

ESPECIAL
«EL RÈGIM JURÍDIC DE LES
ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES»

Crònica



ÍTER LEGISLATIU DE LA LLEI 30/1992

M. Àngels Sotorra i Serra

Departament de Dret Administratiu i Processal
de la Universitat de Barcelona

I. Consideracions generals

La nova Llei de règim jurídic de l'Administració d'Estat i del procediment administratiu comú ha estat fruit de la tasca dels redactors del projecte i de les esmenes presentades pels diferents partits polítics presents a la Comissió.

La Llei presenta quatre grans temes que s'han anat modulant al llarg dels debats en comissió, tant al Congrés com al Senat:

- bases del règim jurídic de les administracions públiques,
- procediment administratiu comú,
- potestat sancionadora,
- responsabilitat de les administracions públiques.

Així, doncs, l'íter legislatiu comprèn:

- avantprojecte de 5 de desembre de 1991,
- projecte de 4 de març al qual es van presentar, en el Congrés, 637 esmenes,¹
- projecte de 12 de juny de 1992, que recull les esmenes presentades a tràmit,
- projecte de 3 de juliol, que conté les esmenes definitives,
- projecte publicat pel Senat, de 29 de juliol de 1992,
- Dictamen de la Comissió del Senat, publicat el 9 d'octubre de 1992,
- projecte de 5 de novembre: el Senat publica el seu text definitiu, el qual és tramès al Congrés per a la seva aprovació,
- Llei de 26 de novembre de 1992.

En aquest procediment legislatiu no podem obviar, com a elements influents en la redacció final de la Llei, la menció del dictamen del Consell d'Estat sobre el text de l'avantprojecte i la documentació utilitzada pels redactors de la Llei (normes, doctrina, jurisprudència...)²

L'anàlisi de les esmenes presentades deixa entreveure la posició de les diferents forces polítiques, de reticència per les unes i de col·laboració per les altres, que s'han anat manifestant al llarg dels debats parlamentaris.

1. V. BOGC. Sèrie A núm. 82, 3, 5, 6, 7 i 8 de maig i 4 de juny de 1992.

2. Continguda a la recopilació preparada per a la tramitació del Projecte de llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Publicat per la Secretaria General del Congrés dels Diputats.

Segons el Grup Socialista, les variacions pel que fa a la normativa anterior són notables, en contra de l'opinió del Grup Popular. En tot cas, com un apunt, perquè hi ha una anàlisi més extensa al capítol IV, destaquen la substitució d'Administració central per Administració de l'Estat, i del terme administrats pel de ciutadans. Però sense oblidar la voluntat dels seus redactors d'unificar en un sol text l'anterior LRJAE i la LPA.

II. Referències sobre la documentació utilitzada per a la redacció de la Llei

1. *Recopilació general*

Els redactors de la Llei es van basar en els precedents immediats: la LRJAE de 1957 i la LPA de 1958. Però també en molts d'altres. Així, podríem considerar els següents:

a) Documentació espanyola. Com a legislació estatal es mencionen a la recopilació general des de la Llei de 19 d'octubre de 1889, per la qual es disposa que cada ministeri faci i publiqui un reglament de procediment administratiu per a les seves dependències, fins al Reial decret 10/1991, pel qual es determina l'estructura orgànica del Ministeri de Justícia passant per 33 lleis preconstitucionals i unes altres 33 de postconstitucionals. També es consulta la legislació autonòmica andalusa, aragonesa, asturiana, baleàrica..., fins a la de les disset comunitats autònomes. I els convenis internacionals ratificats per Espanya sobre la notificació a l'estranger de documents administratius. També se citen 28 sentències del Tribunal Constitucional, juntament amb precedents parlamentaris: proposicions de llei, interpel·lacions, compareixences i preguntes. I, finalment, la Memòria del Govern que es comenta a l'apartat següent.

b) Documentació de les comunitats europees, tant de dret privat com documents preparatoris sobre la coordinació dels estats membres i les institucions de la Comunitat per avaluar la necessitat d'un sistema comunitari interinstitucional d'informació.

c) Documentació estrangera. Es consultà la legislació bàsica d'Austràlia, EUA, Gran Bretanya, RFA i Suïssa.

Però destaca la referència a les normatives francesa i italiana. Així, la legislació francesa sobre relacions interadministratives, motivació dels actes i documents. La Llei italiana núm. 241 de 7 d'agost de 1990 sobre «*nome in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*» fou inspiradora dels recursos administratius i de les normes de procediment, però potser la seva influència és més clara en el dret d'accés als documents administratius.

d) Documentació dels organismes internacionals, com ara la documentació del Consell d'Europa en matèria d'informació i prova a l'estranger. I diverses normes del Comitè de Ministres referents a actes i sancions administratives.

e) Bibliografia. Consta de 456 referències de monografies i 190 articles de revistes sobre diversos punts del projecte de llei.

2. Memòria presentada pel Govern

La Memòria que adjunta el Govern al projecte de llei en examen es presenta encapçalada per dues grans notes:

- És un important desenvolupament de la Constitució.
- És la reforma més profunda del funcionament de l'Administració des de 1958.

S'hi exposa que l'estructura territorial de l'Estat necessitava una readaptació administrativa. Per això es propugna una modernització de l'aparell administratiu, a fi d'establir un escenari jurídic més àgil i flexible.

Es pretén, també, posar per davant l'interès del ciutadà enfront del formulisme. La transparència, l'activitat i la responsabilitat esdevenen objectius primordials.

Presideix a la Llei la idea de tractar els administrats d'una manera comuna, la qual cosa, per exemple, justifica la regulació unitària establerta del sistema de responsabilitat.

A la mateixa Memòria presentada pel Govern es recullen les innovacions que conté el que llavors va ser un projecte de llei. S'hi comptabilitzen 12 innovacions substantives i 43 d'específiques.

Les substantives són les següents: l'adaptació a l'estructura territorial, però sota el principi de «cooperació interadministrativa»; s'estableix un nou catàleg de drets dels ciutadans enfront de les administracions públiques (accés als registres, a la informació i a l'orientació per les administracions públiques, no presentació de documents no exigibles, formulació d'al·legacions, identificació dels funcionaris responsables); disseny del marc tècnic; ampliació del concepte d'interessat; regulació de l'accés a arxius i registres administratius (s'introdueix el principi de transparència i accessibilitat); una més gran agilitat en els tràmits; reforma en el règim dels actes administratius; simplificació dels recursos; reforçament de l'obligació de resoldre i nou tracte dels actes presumptes; mecanismes d'exigència de la responsabilitat personal; reforma de la responsabilitat patrimonial (es configura la responsabilitat objectiva); i finalment una nova regulació de la potestat sancionadora (exclusió dels procediments disciplinaris del contractista).

Es configuren com a principis de la potestat sancionadora: el de legalitat, irretroactivitat, tipicitat de les sancions, responsabilitat, proporcionalitat, prescripció i concurrència de les sancions.

I, com a principis del procediment: garantia, dret a un responsable, mesures provisionals, presumpció d'innocència i resolució.

Són exemples d'innovacions específiques: la definició dels principis de les relacions entre les administracions públiques (art. 4), la previsió dels convenis de col·laboració (art. 6), la regulació de les comunicacions entre les comunitats autònomes i les institucions comunitàries (art. 10), la regulació de l'advocació (art. 17), la supressió de la reclamació amb queixa...

3. Dictamen del Consell d'Estat

La consulta al Consell d'Estat era facultativa, però, malgrat això, fou sol·licitada en consideració al contingut del projecte.

El pla i l'estructura del text mereixen a aquest organisme un judici favorable.

