional, conviene analizar la lectura que el legislador hace de la distribución de las competencias implicadas, aunque sólo sea porque puede ser indicativa de las soluciones que se adopten después en el articulado de la ley.

Respecto a la competencia en materia de régimen jurídico, la interpretación que hace la ley coincide sustancialmente con lo que se acaba de exponer en el punto anterior al declarar textualmente 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 cambio, en lo que se refiere al procedimiento administrativo, la interpretación es considerablemente distinta cuando dice que esta materia se contempla en la Constitución «como una competencia normativa *plena y exclusiva* del Estado». Con esta apreciación tan taxativa parece como si no reconociera ninguna competencia normativa autonómica en este campo, conclusión que difícilmente encajaría con lo que prevén los artículos 149.1.18 CE y 9.3 EAC, respecto a las especialidades procedimentales derivadas de la organización administrativa propia de las comunidades autónomas, ni tampoco con el contenido de la jurisprudencia constitucional dictada en esta materia. A pesar de todo, esta incoherencia queda después salvada en el mismo preámbulo, cuando se alude a esta doctrina y se admite la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan dictar normas procedimentales derivadas de las especialidades de la organización propia, así como las normas procedimentales necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo. Así pues, la Ley no considera aplicable en este punto el esquema bases-desarrollo, y, pese a su declaración inicial a favor de la existencia de una competencia plena y exclusiva del Estado, reconoce finalmente la existencia de una competencia autonómica en la materia que alcanza a las dos vertientes que acabamos de señalar.

Finalmente, la exposición de motivos se refiere al sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas como tercer pilar competencial en el que se fundamenta el Estado para elaborar la Ley sobre la que dictaminamos. Éste es otro concepto incluido en el artículo 149.1.18 CE que, aunque puede comportar un margen de acotación material más preciso que el de régimen jurídico y el de procedimiento administrativo por su mayor concreción y especificidad, ofrece en cambio ciertas dudas en cuanto a la intensidad de las potestades normativas estatales y al correlativo reconocimiento de competencias autonómicas en esta materia; ello se explica por el hecho de que aquí la Constitución no habla de bases, ni tampoco se deduce claramente cuál es el significado y la amplitud que debe concederse al término «sistema» que emplea.

En este punto hay que decir que algunos Estatutos, entre ellos el catalán, han hecho una interpretación flexible de esta enunciado competencial, en el sentido de entender que la referencia al «sistema» de responsabilidad administrativa no es necesariamente equivalente al reconocimiento de una competencia exclusiva, y al mismo tiempo excluyente, a favor del Estado. Se ha establecido así una equiparación con el esquema competencial bases-desarrollo, tal como lo confirma el artículo 10.1.1) EAC al tratar de la misma forma la competencia autonómica sobre responsabilidad de la administración de la Generalidad y la de régimen jurídico.

En cambio, ésta no parece ser la posición de partida del legislador estatal según la exposición de motivos de la ley sobre la que dictaminamos. El legislador afirma aquí textualmente que estamos ante una competencia normativa «plena y exclusiva del Estado» y, a diferencia de lo que hemos visto respecto a la competencia sobre procedimiento administrativo, no introduce matiz alguno en la línea de reconocer una eventual intervención autonómica en este campo concreto.

Éstas son las claves interpretativas de la distribución de competencias que el Estado toma en consideración en el momento de dictar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En los fundamentos que siguen habremos de determinar, por tanto, si este planteamiento es el que se ajusta efectivamente a las cláusulas competenciales de la Constitución y el Estatuto, entendiendo que lo que importa determinar es si se ajusta a ellos la parte dispositiva de la ley, más allá de las declaraciones formales contenidas en su exposición de motivos.

3. Pero antes de pasar directamente a esta cuestión convendría hacer otra precisión de carácter general, que deriva del hecho de que buena parte de la ley tenga carácter de norma básica.

En este momento resulta obligado hacer referencia a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional a partir de las Sentencias 69/1988, 80/1988 y 227/1988, según las cuales la formalización de las bases tiene trascendencia constitucional como exigencia de conducta del legislador estatal. Ello se traduce en la obligación de que «la norma básica venga incluida en ley votada en Cortes que designe *expresamente* su carácter de básica», requisito que —con independencia del carácter material que también debe continuar teniendo la norma básica— el Tribunal deduce del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) para facilitar la máxima certeza posible en la articulación y el ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas. No hay que menospreciar en absoluto los efectos de esta doctrina, ya que, a falta de esta designación formal expresa, hay que entender que se establece una presunción de que la norma no es básica, presunción que sólo podrá quebrarse en supuestos muy evidentes, definidos por el mismo Tribunal como aquéllos en los que la norma esté dotada de una estructura de la que pueda inferirse el carácter de básica *con naturalidad*, es decir, sin especial dificultad interpretativa.

Uno de los aspectos que plantea esta obligación de designar expresamente las bases por parte del legislador, es el de determinar si la exigencia llega hasta el punto de tener que identificar separadamente cada uno de los preceptos básicos, o bien si es suficiente una declaración genérica sobre el conjunto de la ley. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, parece que esta última solución sirve para cumplir el requisito, por cuanto el Tribunal sólo dice que la ley debe designar expresamente «su» carácter de básica; no llega a decir, por tanto, que deban indicarse separadamente qué preceptos son básicos. No obstante, creemos que aquí hay que hacer una distinción en función del contenido de la ley, en el sentido de si se presenta como básica en su totalidad, o si lo es sólo parcialmente, ya que en este último caso parece claro que la exigencia constitucional de determinación formal de las bases sólo puede cumplirse con la identificación concreta de los preceptos dotados de dicho carácter.

Refiriéndonos ahora a la ley que es objeto de dictamen, hemos de destacar que la única declaración formal que se hace en el sentido que acabamos de indicar es la del artículo 1, según el cual «la presente ley establece y regula las *bases* del régimen jurídico, *el* procedimiento administrativo común y *el* sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas». Estamos, pues, ante un supuesto ciertamente peculiar, ya que, si bien no toda la ley se presenta como básica, tampoco resulta que los preceptos «no básicos» tengan que considerarse de competencia autonómica. El hecho de que la ley desarrolle al mismo tiempo tres competencias

estatales distintas (régimen jurídico, procedimiento y responsabilidad), conduce a una situación en la que el esquema teórico bases-desarrollo legislativo sólo sería aplicable a la parte de la ley que regula los aspectos relativos al régimen jurídico. Por tanto, no se trata de que el resto de la ley no sea básica, sino que se entiende como resultado del ejercicio de competencias estatales diferentes y más amplias, que constitucionalmente no están limitadas a la legislación básica.

Ante tal situación se hace ciertamente difícil reclamar otra exigencia formalizadora, porque la ley, en aquella parte que es fruto de una competencia básica, ya declara este carácter; y en la parte que no lo es, resulta que el Estado ejerce unos títulos de intervención distintos a los propios de una competencia básica. Es más: incluso en el caso de que se efectuase una asimilación a estos efectos entre las tres competencias, resultaría que el artículo 1 de la ley también cumpliría la exigencia formalizadora, por cuanto deja bien claro que todo el contenido de la ley responde al ejercicio de competencias estatales, con lo cual no puede afirmarse que se produzca indeterminación sobre el carácter vinculante de la norma respecto a las comunidades autónomas que afecte al principio de seguridad jurídica.

Si bien es cierto que la ley no designa expresamente — como sería de desear — cuál es la parte que obedece al ejercicio de la competencia básica de régimen jurídico distinguiéndola de las otras partes, que responden al ejercicio de las competencias sobre procedimiento y responsabilidad, creemos que de ahí no puede deducirse consecuencia alguna de inconstitucionalidad formal por la razón ya expresada de que, en este caso, queda claro que toda la ley vincula a las comunidades autónomas, con la consiguiente garantía de seguridad jurídica cuando se trate de ejercer las competencias autonómicas. Además, tal y como veremos en posteriores fundamentos, la Generalidad puede ejercer también su potestad legislativa tanto en el ámbito del procedimiento administrativo como el de la responsabilidad, con lo que esta cuestión se minimiza, por cuanto la Ley se presenta, a efectos prácticos, como una norma que globalmente establece una regulación mínima en sus diferentes aspectos, a partir de la cual se pueden ejercer las competencias de las comunidades autónomas.

Obviamente, cuanto acabamos de exponer no significa que todo el contenido de la ley se deba considerar sin más como expresión legítima de las competencias estatales. Desde el punto de vista material, que es el que sirve de garantía de la distribución de competencias, siempre será posible averiguar y determinar si los preceptos de la ley se corresponden de manera real y efectiva con el alcance y contenido que constitucionalmente hay que otorgar a aquellas competencias, o si habría que situarlas, por el contrario, en la esfera competencial autonómica.