Reconeix que és el fruit d'unes exigències constitucionals (art. 149.1.18, 103.1, 105 i 106 de la Constitució). I, d'altra banda, reconeix l'Estat com a competent per dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

Considera, seguint el seu fil argumental, que l'expressió «règim jurídic» de l'art. 149.1.18 CE inclou la regulació bàsica de l'organització, del procediment i dels recursos. Així, doncs, l'avantprojecte de llei motiu d'examen va ser considerat respectuós amb les competències implicades.³

D'altra banda, el caràcter servicial amb què es presenta a l'Administració i la seva submissió a l'ordenament jurídic són idees presents al llarg de l'articulat. Com la menció directa o indirecta als principis de legalitat, objectivitat, eficàcia i desconcentració.

L'ordenació de les relacions entre Administració central i autonòmica és la conseqüència de l'existència d'un sistema estatal compost.

Aquestes són a grans trets les apreciacions globals del Consell d'Estat sobre l'avantprojecte. Les consideracions puntuals les conté el capítol IV, en analitzar article per article les modificacions experimentades.

III. Esmenes presentades

1. Esmenes

Aquest apartat consta de dues parts. La primera, referida a les esmenes a la totalitat presentades, i, una de segona, a les esmenes acceptades en el Congrés.

Es van presentar quatre esmenes a la totalitat: pel CDS, IU-IC, Grup Mixt-EE i Grup Popular.

El CDS argumentava en la seva presentació un desenvolupament insuficient dels principis constitucionals, una formulació deficient dels principis generals, especialment el de cooperació, i també un contingut desordenat i confús del títol IV. Finalment, una regulació defectuosa dels recursos administratius.⁴

IU-IC basa la seva esmena en el fet que el projecte no permetrà una millora substancial de les administracions públiques. Les novetats, d'altra banda, considera que són insuficients, i, les que apareixen, estan envoltades de cauteles. No s'amplien els drets dels ciutadans, sinó les seves inseguretats. Els qui esmenen consideren que es perpetua l'opacitat de l'Administració i que els mecanismes d'informació són insuficients. Critiquen el que ells consideren un excessiu detallisme per a una llei que només hauria de contenir les bases, i acaben al·legant una gran divergència entre l'exposició de motius i el seu desenvolupament posterior.⁵

El Grup Mixt argüeix que la nova Llei no revisa en profunditat el model anterior. És una llei obsessionada per l'eficàcia de l'Administració, quan hauria d'haver apostat per una reconstrucció més vigorosa del sistema.⁶

El Grup Popular considera que s'haurien de tractar en textos separats el procediment i el règim jurídic. És un text confús i insuficient. No és global ni integrador a

3. V. dictamen del Consell d'Estat sobre l'avantprojecte, pàg. 4 a 6.

4. V. DOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 82-6, de 7 de maig de 1992, pàg. 43.

5. V. *opus cit.*, a la nota 4, pàg. 44.

6. V. *opus cit.*, a la nota 4, pàg. 44.

l'Estat de les autonomies. La regulació és defectuosa en les qüestions de fons. Acaba dient que solament utilitza materials preconstitucionals.⁷

Aquestes quatre esmenes a la totalitat de devolució van ser rebutjades per votació en el Congrés.

A l'articulat es van presentar 637 esmenes.⁸ Al capítol IV del present escrit es recull una exposició temàtica de les esmenes i, en conseqüència, de les modificacions sofertes pel text. A continuació només consta un llistat, per articles i per títols, de les que van ser acceptades en el Congrés. Són les següents:

- art. 2.2 de modificació (àmbit d'aplicació),
- art. 3.3 de modificació (principis generals),
- art. 8 de modificació (efectes dels convenis),
- art. 12 de modificació (principi de competència),
- art. 15 d'addició (comanda de gestió),
- art. 18 de modificació (coordinació de competències),
- art. 20 de modificació (substitució de titulars dels òrgans administratius),
- art. 27 de modificació (abstenció de les autoritats i personal al servei de les Administracions públiques),
- art. 34.b de modificació (drets dels ciutadans, identificació del funcionari responsable),
- art. 37.2 d'addició (registre dels òrgans administratius),
- art. 52.f i punt 2 nou de modificació, suspensió i addició (motivació dels actes administratius),
- art. 56 de modificació (notificacions),
- art. 57.5.b de modificació (pràctica de la notificació),
- art. 68 de modificació (sol·licituds d'iniciació del procediment),
- art. 69.2 de modificació (millora de la sol·licitud),
- art. 71 de modificació (acumulació del procediment),
- art. 77 d'addició (al·legacions en la fase d'instrucció),
- art. 78.2 i 3 d'addició (prova, mitjans i període),
- art. 81.3 i 4 de modificació (evacuació dels informes),
- art. 91.1 de modificació (títol d'execució),
- art. 94.1 i 3 de modificació (mitjans d'execució forçosa),
- art. 99 d'addició (prohibició d'interdictes),
- art. 100 de modificació (revisió d'actes nuls),
- art. 105 de modificació (objecte i classes de recursos administratius),
- art. 106.2 de supressió (recurs de súplica),
- art. 108.1 i 3 de modificació (escrit d'interposició del recurs),
- art. 111.3 de modificació (resolució del recurs administratiu),
- art. 112 de modificació (objecte i termini del recurs ordinari),
- art. 127 de modificació (principi de tipicitat),
- art. 130.1 de modificació (principi de les infraccions i sancions),
- art. 137.1 de modificació (principi de responsabilitat patrimonial de les Administracions públiques),

7. V. *opus cit.*, a la nota 4, pàg. 44.

8. V. BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 82-7, de 4 de juny de 1992, pàg. 187 a 203.

- art. 138.1 de supressió (la indemnització),
- art. 142.1 de supressió (exigència de la responsabilitat),
- art. 143 de modificació (responsabilitat civil i penal del personal al servei de les Admnsitracions públiques),
- disposició addicional 8a d'addició (actes i resolucions que posen final a la via administrativa),
- disposició addicional 9a d'addició (redacció de l'art. 37.1 LRJCA),
- disposició derogatòria punt 2 a) d'addició (art. 34 LRJAE complet).

D'això es dedueix que el títol VI és el que ha sofert més modificacions quant al nombre. I, en segon lloc, que les esmenes acceptades són majoritàriament les presentades pel PSOE i algunes, en menor nombre que les anteriors, de transaccionals.

2. *Anàlisi de les posicions dels diferents partits polítics a través de les seves esmenes presentades al projecte de llei*

A través de les diferents esmenes presentades pels diferents partits polítics podem conèixer les seves desiguals posures enfront dels temes de la Llei. Les esmenes presentades van ser un total de 637, a càrrec del PNB, IU-IC, Grup Mixt, CIU, PSOE i Grup Popular respectivament.⁹

El PNB presenta les esmenes núm. 1 a 47. Estan encarrilades principalment a qüestions de tipus competencial. Així, consideren que s'hauria d'haver tingut en compte la competència d'autoorganització de les comunitats autònomes i que s'haurien d'haver afegit els territoris històrics quant a l'àmbit d'aplicació de la Llei. Consideren que el Senat no és el fòrum adequat per remetre-hi els convenis de conferència sectorial, com els de col·laboració. Proposen la comunicació directa entre les comunitats autònomes i les institucions de les comunitats europees, la qual cosa no usurparà la competència estatal de l'art. 149.1.3 CE i farà que s'aconsegueixi un compliment més ràpid de l'obligació comunitària i una major adequació al principi d'autonomia. Al·leguen, basant-se en les sentències del Tribunal Constitucional 123/88 i 74/89, que és competència de les comunitats autònomes amb llengües oficials pròpies l'establiment del règim jurídic del seu ús en el seu àmbit territorial.

Pel que fa a aspectes substantius del procediment i règim jurídic, es formulen les propostes següents:

- Proposen afegir que per silenci no es podran adquirir facultats o drets contraris a l'ordenament.
- Igualen el règim dels actes nuls i anul·lables.
- No exclouen la relació funcional i altres de subjecció especial dels principis bàsics de la potestat sancionadora recollits per la Llei.
- Donen un major trasllat dels principis del dret penal al dret administratiu sancionador.
- Proposen que la responsabilitat concurrent de les administracions públiques sigui solidària.

9. V. *opus cit.*, a la nota 8.

- La incorporació d'una disposició addicional que reconegui els òrgans consultius de les comunitats autònomes.
- Fixen un termini màxim per a l'ampliació del terme de resolució del procediment administratiu.¹⁰

IU-IC presenten les esmenes núm. 48 a 160. Hi defensen:

- Afegeixen la transparència i la participació com a principis de relació de l'Administració amb els ciutadans.
- Estableixen com a obligació de l'Administració emetre's mútuament els escrits i documents que els ciutadans, per error, presentin davant d'una administració equivocada.
- Donen major rellevància a la delegació de competències de les administracions superiors a les locals.
- Consideren més oportú no regular en aquesta Llei els convenis de col·laboració ni els consorcis, per jutjar que no és el marc idoni.
- Proposen reconèixer als estrangers els drets que es reconeixen als espanyols en les seves relacions amb l'Administració.
- Obliguen l'Administració a conservar la documentació d'interès general en el seu poder fins que hagi esgotat els seus efectes, i, en tot cas, 75 anys des de la data del seu arxiu.
- Reconeixen que els registres han d'estar oberts matí i tarda.
- Ampliar el termini d'un mes a tres per a la producció d'efectes de les notificacions fetes directament a l'interessat; les administracions públiques podran establir una audiència pública en el cas de concórrer diferents interessats.
- Afegeixen que si la quantitat deguda a l'Administració no estigués garantida, o si aquesta fos insuficient, es procedirà a l'embargament de béns.
- Proposen reconèixer els òrgans consultius de les comunitats autònomes en el propi text de la Llei.
- Estableixen límits a la suspensió i que la revisió d'actes anul·lables es doni quan infringeixin greument la Llei, sense precisar si són normes legals o reglamentàries.
- Introdueixen la regla general del caràcter facultatiu dels recursos administratius previs per impugnar un acte administratiu.
- Suprimeixen la referència de les reclamacions del personal civil no funcionari de l'Administració militar.
- Afegeixen que les lleis podran contemplar la imposició de sancions consistents en la realització de prestacions personals i en cas de no realitzar-les s'imposaria una sanció econòmica.
- Afegeixen una nova disposició addicional que inclogui les modificacions necessàries de la Llei de reforma de la funció pública, a fi d'incloure les infraccions derivades de les responsabilitats dels funcionaris en la tramitació dels procediments.¹¹

El Grup Mixt presenta les esmenes 163 a 246. Reiteren arguments defensats per altres grups, com és ara no incloure les conferències sectorials, donar major importàn-

10. V. BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 82-6, de 7 de maig de 1992, pàg. 45 a 58.

11. *Idem*, V. *opus cit.*, a la nota 10, pàg. 58 a 79.

cia a les llengües cooficials, reconèixer els òrgans consultius de les comunitats autònomes, reduir el termini de prescripció de les infraccions. Pel que fa a les notificacions, proposen evitar que la comunicació sigui lliurada a qui es trobi a casa de manera accidental. D'altra banda, suggereixen el reconeixement de la possible senyalització del termini per hores, reduir el termini de 3 mesos a 1 per considerar la desestimació presumpta d'un recurs. I reduir a la meitat els terminis de prescripció de les infraccions, basant-se en el principi de seguretat jurídica.¹²

Seguint la línia de preocupació competencial introduïda pel PNB, CIU presenta les esmenes 247 a 364. Advoquen per un més gran reconeixement de la cooficialitat de les llengües autonòmiques. Unes altres de les seves propostes són les següents:

- Diferencien les instruccions de les ordres de servei i de les disposicions de caràcter general.
- Concreten les condicions en què s'ha de fer la delegació de competències.
- Concreten quines persones poden ser considerades interessades en el procediment.
- Introdueixen la possibilitat de presentar escrits i documents sense subjecció a un termini preclusiu fins després de la finalització del tràmit d'audiència.
- Postulen una major protecció dels interessos dels administrats en la tramitació dels assumptes, i així fixen un termini màxim en l'ampliació de terminis per resoldre.
 - No fan dependre l'eficàcia dels actes per silenci positiu de l'obtenció d'una certificació; haurien de ser eficaces des que es produeix el silenci positiu.
- Protegeixen els drets dels administrats garantint la notificació dels actes i de les resolucions administratives.
- Estableixen amb més amplitud una relació dels llocs on es pot fer la notificació als interessats evitant la via dels edictes, per la seva dubtosa eficàcia.
- Possibiliten la pràctica de la notificació en el major nombre de supòsits; per exemple, en el cas de societats mercantils es podrà notificar en qualsevol dels seus establiments. S'hauran d'esgotar totes les vies, fins i tot la notificació personal a l'estranger, abans d'acudir a la via edictal.
- Amplien els supòsits en què es poden dictar mesures cautelars, evitant que només es tracti d'un privilegi en benefici de l'Administració.
- Estableixen, quan ho requereixi la naturalesa del procediment, l'obligatorietat del tràmit d'informació pública.
- No és causa d'inadmissió, sinó de desistiment, postular el reconeixement de drets no previstos a l'ordenament jurídic o mancats manifestament de fonament.
- Estableixen com a regla general la suspensió de l'execució de l'acte la legalitat del qual apareix seriosament qüestionada.
- Redueixen el termini processal en què s'entendrà suspesa l'execució de l'acte impugnats.
- Positivitzen l'exigència de la responsabilitat patrimonial de les Administracions públiques per actes del legislador.

En definitiva, advoquen per la modernització en les relacions entre Administracions i per la necessitat d'agilitar o de reduir l'Administració.¹³

EL PSOE presenta les esmenes 365 a 408. Coincideixen, en la seva gran majoria,

12. V. *opus cit.*, a la nota 10, pàg. 80 a 98.

13. V. *opus cit.*, a la nota 10, pàg. 99 a 130.

amb les esmenes acceptades. Entre elles destaquen la inclusió de la comanda de gestió i refermen la notificació directa als interessats.¹⁴

El Grup Popular defensa les esmenes 409 a 534. S'hi sosté el que segueix:

- L'ampliació de l'àmbit d'aplicació de la Llei a la Casa Reial, Tribunal Constitucional, administracions auxiliars, entitats públiques que integren l'Administració insitucional.
- Ressalten els principis d'igualtat i neutralitat administrativa.
- Es proposa, juntament a les conferències sectorials, una conferència general autònoma.
- Precisen que els consorcis gaudeixen de personalitat jurídica pròpia.
- Proposen una major regulació de la desconcentració.
- S'afirma que la configuració de l'advocació que fa el projecte és contrària als principis de bona administració i de professionalitat de l'Administració, i també al principi de seguretat jurídica.
- No s'entén el motiu de la certificació en el cas dels actes presumptes.
- Introdueixen el principi de no *reformari in peius*.
- Separen l'exercici de l'exigència de responsabilitat, segons que l'exercici una administració o els particulars.
- Mantenen l'opció dels particulars d'exigir les indemnitzacions directament a les autoritats causants o a les administracions públiques al servei de les quals aquelles actuen.
- Suprimeixen la disposició addicional sobre adequació dels procediments en el dret transitori.
- Suprimeixen la referència als procediments administratius en matèria tributària.
- Suprimeixen totes les disposicions derogatòries, perquè consideren completa la nova Llei i perquè així no cal acudir als textos anteriors per remissió.¹⁵

L'últim bloc d'esmenes el presente el CDS. Són les 535 a 637. S'hi exposen:

- Determinen els recursos a plantejar en els casos en què es pretengui l'exercici d'acions contra convenis.
- Salvaguardar el dret de l'administrat a identificar les autoritats i els funcionaris que entenguin dels procediments que l'afectin.
- Limiten la llibertat dels òrgans col·legiats per a la seva autoregulació mitjançant quòrum.
- No condicionen les associacions a un reconeixement legal per ostentar la condició d'interessats en el procediment.
- Suprimeixen la limitació al dret d'accés als registres quan continguin informació sobre actuacions del Govern en exercici de les seves competències, perquè és una clàusula confusa en la qual es podria emparar el Govern per bloquejar l'exercici del dret a l'accés als arxius i registres.
- Estenen la intercanviabilitat dels registres no solament a les comunitats autònomes sinó també a l'Administració local.
- Acosten l'Administració als ciutadans mitjançant l'establiment en els governs civils

14. V. *opus cit.*, a la nota 10, pàg. 130 a 139.

15. V. *opus cit.*, a la nota 10, pàg. 139 a 164.

d'un registre de guàrdia per a presentació de documents amb horari superior a l'ordinari.