III

En este fundamento haremos referencia a las competencias sobre el *régimen jurídico de las administraciones públicas*, y especialmente a su incidencia en la organización interna de las administraciones públicas y el régimen de las relaciones interadministrativas, que es objeto de regulación en los títulos I y II de la ley.

1. En el fundamento anterior hemos tenido ocasión de comprobar cómo el concepto de régimen jurídico es muy laxo, con la consiguiente dificultad para precisar su

alcance exacto. Si, por una parte, y como ya decíamos en los Dictámenes núms. 88 (FJ IV) y 161 (FJ IV), la lógica interna del mismo artículo 149.1.18 CE parece obligar a una interpretación estricta por la existencia autónoma de los otros conceptos competenciales también citados en el precepto constitucional, podemos comprobar cómo, por otra parte, el Tribunal Constitucional ha efectuado una lectura extensiva de la noción de «régimen jurídico», hasta el punto de confundirlo a veces con los otros conceptos competenciales, y de incluir también en su contenido otros aspectos de la actuación administrativa que, en principio, no tendrían cabida en ninguno de los conceptos que utiliza el artículo 149.1.18 CE.

Todo esto se pone de relieve si seguimos la evolución de la jurisprudencia constitucional que ha ido ampliando progresivamente la noción de régimen jurídico, hasta el punto de que en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, ha llegado a declarar que este concepto es sinónimo de la noción de «régimen local», con lo cual se justificaría una potestad estatal genérica para regular todos los aspectos relativos a la administración local. Este resultado final contrasta sensiblemente con la declaración inicial contenida en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, en la que el Tribunal rechazó expresamente la identificación de la noción de régimen jurídico con la totalidad del derecho administrativo, o dicho de otro modo, con la idea general y globalizadora de sumisión de la administración al derecho.

De este modo la competencia sobre el régimen jurídico parece concebirse como una especie de cláusula residual que cubriría prácticamente todos los aspectos relativos a la administración pública y su funcionamiento, sin perjuicio de aplicar preferentemente las otras categorías competenciales contempladas en el artículo 149.1.18 CE por razón de la especificidad del tema regulado.

Independientemente de lo que acabamos de afirmar, y ya en relación con los temas que se plantean en este dictamen, diremos que no parece apenas discutible que la competencia sobre las bases del régimen jurídico alcance a los aspectos regulados en los títulos I y II de la Ley. En efecto, tal y como tuvimos ocasión de destacar en el Dictamen núm. 161, son diversas las sentencias en las que el Tribunal Constitucional ha situado la materia organizativa dentro del concepto de régimen jurídico de las administraciones públicas (a título de ejemplo, las SSTC 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto o 165/1986, de 18 de diciembre). Por otra parte, también la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, es bastante explícita en el momento de incluir el régimen de las relaciones interadministrativas en el campo de actuación de la competencia estatal sobre el régimen jurídico.

La conclusión que se impone, pues, es que el Estado, en función de su competencia básica sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas, puede establecer normas básicas sobre la organización administrativa de la totalidad de las administraciones, así como también establecer los principios básicos de las relaciones entre ellas.

No obstante, hay que tener presente que dicha competencia viene limitada por su mismo carácter básico, lo que significa la existencia de un límite en la regulación estatal, correlativo a la necesidad de respetar el espacio del desarrollo legislativo que corresponde a la Generalidad, según lo previsto en el artículo 10.1.1) EAC.

2. En relación con dicho espacio normativo y la materia organizativa es preciso, no obstante, efectuar algunas precisiones en la línea ya apuntada en el Dictamen núm. 161.

Ha sido objeto de cierto debate la cuestión de si la organización interna de la administración de las comunidades autónomas es un aspecto que deba reconducirse al régimen de competencias sobre régimen jurídico de las administraciones públicas, o bien si tendría que considerarse como materia más propia de la regulación de las «instituciones de autogobierno», que los estatutos de autonomía consideran como competencia exclusiva de las comunidades autónomas (en nuestro caso, art. 9.1 EAC).

Esta cuestión ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional a favor de la primera opción, considerando que no se puede atribuir a la expresión instituciones de autogobierno «un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1) y de los propios Estatutos —Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente—», y distingue, por tanto, entre esta competencia y aquella que las comunidades autónomas han asumido respecto a la «organización de sus propias administraciones». Esta doctrina se desprende claramente de las Sentencias 76/1983, de 5 de agosto, y 165/1986, de 18 de diciembre, y supone colocar la competencia sobre organización de las administraciones autonómicas en el concepto de régimen jurídico, lo cual tiene como consecuencia principal la aplicación de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1 18. CE).

Ahora bien: dicho esto, no deberíamos olvidar que la materia organizativa, por su propia naturaleza, constituye uno de los aspectos en los que ha de tener mayor virtualidad el principio de autonomía reconocido a las comunidades autónomas. Y en este sentido, es un dato a considerar el hecho de que la jurisprudencia dictada en este terreno no ha tenido como punto de referencia una norma estatal o autonómica que abordase de forma directa y específica la organización del aparato administrativo de las comunidades autónomas. Las decisiones del Tribunal Constitucional se han referido, hasta ahora, a leyes estatales o autonómicas dictadas en relación con la Administración local (por ejemplo, las SSTC 32/1981, de 28 de julio, o 214/1989, de 21 de diciembre) o respecto a otras corporaciones de derecho público (por ejemplo, la STC 76/1983, de 5 de agosto).

Asimismo, en otras sentencias se puede comprobar cómo el objeto de debate no era la regulación *stricto sensu* de la estructura orgánica de la administración autonómica, sino el elemento personal que en ella se integra. No debemos olvidar, en este sentido, que la organización administrativa incluye en sentido amplio y completo no sólo la definición de los órganos y los principios que rigen su actuación, sino también el personal que los ha de servir, por lo cual se establece una interrelación con el régimen de la función pública que, desde este punto de vista, puede considerarse también como parte integrante de la organización administrativa. Y en este sentido, hemos de destacar el significativo dato de que las sentencias en las que el Tribunal Constitucional ha efectuado las declaraciones más taxativas sobre la aplicación de la competencia de régimen jurídico se referían, precisamente, a cuestiones organizativas ligadas directamente a la función pública.

Como ya decíamos en el Dictamen núm. 161, este repaso casuístico a la jurisprudencia constitucional permite comprobar cómo hasta el momento presente la aplicación de la competencia sobre régimen jurídico no se ha producido para justificar una intervención estatal que, directamente, pretendiese establecer un modelo organizativo concreto y común a todas las administraciones públicas. Una solución así sería difícil de admitir, basándonos en el principio mismo de autonomía política de las comuni-

dades autónomas y en el reflejo que debe tener en el aspecto de autoorganización; y ello obliga a ser especialmente cauteloso a la hora de determinar el alcance y los límites que hay que reconocer, en este caso concreto, a la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE. En este sentido, no deberíamos olvidar que el mismo Tribunal Constitucional declaró, en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, es decir, en la primera ocasión en que incluyó la organización en el concepto de régimen jurídico respecto a las administraciones locales, que ello no implicaba, sin embargo, que tuviera que desprenderse de forma idéntica del artículo 149.1.18 CE que el Estado tuviera la competencia «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 este punto, una primera cuestión a tener en cuenta es la distinción conceptual que puede hacerse entre las decisiones normativas que son estrictamente de configuración organizativa de la administración autonómica (lo que podríamos definir como modelo estructural) y aquellas reglas organizativas que disciplinan la actividad de los órganos administrativos y el régimen estatutario de sus funcionarios (aspectos administrativos directamente relacionados con el funcionamiento y la actuación de la administración). Parece que sólo estas últimas deberían considerarse como comprendidas en la competencia a la que se refieren los artículos 149.1.18 CE y 10.1.1) EAC, mientras que, en cuanto a las primeras, sería más propio reconducirlas a un efecto directo de la competencia exclusiva sobre la organización de las instituciones de auto-gobierno (art. 9.1 EAC).

Pero incluso en el bloque que se ha de situar dentro del marco de la competencia sobre el régimen jurídico, deberíamos tener presente la existencia de factores que actuarían en sentido limitativo en la interpretación del alcance de la competencia básica estatal. No debemos olvidar, en este sentido, que dicha competencia se reserva al Estado para una finalidad muy concreta, como es la de garantizar a los administrados un tratamiento común. Ello significa que las potestades que el artículo 149.1.18 CE reserva al Estado, responden en esencia a la necesidad de establecer una uniformización mínima en la actuación de la administración ante los administrados; por tanto, aquellos aspectos organizativos que tienen esencialmente una trascendencia interna quedan en segundo plano respecto a la «ratio» a la que obedece la reserva estatal.