- Per donar més garanties a la difusió publicitària de l'activitat administrativa es considera oportú d'incloure com a mitjans de comunicació els àudio-visuals, els televisius i les ràdios públiques.
- Proposen la reducció del termini per a l'efectivitat de les notificacions defectuoses; el projecte s'ha d'equilibrar dotant amb majors requisits la notificació en garantia de l'administrat.
- «Basta dirigir-se a l'Administració» és la proposta del Grup. No és exigible la determinació de l'òrgan o unitat, perquè l'administrat no ha de conèixer el detall de l'entramat organitzatiu. L'Administració receptora de la sol·licitud haurà de trametre-la a l'òrgan competent.
- No sembla justificada la reducció a la meitat del termini per recórrer en reposició, la qual cosa repercuteix en una disminució de les seves garanties en el procediment.
- Determinen un termini per fer efectiva la indemnització.
- Consideren que no es pot parlar d'exercici de potestat disciplinària pel que fa als qui se situen en una relació de dret privat.¹⁶

Resumint de manera molt sintètica el que hem exposat, podem destacar una clara preocupació competencial del PBN i de CIU. Igualment, el PNB adopta una postura defensora de les potestats legislatives de les comunitats autònomes i del reconeixement dels territoris històrics. El Grup Popular es caracteritza per unes esmenes globals de supressió que pretenen mantenir la normativa anterior i reformar-la en tot allò en què fos caduca, evitant de construir un «híbrid» entre dues lleis que deroguen només parcialment les anteriors. D'altra banda, IU-IC manifesten una clara preocupació pels drets dels ciutadans, per la modernització de l'Administració com a gran objectiu i per defensar una visió més municipalista. El CDS advoca per un més gran reconeixement de les garanties dels administrats, facilitant la seva relació amb l'entramat administratiu.

IV. Anàlisi de les modificacions del text en el procés de la seva discussió parlamentària

a) *Exposició de motius*

L'exposició de motius conté els paràmetres en què s'enquadra aquesta Llei, la voluntat dels seus redactors, i també una menció a cada títol i al seu contingut.

S'hi posa de manifest que la Constitució atorga competència a l'Estat per dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques, però les comunitats autònomes podran dictar el seu desenvolupament si són titulars d'aquesta competència.

La Llei troba els seus antecedents en la LRJAE de 1957 i en la LPA de 1958. Però el nou concepte d'Administració aportat per la Constitució ha significat una modificació de la concepció anterior. Així, doncs, es presenta en aquesta Llei una administra-

16. V. *opus cit.*, a la nota 10, pàg. 164 a 185.

ció posada al servei dels ciutadans i que té com un dels principis bàsics del seu funcionament el de la cooperació entre les administracions públiques. Aquestes ajustaran les seves actuacions als avanços tècnics i als nous mitjans operatius presos en consideració.

El Consell d'Estat, en el seu dictamen sobre l'exposició de motius, postula una més gran precisió de les categories jurídiques, com és ara la col·laboració, la cooperació i la coordinació. Proposa una nova formulació dels raonaments sobre el silenci i destaca la no completesa de la qualificació jurídica que es fa del recurs de reposició. S'hauria de donar un més gran realçament a la novetat que suposa regular la potestat sancionadora d'una manera general. I finalment critica la notable distinció que hi ha entre el Govern i l'Administració. La diferència no és tan nítida ni tan tallant com es pretén a l'avantprojecte.¹⁷

El contingut de l'exposició de motius no ha sofert modificacions al llarg de la seva tramitació parlamentària, però el Grup Popular va presentar quatre esmenes, i el CDS sis. El CDS proposava precisions terminològiques i la supressió d'algun paràgraf. En canvi, el Grup Popular proposa la supressió dels quatre primers punts del text perquè contenen «orientacions que amenacen la legalitat».¹⁸

El CDS proposa que consti el sotmetiment de l'Administració pública al compliment i a la satisfacció dels interessos generals. I, en segon lloc, el reconeixement de les corporacions locals com a subjectes de la Llei.

El Grup Popular critica el títol mateix de la Llei, ja que les regles sobre règim jurídic hi són escasses, mentre que s'hi regula més el procediment administratiu. Consideren que el text no conté grans innovacions tècniques; la majoria d'elles ja es troben en lleis especials. Consideren que «es postula el sotmetiment ple de l'Administració a la llei i al dret, i no apunta la mateixa cosa pel que fa al Govern. S'emmarca l'espai d'actuació pública amb diferent grau d'adequació a l'ordenament jurídic. Sembla que revitalitzen els actes polítics al marge del control jurisdiccional».¹⁹

Les esmenes presentades no van ser acceptades al Congrés. El Senat tampoc no hi va introduir cap modificació.

b) *Títol preliminar: de l'àmbit d'aplicació i principis generals*

El títol preliminar estableix l'objecte de la Llei (règim jurídic, procediment administratiu comú i responsabilitat patrimonial), el seu àmbit d'aplicació i els principis generals.

En la discussió parlamentària al Congrés destaquen els principis com a matèria polèmica. Perquè els principis generals són, com digué Nadal pel grup català CIU,²⁰ «el compendi de tot allò que vol recollir o tractar la Llei».

El Grup Popular va ser molt crític i puntualitzà dues qüestions: la seva preocupació per l'execució general de l'Administració institucional i altres entitats de dret públic. Consideren «el terreny més propici perquè hi creixi i hi floreixi la corrup-

17. Dictamen del Consell d'Estat, pàg. 124 a 131.

18. V. *Diari de Sessions del Congrés dels Diputats* núm. 482, pàg. 14191 a 14193, any 1992.

19. V. *opus cit.*, a la nota 18.

20. V. *opus cit.*, a la nota 18, pàg. 14190 a 14191.

ció».²¹ I, en segon lloc, el silenci de l'article segon sobre el Govern pot ser una liberalització dels límits i les garanties dels controls jurisdiccionals.

El caràcter bàsic de la Llei també va ser tema polèmic en els debats. S'argumentà, per part dels partits nacionalistes preocupats especialment per temes competencials, que uns determinats aspectes de la Llei s'excedeixen d'aquest caràcter bàsic. I, d'altra banda, no se n'hi inclouen d'altres, com és ara el règim patrimonial o financer de les administracions públiques o bé la creació d'entitats instrumentals de manera pública o privada.

Destaca en el text l'art. 2, sobre l'àmbit d'aplicació de la Llei, per les diferents modificacions que ha sofert. En el Congrés s'introduí un nou matís respecte de l'avantprojecte: es consideren sotmeses a la Llei les administracions «vinculades» i dependents. L'avantprojecte només mencionava dependents.