Cuanto se acaba de exponer debe conectarse asimismo con otras declaraciones más recientes del Tribunal Constitucional que flexibilizan del alcance teórico de la competencia básica estatal. Es importante destacar en este sentido la Sentencia 86/1986, de 11 de mayo, en la que el Tribunal afirma que el alcance de dicha competencia debe determinarse teniendo en cuenta la *naturaleza de la materia* que se regula, así como la *mayor o menor necesidad* de una regulación uniforme; y también la Sentencia 147/1991, de 4 de julio, en la que se admite que la competencia básica pueda tener *diferente intensidad* en función de los distintos aspectos o subsectores comprendidos en una determinada competencia estatal.

De esta jurisprudencia se desprende que el contenido de la competencia estatal no ha de ser necesariamente igual, sino que pueden admitirse distintos grados de intensidad por la naturaleza de la materia y por las peculiaridades que pueden presentar los distintos ámbitos o aspectos que se incluyen en una materia competencial concreta. Esta reflexión resulta muy adecuada en el caso que nos ocupa y nos lleva, por las

razones antes mencionadas, hacia una interpretación limitada de la competencia básica estatal en la regulación de los aspectos organizativos en los que no está directamente en juego la garantía de un tratamiento común de los administrados.

IV

En este fundamento estudiaremos el régimen de distribución de competencias en materia de *procedimiento administrativo*, ya que de acuerdo con la definición dada por el Tribunal Constitucional a esta noción competencial (véase el fundamento II, punto 1) este análisis se vuelve esencial para valorar el contenido de los títulos III, IV, V, VI, VII, VIII y IX de la Ley: es decir, de la mayor parte de su contenido. Ello nos obliga, por tanto, a estudiar el régimen de distribución de competencias en esta materia entre el Estado y la Generalidad.

1. Las cláusulas competenciales que hay que examinar son dos: en primer lugar, la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.18 CE sobre el «procedimiento administrativo común», y en segundo lugar, la competencia que corresponde a la Generalidad según el artículo 9.3 EAC, en función del cual le corresponde dictar «las normas procesales y de procedimiento administrativo que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalidad».

Tal como está formulado en la Constitución y en el Estatuto, este esquema de distribución de competencias ofrece ciertas dudas de interpretación. Por una parte hay que determinar cuál es el contenido y el alcance que debe darse a la expresión constitucional de procedimiento administrativo «común»; y por otra, hay que determinar también cuál es el margen competencial de actuación que el artículo 9.3 EAC permite a la Generalidad.

La primera constatación que hay que hacer, en concordancia con lo adelantado ya en el fundamento II de este dictamen, es que en materia de procedimiento, y a diferencia de la competencia sobre régimen jurídico, el artículo 149.1.18 CE no parece establecer una reserva estatal limitada únicamente a la legislación básica. Esta lectura quedaría confirmada por la previsión hecha por el mismo artículo 149.1.18 CE y por el artículo 9.3 EAC cuando se refieren a una competencia autonómica limitada a las especialidades procedimentales derivadas de *la organización* propia de las comunidades autónomas.

En función de este criterio, estaríamos ante un régimen de distribución de competencias en el que habría que reconocer al Estado el protagonismo exclusivo para establecer las reglas de procedimiento administrativo, mientras que la Generalidad sólo tendría la posibilidad de dictar normas complementarias no sobre el procedimiento en sí, sino únicamente para adecuar las normas sustantivas procedimentales a las especificidades de la organización de la Administración de la Generalidad. Este el planteamiento que se refleja en el artículo 12 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en el que se enfatiza el carácter estrictamente «adjetivo» que tienen las competencias autonómicas en materia de procedimiento administrativo.

Este planteamiento es también el que adoptó el Tribunal Constitucional en un primer momento, tal como resulta de la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, que

consideró constitucional el precepto legal que acabamos de citar. Y hay que destacar que en el recurso que dio lugar a esta sentencia se discutió expresamente sobre la extensión de la competencia de la Generalidad no sólo al ámbito organizativo, sino también a las particularidades derivadas del «derecho sustantivo» de Cataluña a que alude también el artículo 9.3 EAC. Pero el Tribunal rechazó esta tesis basándose en el siguiente argumento:

«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 establece, por tanto, una conexión única en el seno del artículo 9.3 EAC entre la competencia sobre procedimiento administrativo y las especialidades derivadas de la organización administrativa (art. 149.1.18 CE), mientras que la referencia al derecho sustantivo que el mismo precepto contiene habría de conectarse con una competencia distinta, como es la de dictar normas procesales, en relación con el artículo 149.1.6 CE.

2. La situación que acabamos de describir minimiza notablemente las competencias autonómicas en este campo, hasta el punto de introducir notables incoherencias en el ejercicio de aquellas competencias que, por su naturaleza administrativa, pueden requerir como complemento indispensable la adopción de las medidas procedimentales necesarias para poder ejercer las correspondientes potestades administrativas. Esta elemental reflexión sirve para poder cuestionar los términos rígidos de la anterior lectura y nos permite asimismo introducir ciertas matizaciones para flexibilizarla, en el sentido de permitir un intervención autonómica más allá de la estricta conexión con los aspectos organizativos.

Así, la primera cuestión que merece una mayor profundización es la de dilucidar el significado del adjetivo «común» que utiliza el artículo 149.1.18 CE. La noción de procedimiento administrativo común no parece tener relación directa con la clásica distinción entre procedimiento general y procedimientos especiales, sino que, teleológicamente, parece referirse a la necesidad de asegurar la existencia de unas reglas mínimas y unitarias de procedimiento que sean iguales para todas las administraciones públicas. No se trata, pues, de atribuir al Estado la competencia para diseñar un modelo de procedimiento único y general, sino de algo distinto, que es el establecimiento de unas normas comunes que deben guiar la actuación de las administraciones públicas.

Esta conclusión viene a confirmarse más aún si constatamos la realidad de la regulación hasta ahora existente en materia de procedimiento administrativo, que no demuestra precisamente una tendencia a la uniformidad, sino más bien hacia lo contrario. Por tanto, parece no tener mucho sentido que la Constitución haya querido

asegurar algo que nunca ha existido en la actuación administrativa. Aunque es cierto que la Ley de Procedimiento Administrativo, de 1958, creó en su momento un procedimiento administrativo «general», también lo es que la misma ley estableció y matizó su aplicación en defecto de otras especiales que continuaran en vigor, excepción que luego se ha visto ampliada de forma sistemática por las posteriores regulaciones sectoriales que han ido estableciendo reglas procedimentales especiales en muchos de los campos de la actividad administrativa. Y es importante destacar cómo, partiendo de este mismo hecho, la doctrina ha llegado a la conclusión de que el procedimiento general previsto en la anterior Ley de Procedimiento Administrativo no ha llegado a cumplir un papel realmente uniformador, sino que ha venido a actuar, en realidad, como un marco general de referencia cuya virtualidad no radica en constituir un procedimiento de directa aplicación, sino en ofrecer un *catálogo o conjunto de principios y reglas generales* informadores de la actuación administrativa, y aplicables en cualquier caso, especialmente en aquéllo que afecta a las garantías de los administrados.

La diferencia entre la noción de procedimiento general y la de procedimiento común se refleja también en la jurisprudencia constitucional. Así podemos citar, como ejemplos especialmente ilustrativos, la Sentencia 87/1985, de 16 de julio, en la que se declara que el procedimiento sancionador (que era un procedimiento especial según la LPA) «habrá de atenerse al administrativo común, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal»; o también la Sentencia 277/1988, de 29 de noviembre, que incluye en dicha competencia estatal las forma de elaboración y los requisitos de validez y eficacia de todos los actos administrativos, alusión genérica en la que se podrían incluir aspectos que van más allá de las fases procedimentales propiamente dichas, como asimismo el procedimiento especial de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Parece, pues, que lo que persigue la Constitución al reservar al Estado el procedimiento administrativo común es, esencialmente, asegurar la existencia de unas normas mínimas y uniformes en materia de procedimiento, vinculantes para todas las administraciones, conclusión que es la más coherente con el contenido *garante* que impregna todo el artículo 149.1.18 CE. Esta lógica competencial permite entender, por otra parte, que no ha de existir necesariamente un monopolio estatal en materia de procedimiento administrativo que excluya toda intervención autonómica en la materia. El fin que persigue la competencia del artículo 149.1.18 CE será compatible con la existencia de competencias autonómicas siempre que éstas respeten las reglas comunes de procedimiento fijadas por el Estado, reglas que no han de ser necesariamente ni tan exhaustivas ni tan detalladas como para descartar esta ulterior intervención autonómica.