La no admissió d'aquest article de l'Administració institucional va ser criticada en el dictamen del Consell d'Estat, en què es criticava la no especificació de la submissió de les entitats de dret públic a aquesta norma.

Aquesta segona puntualització va ser represa en el text del Senat.

El dictamen de la comissió del Senat ha precisat el significat de l'àmbit d'aplicació: abans es deia que les entitats de dret públic se subjectaran a la present Llei «quan exerxeixin potestats administratives».

c) *Títol I: de les administracions públiques i les seves relacions*

En aquest títol, que presenta novetats respecte de la legislació de 1957-58, com és ara els convenis de col·laboració, les relacions amb les comunitats europees, els principis de les relacions interadministratives, les variacions al llarg de la seva tramitació han estat principalment gramaticals.

El Consell d'Estat critica que la informació i l'assistència entre Administracions públiques s'estableixin basant-les en unes circumstàncies en general massa àmplies. Suggereix que els problemes d'interpretació en els convenis de col·laboració els resolgui el Senat.²²

La discussió al Congrés es va centrar en les relacions entre les comunitats autònomes i les institucions comunitàries. El PNB i CIU proposaven una relació directa entre totes dues instàncies, però el PSOE negà aquesta possibilitat basant-se en unes directives comunitàries que han imposat el deure que les administracions estatals siguin les úniques interlocutores de les comunitats europees.

Els convenis de col·laboració i les conferències sectorials també van ser motiu de polèmica. El Grup Popular va proposar la creació d'un es de conferències autonòmiques.²³

Malgrat aquestes crítiques, només fou acceptada una esmena en el Congrés, que alterà l'ordre de l'art. 8 referit als efectes del conveni, però que no en varià el contingut.

d) *Títol II: dels òrgans de les administracions públiques*

El títol II es refereix als òrgans de les administracions públiques. Presenta diferents innovacions respecte de les lleis anteriors.

21. V. *opus cit.*, a la nota 18, pàg. 14191 a 14193.

22. Dictamen del Consell d'Estat, pàg. 16 a 23.

23. V. *opus cit.*, a la nota 18, pàg. 14207 a 14209.

La regulació de les instruccions i ordres de servei, l'avocació (la Llei de 1958 només la mencionava, però no hi estava regulada tan extensament ni sota el títol d'avocació), la delegació de signatura, la substitució de titulars d'òrgans administratius i òrgans col·legiats, i també la comanda de gestió. Precisament aquesta darrera tècnica va ser molt discutida a les sessions de la comissió del Congrés.²⁴ El PSOE defensa la seva consideració en el text, però els partits de l'oposició ho discuteixen. L'art. 150.2 CE, quan parla de l'atribució de facultats a les comunitats autònomes, cita dos mecanismes: delegació o transferència, i no es preveu aquesta figura jurídica. Aquest argument és usat per justificar la seva inconstitucionalitat i la possibilitat que meriti un mitjà per atribuir per la porta falsa competències a les comunitats autònomes, basant-se en una major eficàcia, sense necessitat de pactes autonòmics globals ni de reforma estatutària. Aquest argument és rebut dit que la comanda de gestió en cap cas no implica una alteració de la competència.

Els òrgans col·legiats també van ser motiu de discussió: en concret, les seves funcions i motius de delegació.

Les modificacions en el text inicial han estat quantioses. Així, pel que fa a l'avantprojecte inicial, el projecte del Congrés hi afegeix un supòsit de no delegació: «matèries en què es determini així per norma amb rang de llei». I, en segon lloc, s'estableix que la competència solament podrà ser avocada per l'òrgan delegant, en el supòsit d'avocació entre òrgans no dependents jeràrquicament.

En el Congrés s'introdueixen noves modificacions: s'afegeix un nou apartat a la delegació de competències, el que es refereix a la delegació en un òrgan col·legiat. Destaca la introducció de l'art. 15 *bis* (la comanda de gestió). S'afegeix un nou supòsit d'abstenció obligatòria: en els casos d'haver prestat en els dos últims anys serveis professionals de qualsevol tipus i a qualsevol lloc en relació a l'assumpte que es resolgui.

El text del Senat modifica un article sobre les funcions dels òrgans col·legiats. Se suprimeix fer constar l'abstenció i, en canvi, s'afegeix expressar el sentit del vot.

e) *Títol III: dels interessats*

Pel que fa a la LPA, s'introdueix un nou concepte d'interessat, més ampli que no pas el precedent.

El Consell d'Estat va posar en relleu que l'avantprojecte incorpora innovacions com ara el dret d'audiència. Però també suggereix la introducció d'una acció pública. I un termini superior al previst per corregir l'omissió de representació.

La condició d'interessat de les associacions reconeguda a l'art. 31.2 fou discutida en els debats parlamentaris. Hi havia una certa unanimitat de criteris que aquesta condició havia de ser reconeguda per una llei posterior. Es critica la lentitud i la cautela del Govern davant del fenomen corporatiu. I es proposa la substitució de la remissió a una llei posterior que les reconegui, per la remissió als art. 7 i 36 de la Constitució, que contenen les característiques pròpies definidores de les associacions. O bé que el simple fet de representar interessos econòmics i socials suposa ser titular d'interessos col·lectius exercitables en els termes del projecte de llei.

24. V. *opus cit.*, a la nota 18, pàg. 14218 a 14236.

El PSOE acceptà una esmena transaccional que flexibilitzà el concepte formal de llei.²⁵

Pel que fa a l'avantprojecte, no es van introduir modificacions. Al Congrés es presentaren diverses esmenes sobre la identificació dels interessats i la representació, però solament s'acceptà l'esmentada anteriorment, que flexibilitza la condició de llei exigida per reconèixer les associacions com a interessats. Al Senat no s'hi va introduir cap modificació.

f) *Títol IV: de l'activitat de les administracions públiques*

El títol presenta novetats respecte de la normativa anterior. Així, la inclusió de noves tecnologies com la informàtica i la telemàtica, el còmput dels terminis té present els possibles desajustaments festius entre les comunitats autònomes i el fet que els documents puguin presentar-se en qualsevol administració. D'altra banda, el dret d'accés a arxius i registres és molt similar a la regulació del capítol V de la Llei italiana de 7 d'agost de 1990.²⁶

El dictamen del Consell d'Estat, per la seva part, critica diferents punts. La possibilitat que els escrits dirigits a l'Administració puguin presentar-se a qualsevol registre dependent de l'Administració central o autonòmica, per tenir una posició institucional diferent. Tampoc no està d'acord en la reducció a 3 mesos, dels 6 que fixava la LPA, com a termini màxim per resoldre les sol·licituds formulades pels interessats. I també defensa la supressió de les certificacions com a via per acreditar el silenci administratiu perquè es converteix en una càrrega supletòria a priori.²⁷

Aquest fou un títol molt debatut pels parlamentaris. Es qüestionà en primer lloc la denegació del dret a dades dels arxius quan prevalguin raons d'interès general, perquè aquesta és una raó un xic arbitrària, segons els membres de la comissió.²⁸

La llengua del procediment va ser un motiu de discòrdia. Els partits nacionalistes van argumentar que, segons una sentència del Tribunal Constitucional, una llei estatal no pot establir la regulació bàsica d'una llengua espanyola diferent del castellà. La qual cosa no respecta la Llei. La discussió es va centrar sobre si la regulació lingüística és inherent al règim jurídic de les administracions, o a la regulació del procediment administratiu, o si, al contrari, és un element separable, com a vehicle de relacions administratives i del funcionament de l'Administració. El Tribunal Constitucional considera que és una matèria diferent i que la seva regulació dependrà de la seva habilitació o regulació en els estatuts d'autonomia.²⁹ El PSOE contestà l'esmena afirmant que la competència en l'ús del castellà és estatal, encara que aquesta llengua fos cooficial amb una altra llengua del territori. I el que fa la Llei és regular l'ús del castellà en els procediments tramitats per l'Estat.