En consecuencia, cuando la Constitución se refiere a la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común, debe entenderse que lo que se pretende alcanzar con esta reserva es la existencia de unos *principios y reglas esenciales o básicas* que aseguren las mismas garantías a todos los administrados. Por tanto, estamos aquí ante un supuesto no muy diferente, en la práctica, de la función que cumple una competencia básica; aunque técnicamente la competencia sobre procedimiento no se construye como tal, la conclusión a la que se llega en este caso resulta del sentido y de la naturaleza de la reserva competencial y también, de la dificultad, por no decir imposibilidad práctica, de regular, al amparo del artículo 149.1.18 CE, un único procedimiento completo y de aplicación general.

La línea interpretativa que aquí se mantiene disfruta hoy del soporte de la misma jurisprudencia constitucional, que en este punto presenta una evolución notable respecto a anteriores decisiones. Así, ante las sentencias iniciales ya comentadas en el sentido de reconocer a las comunidades autónomas una competencia limitada al establecimiento de reglas procedimentales derivadas de las especialidades organizativas, la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, contiene un cambio de orientación importante cuando admite que en materia de procedimiento administrativo no sería lógico prescindir de la necesaria conexión que debe existir entre la regulación del régimen sustantivo de las actividades administrativas (en alusión a las distintas competencias sectoriales de que disponen las comunidades autónomas) y la posibilidad de que esta regulación incluya también las normas procedimentales necesarias para poder aplicarla. Según dicha jurisprudencia:

«Sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del «procedimiento administrativo común», que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio artículo 149.1.18— coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, *hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración*. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso éstas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables a cada caso».

Con esta importante doctrina no sólo se confirma que la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE no excluye una posible intervención autonómica en esta materia, sino que comporta también una reinterpretación del artículo 9.3 EAC, en el sentido de que la competencia de la Generalidad puede alcanzar no sólo las especialidades derivadas de la organización administrativa, sino también las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña.

La conclusión final que se deduce de todo lo expuesto en el presente fundamento es, pues, que la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común tiene como fin establecer las reglas generales que definen la estructura y los elementos básicos y esenciales aplicables en todos los procedimientos, los cuales deben ser respetados por las distintas administraciones por cuanto constituyen las garantías mínimas del administrado. Y a partir de este marco general de referencia las comunidades autónomas serán competentes para establecer normas propias de procedimiento administrativo.

V

En este fundamento nos vamos a referir a la distribución de competencias en materia de *responsabilidad de las administraciones públicas*, que es la tercera competencia que invoca el Estado para elaborar la ley sobre la que dictaminamos y que se concreta en las previsiones contenidas en el título X.

1. La habilitación del Estado para intervenir en esta materia se encuentra también en el artículo 149.1.18 CE, que le reserva el «sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas». De modo semejante a lo que sucede con el procedimiento administrativo común, la Constitución no utiliza la noción de bases o legislación básica, sino un término distinto, como es el de «sistema».

Con este nuevo concepto competencial se vuelve a plantear el problema inicial de determinar si estamos ante una reserva parcial de las potestades normativas o bien hay que entender que la Constitución establece una reserva íntegra de dichas potestades a favor del Estado. Ahora bien: creemos que es aquí, y quizás con mayor facilidad que en el caso de la competencia sobre el procedimiento administrativo común, donde debe efectuarse la primera interpretación, ya que con la expresión «sistema» puede entenderse que lo que la Constitución quiere reservar es la competencia estatal para determinar los principios y reglas esenciales de la responsabilidad patrimonial de las administraciones.

La noción de «sistema» puede entenderse como el conjunto organizado de principios y reglas jurídicas que deben estructurar o servir como eje vertebrador de la normativa que regule esta materia, con el fin, una vez más, de asegurar la unidad de todo el sistema normativo, cosa bien distinta de la uniformidad absoluta.

El criterio interpretativo que exponemos aquí es coherente con el Estatuto de Autonomía. En efecto, de acuerdo con el artículo 10.1.1) EAC, la Generalidad tiene atribuida la competencia de *desarrollo legislativo* del sistema de responsabilidad de su administración. Por tanto, ello obliga a entender que la intervención del Estado en esta materia debe considerarse equiparable al establecimiento de normas básicas, ya que ésta es la única solución compatible con la competencia de la que dispone la Generalidad.

2. Con anterioridad a la ley que hoy es objeto de dictamen, la responsabilidad patrimonial de la Administración estaba contenida, esencialmente, en los artículos 40 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en los artículos 120 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa. Y esta normativa, tal y como dijimos en el Dictamen núm. 161, es la que debía considerarse en aquel momento como configuradora del sistema de responsabilidad.

En lo que a la nueva Ley respecta, lo primero que hay que decir es que el título X no establece, al menos en lo que toca a su intensidad, una opción normativa sustancialmente distinta a la anteriormente vigente. Es cierto que lleva a cabo algunas modificaciones y ampliaciones (como, por ejemplo, la responsabilidad concurrente regulada en el artículo 140), pero en cualquier caso se mueve dentro un marco definidor de normas que se pueden considerar sin dificultad como los principios y reglas esenciales de dicha normativa. Por otra parte hay que tener en cuenta que en algunas de sus previsiones, como es el caso de la responsabilidad del personal al servicio de la

Administración (civil, penal y administrativa) la intervención del Estado queda reforzada por otros títulos competenciales, como son los del régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE) o la legislación civil y penal (art. 149.1.6 y 8 CE).

VI

Analizaremos en este fundamento los preceptos de la Ley que poseen una naturaleza esencialmente organizativa, haciendo referencia especialmente a los *artículos 17 y 22 a 27*, que son objeto de consulta expresa.

1. El *título preliminar*, al margen de establecer el objeto de la Ley y su ámbito de aplicación, hace referencia, en el artículo 3, a los principios generales que deben guiar la actuación administrativa. En este punto existe una coincidencia con los principios constitucionales del artículo 103.1 CE que, obviamente, son aplicables a todas las administraciones públicas. También se alude en el mismo precepto al principio de cooperación como el principio que debe regir en las relaciones entre las diferentes administraciones públicas. La adopción de estos criterios es perfectamente coherente con el modelo de organización territorial del Estado que establece el título VIII de la Constitución, que se fundamenta en el principio de autonomía de las comunidades autónomas y de los entes locales.

2. Desde una perspectiva ya más concreta, el *título I* de la Ley se refiere a lo que podríamos denominar sistema de relaciones interadministrativas entre el Estado y las comunidades autónomas. Dentro de dichas relaciones se incluyen las conferencias sectoriales, los convenios de colaboración y la creación de consorcios. Se trata, en todos los casos, de mecanismos que permiten hacer operativo el principio de cooperación, y un dato especialmente importante a recalcar es que la Ley parte del principio de libre determinación de cada parte en la utilización de las mencionadas opciones, que es perfectamente coherente con el respectivo ámbito de autonomía. Así resulta del artículo 5, cuando define los objetivos de las conferencias sectoriales («intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos y resolverlos») y del artículo 8, cuando precisa que los convenios derivados de conferencias sectoriales y los de cooperación «en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes».

Desde el punto de vista constitucional y estatutario no se aprecia, pues, vulneración alguna del orden de competencias ni del principio de autonomía de las comunidades autónomas. Por otra parte, en lo que toca a la posibilidad de que el Estado establezca una regulación como ésta, hay que decir que de acuerdo con lo que se desprende de la jurisprudencia constitucional, y según se argumentó en el Dictamen núm. 161, la competencia básica sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) puede proporcionar cobertura para determinar, a nivel de principios, los mecanismos de relación entre las administraciones.

3. El *título II* de la Ley se refiere a los órganos de las administraciones públicas. De la regulación que contiene, hay que distinguir, a efectos del presente dictamen, entre

la parte relativa a la competencia de los órganos administrativos (arts. 12 a 18) y la que afecta a la estructura y funcionamiento de los órganos colegiados (arts. 22 a 27).

A) En lo que respecta a la competencia, estamos ante un principio esencial de la organización administrativa, ya que la potestad organizadora no se puede ejercer de forma abstracta, sino que es necesario que, conjuntamente con la determinación de la estructura organizativa, se proceda también a la asignación a cada órgano de su competencia.

La Ley regula esta cuestión en el ámbito interno de cada administración, partiendo de la idea básica de que la competencia asignada a los órganos administrativos es irrenunciable y sólo debe ejercerla el órgano que la tenga atribuida como propia. Ahora bien: como sucede ya con la legislación anterior, esta regla no tiene carácter absoluto, ya que la ley contempla también modalidades de traslación competencial entre órganos, como es el caso de la delegación y de la avocación. Al mismo tiempo se prevén también otros mecanismos que, si bien no implican propiamente la alteración de la titularidad de la competencia, permiten distintos grados y formas de intervención de otros órganos administrativos en su ejercicio (es el caso del encargo de gestión y de la delegación de firma). Finalmente, una última regla ligada a la asignación competencial temporal, en caso de vacante, ausencia o enfermedad del titular del órgano administrativo.

Estamos, pues, ante un elemento esencial de la organización administrativa que sería erróneo contemplar sólo desde un punto de vista interno o reflejo del propio aparato administrativo, ya que tiene también una indudable proyección externa por cuanto determina el centro de imputación de los actos de la Administración y, por tanto, de las relaciones con el administrado.

Ahora bien: esta trascendencia externa que tienen los principios de competencia y los mecanismos que permiten modificar su asignación orgánica concreta, no impide que deba considerarse este aspecto desde una perspectiva eminentemente interna, con lo cual cobra aquí su importancia la reflexión que hemos efectuado en el fundamento III, en el sentido de considerar que la competencia básica del Estado sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas se justifica esencialmente desde la perspectiva de las garantías del administrado, sobre todo cuando se trata de la organización interna de las comunidades autónomas.

Por esta razón entendemos que la competencia básica del Estado debe circunscribirse en este punto concreto a determinar cuáles son los principios esenciales de la competencia administrativa, que no deben ir más allá de la definición de lo que el concepto comporta y de los supuestos y límites dentro de los cuales es posible modificar la asignación competencial (delegación y avocación).

Esta lectura debe de ser aún más restringida, cuando se trata de los mecanismos de ejercicio competencial que no suponen modificación de la titularidad de la competencia (encargo de gestión, delegación de firma y suplencia), ya que aquí predomina claramente el carácter interno de la organización y el funcionamiento administrativo.

Si ahora trasladamos esta reflexión al *artículo 17.1* de la Ley, tendremos que llegar a la conclusión de que ésta se excede de su condición de básica cuando, tras prever el supuesto de suplencia y los casos en que se produce, entra a regular la forma concreta en que se hará operativa; por tanto, consideramos que el segundo inciso del párrafo primero del artículo 17.1 («por quien designe el organismo competente para el nom-

bramiento de aquéllos»), así como el segundo párrafo del mismo apartado, son inconstitucionales porque no se ajustan al orden de competencias.

B) En relación con los órganos colegiados —a excepción de los órganos colegiados de gobierno según prevé expresamente la disposición adicional primera de la Ley—, el contenido de los artículos 22 a 27 nos ofrece dos vertientes distintas. En primer lugar, podemos constatar cómo una parte de la regulación se refiere a aspectos propios de la composición y el funcionamiento de dichos órganos; pero, en segundo lugar, también se puede comprobar cómo otra parte de la regulación se refiere a los requisitos de forma —actas.

Esta distinción es importante por cuanto el régimen de competencias aplicable no es el mismo en cada caso; pues, si en el primer supuesto debería enmarcarse en el concepto de régimen jurídico, en el segundo habría que aplicar la de procedimiento administrativo común, de acuerdo con la extensión dada a esta última competencia por la jurisprudencia constitucional (STC 227/1988, de 29 de noviembre).

Si aplicamos esta distinción a los artículos que ahora estamos considerando, resulta que el artículo 26 debe considerarse primordialmente como norma de procedimiento, que quedaría amparada por la competencia que el Estado tiene sobre esta materia.

Los preceptos restantes deben analizarse, por tanto, desde la perspectiva de la distribución de competencias sobre régimen jurídico. Y en este punto hay que aplicar también el criterio restrictivo de la competencia básica estatal, por tratarse de una regulación que afecta esencialmente a la composición y funcionamiento interno de los órganos administrativos de las comunidades autónomas. En este caso, hay que entender que la competencia básica podría habilitar, como máximo, para establecer unos principios y unas reglas en esta materia (por ejemplo, la existencia de cargos internos o la necesidad de levantar acta de las sesiones), pero no para proceder a una regulación más detallada, como es la que ofrecen los artículos 22, 23, 24, 25 y 27.

Esta conclusión queda reforzada en este caso por los antecedentes de la elaboración de la propia Ley. En este sentido constituye un dato especialmente significativo el que el texto del anteproyecto de ley sometido a consulta al Consejo de Estado atribuyese carácter supletorio a los preceptos reguladores de los órganos colegiados. Ello dió lugar a una declaración del citado órgano consultivo (Dictamen núm. 1076/1991, de fecha 31 de octubre de 1991) que por su interés reproducimos 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 conceptualización que el precepto comentado hace al atribuirles carácter supletorio*».

De esta doctrina se deduce que para el Consejo de Estado estas normas podrían tener carácter no básico, en tanto que son de organización y funcionamiento de los órganos de las comunidades autónomas, pese a que tampoco cabría descartar la existencia de unas bases en éste ámbito, tal como también expone el citado órgano consultivo.

Lo que sucede, no obstante, es que después el legislador ha convertido en bloque en normas básicas, lo que eran normas inicialmente previstas como supletorias, con lo cual nos hallamos ante una regulación de la materia excesivamente detallada. Ello contrasta, por otra parte, con la anterior regulación que hacía la Ley de Procedimiento Administrativo de la cual debían deducirse hasta hoy las bases materiales —, que era bastante menos detallada.

Siguiendo, pues, la línea argumental que efectuábamos al principio y teniendo en cuenta estos antecedentes, opinamos que sólo pueden llegar a tener la condición de normas básicas el apartado 2 del artículo 22; la letra a) del apartado 1) y el apartado 2 del artículo 23; el apartado 3, párrafo segundo, del artículo 24; el apartado 1 del artículo 25 y los apartados 1 y 4 del artículo 27.

VII

El *título III* de la Ley determina las personas que deben considerarse como interesados en el procedimiento administrativo.

El precepto clave de esta parte de la ley es, sin duda, el artículo 31, que nos proporciona el concepto de interesado siguiendo en buena parte la línea del artículo 23 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, pero introduciendo también algunos aspectos novedosos. Entre ellos hay que destacar que la condición de interesado pasa a extenderse a los titulares de derechos o de intereses colectivos y a la no-exigencia calificada de un interés directo (ahora es suficiente con un interés legítimo), para poderse personar en un procedimiento ya iniciado. De acuerdo con la nueva regulación tienen, pues, la condición de interesados:

«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, pueden resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.»

Esta regulación viene a completarse con el artículo 34, según el cual:

«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.»

Como se puede deducir fácilmente, con esta última precisión se trata de garantizar los derechos e intereses de aquellas personas que pueden verse afectadas por un procedimiento administrativo del que *no tienen conocimiento*. Esta medida se justifica en los casos en que la instrucción del procedimiento no ha sido objeto de publicidad, para evitar una posible situación de indefensión.

Esta preocupación del legislador no puede considerarse como una novedad, ya que el artículo 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo también contemplaba este

supuesto, aunque limitado a los titulares de derechos que pudieran resultar directamente afectados por la decisión a adoptar. La nueva ley no es tan restrictiva, ya que amplía la obligación de comunicar la existencia del procedimiento a los titulares de *intereses legítimos y directos*.

En el plano de las relaciones jurídicas administrativas, esta ampliación a los titulares de intereses legítimos no es irrelevante a efectos constitucionales. En efecto, el artículo 105.c) CE establece el mandato dirigido al legislador de regular el procedimiento administrativo, con la garantía que implica el principio general de audiencia y participación del interesado; de este precepto se deducen dos consecuencias importantes: la primera es que los interesados en el procedimiento han de poder ser escuchados antes de adoptar la decisión administrativa, lo cual obliga a establecer una previsión como la del artículo 34 para dar conocimiento del procedimiento a los titulares de derechos e intereses afectados; y la segunda es que la utilización del concepto de interesado en el mismo artículo 105.c) CE demuestra la intención del constituyente de prever este derecho de audiencia de forma amplia y no limitada.