El Grup Català va proposar la substitució del terme ciutadans pel d'administrats, perquè aquest és un concepte més ampli. El PSOE s'hi negà, a fi d'evitar el terme

25. V. *opus cit.*, a la nota 18, pàg. 14226 a 14241.

26. V. Legge 7 agost 1990, núm. 241: «*Nuove norme in materia di procedimento e di diritto di accesso di documenti amministrativi*», art. 22 a 28.

27. Dictamen del Consell d'Estat, pàg. 35 a 53.

28. V. *opus cit.*, a la nota 18, pàg. 14241 a 14257.

29. STC 123/1988 i STC 74/1989.

administrats «per la imatge de dependència i de subordinació del ciutadà respecte de l'Administració».³⁰

També es va pretendre que els drets de l'Administració central es reconeguin en l'autonòmica. Exemple: secret de documents dels regidors.

Una altra petició va ser la d'acceptar un horari de matí i tarda per a l'Administració, però aquesta esmena es denegà per la pròpia capacitat d'autoorganització en considerar el PSOE que la implantació d'aquest horari condicionava de manera irresoluble l'esmentada potestat d'autoorganització.

La remoció del lloc de treball com a mesura unida a la responsabilitat disciplinària per absència de resolució en el termini establert va ser motiu d'esmena. S'al·legà que eren supòsits diferents: «El supòsit comporta un il·lícit administratiu respecte del qual es poden produir efectes sancionadors, mentre que la remoció del lloc de treball és un concepte jurídic diferent de la comissió d'una infracció administrativa en l'àmbit funcional». Es considerà més procedent l'opció d'infracció administrativa en l'ordre disciplinari que després pot produir efectes oportuns, com ara retenció del sou.³¹ La resposta del PSOE va ser afirmar, basant-se en l'art. 20.1.c de la Llei 23/88, que la remoció del lloc de treball és una institució diferenciada del règim disciplinari. El responsable que no resol no és apte per exercir el lloc de treball; per tant, pot ser relegat.

En el mateix ordre de qüestions, el PNB considera que les comunitats autònomes poden tenir competència en aquesta matèria. La possibilitat de remoció de lloc de treball excedeix el caràcter bàsic de la norma.

La certificació dels actes presumptes és qüestionable, segons els qui esmenen, perquè es considera que no es pot fer dependre l'eficàcia dels actes presumptes per silenci positiu pel fet d'obtenir o no aquesta certificació. La resposta va ser que mentre la certificació no es dona hi ha un termini de gràcia perquè l'Administració resolgui. Mentre no es doni, l'acte no té efectes jurídics i, per tant, el termini per atorgar la certificació és equiparable al període de 24 hores per corregir una demanda que hagués decaigut.

Pel que fa a l'avantprojecte, el projecte del Congrés afegeix dos incisos a l'ampliació del còmput dels terminis: en el cas de missions diplomàtiques i de procediments tramitats a l'interior que exigeixin compliment a l'estranger d'algun tràmit.

Les esmenes acceptades al Congrés van ser de caràcter gramatical, tret de la referida a l'art. 35,j de la Llei sobre els subjectes passius als quals és possible d'exigir la responsabilitat de les Administracions públiques. Es modificà el terme funcionaris pel de personal al seu servei, i s'amplià així l'àmbit d'aplicació de la Llei.

El text del Congrés enviat al Senat (text de 2 de juliol) introdueix un nou punt a l'art. 37 sobre el dret d'accés a arxius i registres, en què es menciona que aquest dret comporta el d'obtenir còpies o certificats si l'Administració permet el seu examen. També, pel que fa a la compareixença dels ciutadans, s'afegeix que les administracions públiques, a sol·licitud de l'interessat, lliuraran certificació fent constar la compareixença. I finalment, quant a l'obligació de resoldre, s'estableix un límit en l'ampliació del termini: «No podrà ser superior a l'establert inicialment en la tramitació del procediment».

30. V. *opus cit.*, a la nota 18, pàg. 14247 a 14250.

31. V. *opus cit.*, a la nota 18, pàg. 14256 a 14257.

En el Senat s'introdueixen matisos a l'art. 43.4: «No s'entendran caducats els procediments d'ofici si produeixen actes favorables per als ciutadans». I s'exceptua la caducitat si el procediment s'ha paralitzat per causa imputable a l'interessat, en el qual cas s'interromprà el termini per resoldre. També s'afegeix l'art. 46, sobre la validesa i l'eficàcia de documents i còpies.

g) *Títol V: de les disposicions i actes administratius*

És un títol que presenta diferències pel que fa a la Llei de 1958: hi ha una nova regulació de la motivació, de les notificacions i de la seva pràctica, i també dels supòsits de nul·litat de ple dret, que es veuen ampliats.

El Consell d'Estat va entendre excessiva la reducció del termini de 6 mesos de la LPA a 1 mes, establert per entendre que sorgien efecte les notificacions fetes directament a l'interessat. Va proposar igualment que, en les notificacions fetes al domicili de l'interessat en absència d'aquest, es deixi constància de la identitat de la persona que l'ha rebuda i de la raó de la seva presència allà. En relació a les notificacions en el Congrés, es va proposar que les notificacions a les societats mercantils es puguin fer a qualsevol dels seus establiments oberts.

La tramitació parlamentària ha anat matisant el contingut del títol. Se suprimeix en el projecte del Congrés, pel que fa a l'avantprojecte, la menció que feia aquest sobre l'obligació de notificació als seleccionats després d'un procediment selectiu o competitiu. També se suprimeix la referència a la convalidació d'actes anul·lables que establia que en el supòsit de vicis per falta d'autorització seran convalidats per l'òrgan competent i això serà aplicable a l'omissió d'informes omesos convalidats després.

Posteriorment, les esmenes aprovades al Congrés suprimeixen la motivació en procediments selectius o competitius, i solament exigeixen que incloguin els criteris de selecció. Supressió també de l'apartat 4 de l'art. 56 sobre l'efecte que produeixen les notificacions fetes a l'interessat que, contenint el text íntegre, ometin altres requisits.

El projecte de 3 de juliol tramès al Senat afegeix un nou paràgraf a l'art. 59 (pràctica de les notificacions) en els procediments a instància de l'interessat en què fos possible la notificació al lloc assenyalat a la sol·licitud. En aquests casos es practicarà al lloc que es consideri adequat per fer-ho. En segon lloc, també s'inclou el supòsit de notificació conjunta.

El dictamen de la comissió del Senat afegeix més supòsits de motivació conjunta necessària: els actes que resolguin procediments de revisió d'ofici d'actes administratius i de recursos administratius, també. I en segon lloc se suprimeix l'incís «expressament o tàcitament» referit a les notificacions defectuoses en què l'interessat es tingui per notificat.

h) *Títol VI: de les disposicions generals sobre els procediments administratius*

És un títol que presenta novetats pel que fa a la LPA. En són mostra que les sol·licituds d'iniciació hauran de contenir la identificació del medi o lloc per a les notificacions i que les qüestions incidentals no suspensen el procediment, tret de recusació. També es consideren part possible dels actes d'instrucció els sondeigs o enquestes d'opinió, i se suprimeix la reclamació en queixa. La participació dels interessats es

modifica: es podran fer assistir per un assessor quan ho considerin convenient. S'afegeix la possibilitat d'acabar el procediment de manera convencional, i el contingut de la resolució que hi posa fi també sofreix alteracions quant a la normativa anterior. Ja no s'apreciarà la caducitat per la simple inactivitat de l'interessat en els tràmits, si no són indispensables per dictar la resolució.