No obstante, cuando el artículo 34 de la ley objeto de dictamen condiciona la obligación de comunicar la tramitación del procedimiento respecto a los titulares de intereses legítimos, el problema se plantea en el hecho de que dicho interés sea «directo», con lo cual se introduce un elemento que, en este contexto, tiene una connotación claramente restrictiva. Sin embargo, resulta difícil considerar esta limitación como contraria al artículo 105.c) CE, atendiendo a que éste establece un mandato dirigido al legislador, y el mismo concepto de interesado que emplea no puede considerarse como totalmente definido en el propio texto constitucional.

Ahora bien: si el artículo 105.c) CE parece dejar un cierto margen a la actuación del legislador, no hay que olvidar que otro precepto constitucional, como es el artículo 24.1, establece el derecho fundamental de obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus *derechos e intereses legítimos*, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. Este derecho a la tutela judicial efectiva se contempla directamente en la Constitución de forma amplia, tal como se deduce de la expresión subrayada de manera, que no puede admitir restricciones posteriores del legislador (STC 60/1982, de 11 de octubre) como la del artículo 34 de la ley sobre la cual dictaminamos, cuando añade que el interés deberá ser legítimo y *directo*.

Ciertamente, se podría pensar que aquí no está en juego el derecho a la tutela judicial, y que nos movemos en el plano de las relaciones administrativas, lo que no obsta a la posibilidad que tienen los interesados de interponer los correspondientes recursos ante los tribunales contenciosos administrativos, de acuerdo con la legislación correspondiente. Ahora bien: aunque esto es correcto como planteamiento general, hay que tener en cuenta el especial sistema de revisión de los actos administrativos con la trascendencia que en este caso tienen los plazos de impugnación y caducidad, que pueden dificultar la impugnación judicial posterior. Este hecho se pone de relieve, sobre todo, cuando se trata de los interesados que no tienen conocimiento de la existencia del procedimiento —supuesto al que se refiere precisamente el artículo 34 de la Ley— y que, si no reciben la correspondiente comunicación de la Administración, podrían hallarse en situación de indefensión. No obstante, no se puede afirmar que pierdan la posibilidad de obtener la tutela judicial efectiva garantizada por el artículo 24 CE, ya que el interesado siempre podría acceder a los Tribunales para obtener amparo jurisdiccional.

VIII

El artículo 35 de la Ley establece lo que podemos considerar como *catálogo de los derechos* de los ciudadanos respecto a la Administración. Este catálogo no se contempla autónoma o independientemente de la existencia de un vínculo con la administración, sino que se concibe precisamente desde la vertiente de las relaciones jurídico-administrativas. Así se desprende del mismo enunciado general del precepto, cuando dice expresamente que los ciudadanos tienen estos derechos «en sus relaciones con las Administraciones Públicas».

Un aspecto que a primera vista debemos destacar, es la utilización del concepto «ciudadano» cuando se trata de definir los derechos inherentes a la relación jurídico-administrativa. Es ocioso decir que el concepto de ciudadano, entendido en su estricto sentido, sólo se refiere a aquellas personas que poseen la nacionalidad española; es sobre la idea de nacionalidad donde se construye precisamente el concepto de ciudadano, en clara referencia a las personas que detentan la plenitud de los derechos políticos en el marco de un determinado Estado.

Sin embargo, en lo que refiere a las relaciones jurídico-administrativas, está claro que no sólo los pueden detentar los ciudadanos, sino otras personas que no tienen dicha cualidad, como las personas jurídicas (que tienen nacionalidad, pero que no son «ciudadanos») o los extranjeros residentes en territorio del Estado español.

Por tanto, por su amplitud, el concepto de administrado es el que quizás hubiera resultado más correcto de emplear por la ley tratándose, como hemos dicho, de establecer los derechos relativos a las relaciones con las administraciones públicas. Porque en cualquier caso, lo que es evidente es que no sólo los ciudadanos *stricto sensu* pueden verse incluidos en este tipo de relaciones, atendiendo al *principio territorial* que rige en materia de Derecho administrativo (art. 8 del Código Civil).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la misma ley reconoce la capacidad de obrar ante la Administración de una forma amplia que no se limita al ciudadano. Así resulta del artículo 30, que tiene su antecedente en el artículo 22 LPA) cuando dice que tendrán capacidad de obrar «las personas que la ostentan con arreglo a las normas civiles»; y eso incluye también, por tanto, a las personas jurídicas privadas y a los extranjeros de acuerdo con lo que prevé, en este último caso, el artículo 27 del Código Civil.

Asimismo, siguiendo la lógica de la propia ley, las personas jurídico-privadas y los extranjeros también pueden tener la consideración de interesados que resulta del artículo 31 y que nada permite interpretar como únicamente referido a los ciudadanos.

Nos hallamos, pues, ante lo que parece una incoherencia de la ley cuando, por una parte, reconoce una capacidad de obrar ante la Administración y establece la condición de interesado en términos amplios, y por otra parte limita a los ciudadanos los derechos generales utilizables en las relaciones jurídico-administrativas. Esta incoherencia se hace más evidente aún al comprobar cómo la mayoría de los derechos comprendidos en el catálogo del artículo 35 van ligados, precisamente, a la condición de interesado en el procedimiento, sin que la noción de ciudadano tenga aquí trascendencia especial alguna (por ejemplo, el derecho a conocer el estado de tramitación del procedimiento en el que se tiene condición de interesado; el derecho a obtener copias de los documentos que se presenten; el derecho a formular alegaciones en cualquier

fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, o el derecho a obtener información sobre los requisitos jurídicos y técnicos que tienen relación con la actuación o solicitud a presentar).

Las consideraciones que acabamos de hacer nos llevan a dudar de que, al utilizar el término «ciudadanos» en el artículo 35, la voluntad real del legislador haya sido la de pretender aplicar el significado estricto de dicho concepto. Nos inclinamos a pensar que probablemente el legislador ha querido huir del término «administrado» por el significado que este concepto ha tenido tradicionalmente y que vincula su origen con el régimen político absolutista, en el que las personas eran sólo sujetos pasivos de la actuación administrativa; esta condición de súbdito ha quedado superada en el marco del Estado democrático y de derecho, de manera que las personas son, por una parte, la fuente que legitima el poder mismo, adquiriendo la condición de ciudadanos y, por otra parte, asumen también una posición activa ante la Administración. Es posible, por tanto, que ésta sea la razón principal de la redacción del artículo 35, lo cual permitiría interpretarlo de modo más flexible de lo que impone el rigor técnico, entendiendo que la expresión «ciudadanos» no tiene aquí el significado estricto del término, en concordancia con los efectos que derivan de los otros preceptos de la ley y que ya hemos comentado. De no hacer esta lectura, sería difícil justificar una limitación como ésta por dos razones básicas.

En primer lugar, por el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del artículo 9.3 CE, que prohíbe —también al legislador, como resulta de la jurisprudencia constitucional— la adopción de medidas irrazonables, desproporcionadas o incoherentes, supuestos que se darían en este caso, tal y acabamos de ver.

Y en segundo lugar, porque la jurisprudencia constitucional tiende claramente hacia una equiparación entre los nacionales y los extranjeros en lo que se refiere a la aplicación de los derechos constitucionales, exceptuados aquéllos que son estrictamente de contenido político (arts. 19 y 23, teniendo en cuenta el apartado 2 del artículo 13; y 29, según el propio Tribunal Constitucional). Así resulta de las SSTC 107/1984, de 23 de noviembre, y 90/1985, de 30 de septiembre, entre otras, en las que se interpreta el alcance del artículo 13.1 CE, según el cual los extranjeros disfrutarán en España de las libertades públicas que garantiza el título I de la Constitución en los términos que establezcan los tratados y la Ley (especialmente a considerar la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España), circunstancia que es más patente aún respecto a los ciudadanos extranjeros pertenecientes a los países de la CEE, de acuerdo con los correspondientes tratados.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado taxativamente que hay derechos que corresponden por igual a españoles y a extranjeros, refiriéndose a aquéllos que «pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, o dicho de otro modo, aquéllos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme el artículo 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español»; entre estos derechos el Tribunal ha incluido, en la STC 107/1984, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad o a la libertad religiosa, en un listado que no se fija de manera tasada. También en la sentencia 90/1985 se añade el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, con un razonamiento en el que influye de forma decisiva la circunstancia de que los tratados internacionales relativos a los derechos humanos y a los derechos civiles y políticos hacen referencia a todas las «personas» cuando reconocen al derecho a la tutela judicial.