El dictamen del Consell d'Estat considera que el títol segueix les línies de la LPA, amb certes innovacions.³² Aconsella la consideració en articles diferents de les mesures provisionals de l'acumulació, la qual cosa ja va ser recollida en el projecte. Critica la connexió entre la responsabilitat disciplinària del funcionari amb la remoció del lloc de treball si l'incompliment és degut al mal funcionament del procediment. Suggerix la inclusió a l'art. 87 d'una regla que garanteixi el principi de contradicció si són qüestions no plantejades pels interessats, de manera que l'òrgan competent els ho hauria de comunicar perquè formulessin les al·legacions que estimessin pertinents.

Quant a l'avantprojecte, el projecte afegeix una excepció a l'art. 70.2 de la Llei, relatiu a les sol·licituds d'iniciació. Quan aquestes corresponguin a una pluralitat d'interessats podrà formular-se una única sol·licitud, llevat que les normes reguladores de procediments específics disposin una altra cosa.

L'art. 86.4 de la Llei incorpora en matèria d'informació pública que d'acord amb les lleis es poden establir altres formes de participació dels ciutadans mitjançant associacions o organitzacions. I finalment se suprimeix del mateix article que l'execució d'acords se celebrarà sota la responsabilitat de l'òrgan que els prengui.

A la comissió del Congrés es van discutir les esmenes presentades a tot l'articulat d'aquest títol, però només fou acceptada la següent: es modifica la sanció a un funcionari per irregularitats en l'impuls del procediment. A l'avantprojecte la sanció era la remoció del lloc de treball. L'esmena acceptada considera l'exigència de responsabilitat disciplinària i, com a segona conseqüència, la remoció del lloc de treball. Rellevants modificacions, les de l'art. 77 sobre les notificacions. S'afegeix un nou número, que constata que en tot moment els interessats podran al·legar defectes de tramitació. L'art. 81 sobre l'avaluació dels informes també afegeix que l'informe emès fora de termini no podrà ser tingut en compte en adoptar la resolució corresponent.

En el Senat no es va introduir cap modificació.

i) Títol VII: de la revisió dels actes en via administrativa

En aquest títol podem destacar com a novetats la reforma de l'objecte i de les classes de recursos, la manera de posar fi a la via administrativa, també la suspensió de l'execució (es permeten mesures cautelars i s'afegeix una regulació de quan s'afecten diverses persones) i, finalment, la resolució dels recursos.

El Consell d'Estat va defensar un reforçament dels drets dels ciutadans per a la revisió d'ofici per l'Administració. D'altra banda, demana que se solucioni la qüestió de si les normes infringides com a causa de revisió d'ofici han de tenir rang de llei, i si en cas de ser-ho i la norma no el posseeix per no existir reserva legal, què passa. Se suggereix introduir una regulació de la revocació i de l'anul·lació per il·legalitat sobrevinguda, de les quals haurien de destacar els supòsits de revocació, i de les garanties dels interessats (el projecte de 4 de març ho contemplarà). Qualifica de

32. Dictamen del Consell d'Estat, pàg. 62 a 73.

confusa la regulació relativa a l'escrit d'interposició del recurs, perquè s'hi hauria d'afegir, segons el dictamen, la signatura i la menció a la identitat personal del recurrent. Apunta que la suspensió de l'eficàcia dels actes administratius no té sempre el mateix significat i abast. S'hauria de distingir el règim general de suspensió del règim conseqüència de l'exercici de la potestat sancionadora de l'Administració.³³ Posa en relleu la importància del recurs de reposició i, pel que fa al recurs extraordinari de revisió, les seves crítiques són diverses. Afirma que és una mostra de les interferències i les superposicions conceptuals, i que no són una garantia per al ciutadà, sinó un element de confusió. El Consell d'Estat demana una major coordinació entre el recurs ordinari i l'extraordinari. Proposa una reelaboració inspirada en els criteris de configurar la sol·licitud de l'interessat com a autèntic recurs de nul·litat, fundar la instància dels interessats en un dret a la rectificació d'errors de fet, materials o aritmètics, dotar amb major flexibilitat les circumstàncies per interposar aquest recurs, la qual cosa es considerarà en el projecte. Considera recurribles en aquesta via els actes contra els quals no càpiga recurs administratiu ordinari; atribuir la competència per resoldre aquest recurs a l'òrgan administratiu la resolució del qual hagués esgotat les instàncies administratives; preveure que transcorreguts tres mesos des de la interposició del recurs extraordinari sense que hi hagi resolució s'entén oberta la via contenciosa (suggeriments incorporats, d'altra banda, al projecte de 4 de març).

Al *Diari de Sessions del Congrés* es posa en relleu que aquest títol VII no va ser un títol gaire polèmic. Malgrat això, es van debatre algunes qüestions: per exemple, CIU defensà que es tinguessin en consideració els òrgans consultius de les comunitats autònomes, a més del Consell d'Estat, positura també compartida pel PNB. La fonamentació es troba a l'art. 13.1 de la LBRL, que ja els reconeix obertament.³⁴ La qual cosa fou admesa pel Senat a l'art. 102.1 de la Llei.

El CDS proposà l'ampliació del termini del recurs ordinari. I el Grup Popular considerà que no s'hauria de limitar la revisió d'ofici als actes que hagin esgotat la via administrativa; n'hi hauria prou que fossin definitius.

Pel que fa a l'avantprojecte, el projecte afegeix la revocació d'actes expressos o presumptes. Se suprimeixen les dues últimes lletres de l'art. 109 de la Llei sobre els supòsits que posen fi a la via administrativa: les resolucions susceptibles de recurs ordinari, transcorregut el termini sense que s'hagi interposat, i, en segon lloc, les d'òrgans administratius que no depenguin jeràrquicament de cap altre òrgan. I al mateix art. 114 s'afegeix un número 3 que puntualitza que si transcorre el termini sense interposar-se el recurs la resolució serà ferma, sens perjudici que hi càpiga recurs extraordinari de revisió.

Es van presentar esmenes a tot l'articulat, però solament se'n van acceptar unes quantes. En virtut d'elles s'afegeix un incís a l'article 102, relatiu a la revisió d'actes nuls d'ofici, segons el qual la nul·litat serà respecte dels actes enumerats a l'art. 107 de la Llei, i s'afegeix un supòsit a la substitució del recurs ordinari per un altre procediment d'impugnació. Se suprimeix el recurs de súplica i s'afegeix com a requisit a la interposició del recurs contenciós contra actes que posen fi a la via administrativa la comunicació prèvia a l'òrgan que dictà l'acte impugnat. També es modifica el termini per a la interposició del recurs ordinari, el qual, de 15 dies, passa a ser d'un

33. Dictamen del Consell d'Estat, pàg. 73 a 98.

34. V. *Diari de Sessions del Congrés dels Diputats*, núm. 489, de 18 de juny de 1992, pàg. 14425 a 14437.

mes. I en segon lloc se suprimeix que les resolucions que no posin fi a la via administrativa dictades per òrgans administratius que no depenguin jeràrquicament de cap altre podran ser recorregudes davant del mateix que les dictà.

En el Senat es van modificar tres articles: es prenen en consideració els òrgans consultius de les comunitats autònomes en la revisió d'ofici d'actes nuls; en segon lloc s'afegeix que si no es resol dins de termini s'entendrà aquest silenci com a contrari a la revisió d'ofici; i, tercera modificació, s'afegeix un supòsit als actes que posen fi a la via administrativa: les resolucions d'òrgans administratius que manquin de superior jeràrquic, llevat que ho negui una llei.

j) *Títol VIII: de les reclamacions prèvies a l'exercici de les accions civils i laborals*

És una novetat en aquest títol la regulació que es fa dels efectes de les reclamacions prèvies a l'exercici d'una acció civil o laboral.