Todo ello nos da pie a considerar lo que prevé en este caso el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, de 19 de diciembre de 1966 (ratificado por el Estado español el 27 de abril de 1977) según el cual «todas las *personas* son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley». Si ponemos en conexión este precepto con el que establecen el artículo 10.2 CE (principio de interpretación de las leyes relativas a los derechos fundamentales de conformidad con los tratados internacionales) y el artículo 13.1 CE (aplicación de los derechos fundamentales a los extranjeros en los términos de los tratados), podríamos llegar a la conclusión de que los extranjeros también disfrutaban, en este caso, del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE.

El único obstáculo que se interpone en este razonamiento es el hecho de que dicho precepto constitucional sólo se refiere expresamente a los españoles. Pero, como hemos dicho antes, no hay que olvidar que el artículo 13.1 permite extender a los extranjeros todos los derechos del título I de la Constitución en los términos que establezcan los tratados. Por otra parte, también es importante destacar que, incluso al margen de su eventual reconocimiento vía tratado, la posición igualitaria entre extranjeros y españoles puede quedar amparada directamente por la Constitución; así se desprende de la STC 107/1984, cuando dice, en relación con el artículo 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 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 obstante lo cual, y como hemos expuesto más arriba, creemos que la expresión «ciudadanos» no se ha querido utilizar en el artículo 35 en un sentido estricto y excluyente, y por tanto hay que considerar que este precepto es constitucional.

IX

El artículo 36 de la Ley regula el uso de la lengua en los procedimientos administrativos. Su contenido ofrece tres vertientes muy concretas que son las que haremos de analizar en este fundamento: en primer lugar, el uso de la lengua en los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado; en segundo lugar, el uso de la lengua en los procedimientos tramitados por las comunidades autónomas y entidades locales; y finalmente, las previsiones que se refieren a los efectos extraterritoriales de los expedientes o documentos redactados en una lengua oficial distinta del castellano.

1. Antes de entrar el estudio de estos aspectos, creemos necesario recordar, aunque sea en sus rasgos básicos, los principios que definen el modelo lingüístico establecido por la Constitución y el Estatuto.

El primero de ellos es el régimen de *cooficialidad o doble oficialidad* del catalán y el castellano, que resulta de lo que establecen los artículos 3.1 y 2 CE y 3.2 EAC. Ello supone, como ha declarado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 82/1986, de 26 de junio, que ambas lenguas pueden ser utilizadas en Cataluña con plena validez y efectos jurídicos: «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 su relación con los sujetos privados, *con plena validez y efectos jurídicos*».

De este régimen de cooficialidad se deduce también, desde la perspectiva de los sujetos públicos y privados, el derecho al uso indistinto de cualquiera de las lenguas oficiales, sin necesidad de tener que acompañar traducción alguna; la oficialidad de una lengua permite su uso exclusivo, como expresión del derecho de elección de que dispone el sujeto, con independencia de que exista otra lengua también oficial. Ahora bien y dicho esto: es evidente que el ciudadano y la Administración tendrán que asumir también las consecuencias del uso de cualquier lengua oficial, ya que este carácter no les permite ignorarla en el plano de las relaciones jurídicas.

El segundo aspecto del régimen de cooficialidad que hay que destacar es el *carácter territorial* que tiene, lo que implica que vincula a todos los ciudadanos y poderes públicos radicados en el territorio donde exista dicho régimen lingüístico. Como también declaró el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada, «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». Este es un punto importante a retener, ya que significa que en Cataluña no existen ámbitos exentos del régimen de cooficialidad, lo cual implica que el uso indistinto de las lenguas puede hacerse efectivo respecto a los órganos administrativos que dependen del Estado, o también, por ejemplo, de la Administración de Justicia.

2. Una cuestión importante a determinar, a los efectos que aquí nos interesan, es el régimen de distribución de competencias existente en materia lingüística. En este punto puede apreciarse que la jurisprudencia constitucional, al intentar hallar un equilibrio, siempre difícil de conseguir, entre el papel que puede desempeñar el Estado y el que ha de corresponder a las comunidades autónomas con lengua oficial propia, continúa moviéndose dentro de una cierta ambigüedad.

Este hecho se pone de relieve en el análisis de dicha jurisprudencia. Así, podemos constatar en primer lugar que en la Sentencia 82/1986, se declara respecto al artículo 149.1.1 CE que «no cabe entender que este título competencial habilite al Estado, con carácter general, siquiera en sus aspectos básicos, la cooficialidad de las lenguas distintas del castellano y su consiguiente utilización por los poderes públicos»; con esta declaración parece deducirse que el Tribunal Constitucional considera que la regulación del uso del catalán corresponde a la Generalidad, en cualquier ámbito que sea, y eso explicaría, por ejemplo, la constitucionalidad de los artículos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística, que regulan el uso del catalán en relación con la Administración del Estado o la Administración de Justicia.

Ahora bien: si tenemos en cuenta que el régimen de cooficialidad también comporta el uso del castellano, esta declaración debe considerarse como de alcance parcial, ya que este aspecto no se aborda directamente en la sentencia; con seguridad, ello se explica porque lo que se estaba decidiendo en el recurso era la constitucionalidad de una ley de normalización de la lengua propia, y esta vertiente condicionaba el debate. Por otra parte, en este caso no se puede establecer una separación nítida entre dos

esferas competenciales como serían, respectivamente, la regulación de la lengua propia por las comunidades autónomas y la regulación del castellano por el Estado, ya que es evidente que el mismo régimen de cooficialidad y las competencias que de él se derivan, nos llevan hacia una interrelación necesaria y profunda entre estas dos vertientes.

Esta reflexión sirve, a nuestro entender, para poner de relieve cuál es el alcance real de la declaración contenida en la Sentencia 82/1986, que no es otra que la de reconocer cuestión muy discutida en aquel momento— una competencia lingüística de las comunidades autónomas para poder regular los efectos de la cooficialidad de su lengua propia, incluso respecto a los poderes públicos no dependientes de ellas, pero entendiendo que de ahí no debe deducirse automáticamente una exclusión absoluta de la intervención estatal en materia lingüística, sobre todo en lo que concierne a la regulación del uso del castellano como lengua oficial en todo el Estado.

En este sentido hay que decir que en la misma Sentencia 82/1986 ya se pueden detectar indicios claros en esta dirección, como la afirmación de que, si bien la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE no impide que las comunidades autónomas determinen también los efectos de la cooficialidad de las lenguas sobre las Administraciones públicas estatales radicadas en su territorio, ello no obsta el hecho de que debe ser el Estado el que establezca la ordenación concreta para poner en práctica las consecuencias de dicha regulación en lo que concierne a los órganos propios. Parece, pues, que el Tribunal Constitucional pretende establecer el equilibrio entre dos intervenciones posibles: por una parte, la posibilidad de que las comunidades autónomas regulen el uso de las lenguas también respecto a los órganos de la Administración estatal, pero por otra parte pretende igualmente garantizar al Estado un margen de actuación para concretar cómo se aplican estas previsiones. Y este equilibrio tan difícil pasa necesariamente por considerar la intervención autonómica desde una finalidad muy concreta, que el mismo Tribunal define como capacidad para «enunciar» el derecho de los ciudadanos a usar cualquiera de las lenguas oficiales en relación a todos los poderes públicos radicados en su territorio y, al mismo tiempo, el deber que tienen dichos poderes públicos de adaptarse a la situación de bilingüismo. La consecuencia lógica a extraer es que, en este caso, la competencia autonómica se reconoce con el fin de poder determinar los efectos directos que resultan del régimen de cooficialidad establecido en la Constitución y en los Estatutos, lo cual no impide que el Estado sea el competente para regular cómo deben aplicarse concretamente estos principios de cooficialidad en lo que concierne a sus órganos administrativos. Esta consideración es asimismo extensible a la Administración de Justicia, ya que tribunal Constitucional precisa, en la misma sentencia, que la regulación de la cooficialidad efectuada por las comunidades autónomas no puede extenderse «a la ordenación concreta de su puesta en práctica por el Estado para sus organismos propios en la Comunidad Autónoma».

Esto se ve luego confirmado cuando el Tribunal Constitucional ha tenido que analizar preceptos dictados por el Estado que se refieren al uso de las lenguas, como es el caso del artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). En la Sentencia 56/1990, de 29 de marzo, el Tribunal reitera lo que ya había dicho en el sentido de que las comunidades autónomas pueden regular las consecuencias inherentes al concepto de cooficialidad de la lengua propia, tal y como hicieron en su momento las leyes autonómicas de normalización lingüística. Pero ahora añade otra perspectiva

distinta que afecta a la posición del Estado, como es la de considerar que «tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación de la materia (el uso de las lenguas) de acuerdo con el reparto general de competencias, encontrándonos, pues, ante una *competencia concurrente*». Y en lo que concierne en concreto a la Administración de Justicia, la Sentencia concluye a favor de la constitucionalidad de la LOPJ ya 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».

Esta conclusión permite entender que el Estado es competente para dictar una norma como la del artículo 36 de la Ley sobre la que dictaminamos, ya que en este caso el sustrato material al que se aplica es el que corresponde a las competencias del artículo 149.1.18 CE (régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo). Una cuestión distinta es determinar si el contenido concreto de esta regulación tiene en cuenta otros parámetros constitucionales y estatutarios que han de respetarse necesariamente, como son los efectos derivados directamente de la cooficialidad y la salvaguarda de las competencias lingüísticas de las comunidades autónomas.

3. Efectuadas las anteriores precisiones, ya podemos pasar a analizar el contenido del artículo 36 de la Ley, teniendo en cuenta que cuanto se dirá debe ponerse en conexión con la letra d) del artículo 35 de la Ley, que también hace referencia al uso de las lenguas oficiales.

A) El apartado 1 se refiere a la utilización de la lengua en los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado en los siguientes términos:

«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 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 su lectura se deduce que, en términos generales, se ajusta al régimen de cooficialidad, ya que, si bien se declara que la lengua a emplear será el castellano, ello se matiza luego cuando se trata del territorio de una comunidad autónoma en la que exista otra lengua oficial, reconociendo el derecho de todos los interesados a dirigirse a los órganos administrativos en la lengua oficial que deseen; este derecho se completa en el último inciso del apartado 1, que prevé que los interesados puedan exigir que los documentos y testimonios derivados del procedimiento les sean entregados en la lengua que hayan elegido. Por tanto, queda garantizado el derecho de los ciudadanos a utilizar cualquiera de las lenguas oficiales ante los órganos de la Administración del

Estado con plenos efectos jurídicos, así como el derecho a recibir las comunicaciones correspondientes en la lengua elegida.

Si contemplamos ahora este precepto desde el punto de vista de la Administración estatal, destacaremos dos aspectos importantes:

En primer lugar, la opción por la lengua castellana como lengua a utilizar normalmente, opción que no puede considerarse contraria a la Constitución y a los Estatutos, en tanto que el castellano es la «lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español» (STC 82/1986, de acuerdo con el artículo 3.1 CE); además, en la mayor parte del territorio del Estado el castellano es la única lengua oficial. En este caso, más allá del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos a relacionarse con la Administración en la lengua que elijan, la ley impone a ésta la obligación de tramitar el procedimiento en la lengua elegida por el interesado. Ello significa que, en este caso, toda la actuación administrativa deberá hacerse en esta lengua, y no sólo los trámites y actos concretos de relación entre el interesado y la Administración.

Pero una vez establecido esto, el precepto que comentamos introduce una excepción cuando dice «si concurrieran *varios interesados* en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento de tramitará en castellano». Esta regla pretende dar una solución al conflicto que puede suponer la discrepancia de los interesados en cuanto a la lengua a utilizar en el procedimiento.

La solución que adopta el precepto no puede hacerse derivar del deber de conocimiento del castellano a que se refiere el artículo 3.1 CE, que ni la Constitución ni los Estatutos establecen expresamente respecto de las demás lenguas oficiales. Entendemos que ello no sería base suficiente en este caso, porque la jurisprudencia constitucional, a pesar de haber extraído ciertas consecuencias del deber de conocimiento del castellano que priorizan su utilización, lo ha hecho en supuestos muy concretos en los que pudiera alegarse *situación de indefensión* por razón de desconocimiento de una lengua oficial distinta del castellano. Así lo ha declarado en la Sentencia 84/1986, de 26 de junio, haciendo referencia a factores de residencia o vecindad, o en la Sentencia 56/1990, en relación con el artículo 231 LOPJ, cuando prevé la utilización del castellano si una de las partes alega desconocimiento de la lengua oficial distinta del castellano, siempre que ello le produzca indefensión.

Desde la perspectiva de los ciudadanos que están en posición de igualdad respecto a ambas lenguas (en tanto que las dos son oficiales), la elección de una de ellas no puede basarse en una criterio que deje a la voluntad de uno de los interesados la utilización de la lengua en la tramitación del expediente; si la solución adoptada por el legislador se fundamenta en la elección de lengua realizada por el interesado, no parece justificable que el mero hecho de discrepar pueda significar, sin otra consideración, la imposición de una de las lenguas. La falta de racionalidad y proporcionalidad de la medida, aún queda más patente si tenemos en cuenta que quien quiera optar por el castellano siempre tendrá el derecho de dirigirse a la Administración y a recibir las correspondientes notificaciones en dicha lengua, independientemente de que el procedimiento se tramite en lengua catalana.

En consecuencia hay que entender que, en este punto concreto, el precepto sobre el que dictaminamos es inconstitucional por no respetar la posición igualitaria de los ciudadanos ante las lenguas, que deriva del régimen de cooficialidad previsto en el artículo 3.1 y 2 CE y 3.2 EAC, como por suponer asimismo una infracción del

principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 CE.

B) El primer inciso del apartado 2 del artículo 36 dispone 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 Ley efectúa aquí una remisión a la legislación autonómica que no plantea problema alguno de constitucionalidad y que conjuga, por otra parte, con lo que declaró el Tribunal Constitucional en la Sentencia 82/1986, en el sentido de que la competencia estatal sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) no justifica la adopción de normas básicas sobre el tratamiento de las lenguas en el ámbito de la Administración autonómica.

C) Para terminar, nos referiremos al último inciso del apartado 2 y al apartado 3 del artículo 36, en los que se establece la obligación de traducir al castellano los expedientes, sus partes o los documentos redactados en otra lengua oficial, que hayan de tener efectos «fuera del territorio de la Comunidad Autónoma».

Esta regla es consecuencia del carácter territorial de la cooficialidad, lo cual justifica, en este caso, la traducción porque allí donde ha de tener efectos la documentación no es oficial la lengua utilizada. Pero en el caso de la lengua catalana, este elemento territorial no resulta coincidente con el territorio de una única y concreta Comunidad Autónoma como es Cataluña; con lo que el alcance territorial de la oficialidad del catalán no queda circunscrito al territorio catalán.

Desde esta perspectiva, el precepto sobre el que dictaminamos desconoce la realidad expuesta, y según su tenor literal, obligaría a que la Generalidad de Cataluña, la Administración del Estado o la Administración local tuvieran que traducir al castellano documentos escritos en catalán que, por ejemplo, tuviesen sus efectos en la comunidad autónoma, Balear, donde el catalán es también lengua oficial. El legislador ha olvidado aquí que el ámbito lingüístico real y jurídico de la lengua catalana se extiende más allá del territorio de Cataluña, y ello tiene como resultado desconocer los efectos de la cooficialidad de dicha lengua.

Este hecho se confirma aún más cuando constatamos que el mismo legislador estatal ha tenido en cuenta la existencia de este ámbito lingüístico no coincidente con una sola comunidad autónoma. Así puede comprobarse en el artículo 231 LOPJ cuando en el apartado 4 establece la necesidad de traducción de los documentos «cuando deban surtir efectos fuera de la jurisdicción de los órganos judiciales sitos en la Comunidad Autónoma, salvo, *en éste último caso, si se trata de las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia coincidente*»; o también en la Orden 35/1987, de 17 de junio, por la que se regula el uso de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas en la Administración militar, en la que se establece la obligación que dicha administración tiene de admitir los documentos y certificaciones que le sean entregados en la lengua propia de la comunidad autónoma las autoridades y organismos situados en ella, siempre que «*hayan de resolverse en el ámbito territorial propio de dicha comunidad, o de otra comunidad que disfrute de lengua oficial coincidente*».

CONCLUSION

Atendiendo a los razonamientos contenidos en los fundamentos precedentes, opinamos que:

1. Son contrarios a la Constitución y vulneran el Estatuto de Autonomía de Cataluña los preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y el Procedimiento Administrativo Común que a continuación se citan: 17.1, párrafo primero, inciso «por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos» y párrafo segundo; 22; 23; 24; 25 y 27, excepto el apartado 2 del artículo 22; la letra a) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 23; el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 24; el apartado 1 del artículo 25 y los apartados 1 y 4 del artículo 27, de acuerdo con lo expuesto en el fundamento VI, B); y 36.1, segundo párrafo, segundo inciso; apartado 2, segundo párrafo, primer inciso, y apartado 3.

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados al principio.