El Consell d'Estat destacà que la reclamació prèvia ha estat molt criticada per la doctrina laboralista. Fins i tot el Tribunal Constitucional ha sostingut que suposa una major dificultat per accedir a la jurisdicció, ja que exclou la possibilitat de presentar directament la reclamació al jutge; però, d'altra banda, no constitueix una exigència contrària a l'art. 24.1 CE.

Pel que fa a l'avantprojecte, s'amplien els subjectes en el supòsit de reclamacions del personal civil no funcionari al servei de l'Administració militar.

Es van presentar esmenes al Congrés, però cap d'elles no va ser acceptada.

En canvi, en el Senat es modificà un article: es varia de l'art. 121 de la Llei la conjunció disjuntiva «o» per la copulativa «i» amb relació als efectes derivats de no haver resolt una reclamació administrativa i no haver transcorregut el termini per desestimar-la.

k) *Títol IX: de la potestat sancionadora*

El títol en ell mateix és una gran novetat perquè conté una regulació específica de la potestat sancionadora que abans no existia de manera unificada.

Els temes més candents del títol reflectits al diari de sessions van ser: la classificació de les infraccions és contrària, segons el PNB, a les competències de les comunitats autònomes. El Tribunal Constitucional considera que correspon a les comunitats autònomes la tipificació de les infraccions i sancions, i també la seva graduació. Es pretén que la regulació no limiti les competències de les comunitats autònomes. El mateix grup parlamentari proposa, en comptes de la responsabilitat solidària entre administracions públiques, l'ús de principis del dret penal com ara la proporcionalitat, la participació, la complicitat... Posició també compartida pel Grup Popular.

Els principis de la potestat sancionadora van ser molt debatuts, per por que per via reglamentària es produís la creació, articulació o delegació de nous mecanismes sancionadors.

Per part d'IU-IC es proposen noves sancions, com ara la realització de certes prestacions personals o la reparació personal de béns públics o privats.

La positura més radical va ser adoptada pel Grup Popular, que proposava la supressió del títol en la seva globalitat. L'esmentat grup polític defensà que la potestat sancionadora s'atribueixi el poder judicial i no a la pròpia Administració. «Atribuir-la a l'Administració suposa una extralimitació de l'autoprotecció. Acudir al jutge bene-

ficiaria els administrats». ³⁵ A aquesta esmena, el PSOE respongué que tant el Tribunal Suprem com el Tribunal Constitucional han reconegut aquesta potestat sancionadora a l'Administració. El mateix partit considera el dret penal com un dret que completa la potestat sancionadora, però no està d'acord en una transposició total i global de tot el dret penal. Per això no accepta tampoc l'esmena contrària a la responsabilitat solidària de les administracions públiques.

Les modificacions del títol al llarg de la seva tramitació parlamentària no han estat gaires, però es poden destacar les següents: pel que fa a l'avantprojecte, s'afegeix en el projecte de 4 de març un nou número a l'art. 130.2 de la Llei sobre la responsabilitat, segons el qual és compatible amb la responsabilitat administrativa l'exigència de la reposició de la situació alterada i la indemnització per danys i perjudicis. També es modifica el títol de l'art. 131 de *non bis in ídem* per concurrència de sancions.

En el Congrés es van presentar esmenes a tot l'articulat, però solament se n'acceptaren unes quantes de tipus gramatical i una sobre la reducció del termini de prescripció de les sancions i de les infraccions lleus, que passa d'un any a sis mesos.

En el Senat es modificà només un article, el 134.3 de la Llei, que abans mencionava que en cap cas no podrà imposar-se una sanció sense que s'hagi tramitat el necessari «expedient». Ara es refereix al necessari «procediment».

l) *Títol X: de la responsabilitat de l'administració pública i de les seves autoritats i altre personal al seu servei*

Aquest títol X presenta novetats importants, com són la possibilitat d'establir la indemnització per altres mitjans no contemplats abans. S'introdueix l'apreciació d'ofici de la responsabilitat i es preveu un procediment abreujat d'indemnització per danys inequívocs i un altre de diferent de responsabilitat patrimonial. També destaca la responsabilitat concurrent de les administracions públiques, que es configura com a solidària, i la precisió de la responsabilitat per aplicació d'actes legislatius de naturalesa no expropiatòria quan la Llei ho estableixi així.

El Consell d'Estat destaca la distinció entre il·licitud fruit de la contradicció amb l'ordenament i responsabilitat. La responsabilitat no ve predeterminada per l'anul·lació d'un acte. Això és evident quan l'acte anul·lat no causa un perjudici. La indemnització no s'ha d'associar a l'anul·lació de l'acte administratiu. No tot descens de l'Administració donarà dret a la responsabilitat. ³⁶ En l'obligació d'indemnització queda exclòs el criteri de la culpa o negligència de l'Administració, perquè és contrari al criteri de responsabilitat objectiva.

El Grup Popular també proposà en relació amb aquest títol, la seva supressió total, proposta que no va ser acceptada. Però sí que es van modificar diferents articles.

A l'avantprojecte s'introdueixen modificacions en el projecte de 4 de març: es modifica el procediment de responsabilitat patrimonial. També es modifica la responsabilitat de dret privat, perquè abans s'exigia d'acord amb les normes de dret privat i en canvi el projecte afirma que s'exigirà d'acord amb l'art. 142 i amb l'art. 143 del present text. Se suprimeix l'anterior 142 sobre la responsabilitat solidària que podien exigir els particulars a l'Administració pública i a les seves autoritats i altre personal al seu servei.

35. V. *opus cit.*, a la nota 33, pàg. 14498 a 14500.

36. Dictamen del Consell d'Estat, pàg. 109 a 122.

Les esmenes acceptades al Congrés es van referir a qüestions gramaticals, però també es modifiquen els art. 137, 138 i 142 del projecte de 4 de març que consideraven l'Administració pública com a subjecte passiu indemnitzable per tota lesió soferta pel mal funcionament dels serveis que presta ella mateixa.

Destaca la introducció en el projecte tramès al Senat, de 3 de juliol, la inclusió de la responsabilitat concurrent de les administracions públiques, que es configura com a solidària (art. 140 de la Llei).

En el Senat es modifiquen quatre articles: s'afegeix la possibilitat de substituir la indemnització per una compensació en espècie o per liquidació periòdica (...) sempre que hi hagi acord dels interessats. S'introdueix a l'art. 143 la referència a un procediment abreujat, que es regularà a l'article següent. I s'introdueix la possibilitat que les administracions públiques puguin determinar d'ofici la responsabilitat en què incorrin. Però aquest mateix matís és suprimit en el text de 5 de novembre, per bé que es mantindrà en la publicació definitiva de la Llei.

S'estableix que la resolució del procediment de responsabilitat patrimonial posa fi a la via administrativa (art. 142.6) i se suprimeix l'afirmació que sense resolució expressa s'entendrà desestimada la sol·licitud d'indemnització «sense necessitat de plantejar recurs administratiu». L'art. 144 també es varia. S'estableix que abans d'exigir del seu personal la responsabilitat en què incorri, les administracions han d'indemnitzar directament els lesionats. També s'inclouen criteris per exigir l'esmentada responsabilitat.

m) *Disposicions addicionals*

És dels blocs de la Llei que ha sofert més modificacions. Les primeres variacions respecte de l'avantprojecte ja són substancials, perquè de tres disposicions es passa a set, conservant les dues primeres de l'avantprojecte: sobre procediments disciplinaris i taxes del procediment.

Es presenten esmenes a totes i fins i tot se'n proposen altres de noves, però solament s'accepta la inclusió d'una d'elles: estableix els actes i les resolucions que posen fi a la via administrativa.

El projecte de 3 de juliol afegeix unes altres tres disposicions: la novena, la desena i l'onzena.

Al Senat, s'afegeix finalment una sisena bis, que considera que els procediments per interposar sancions en l'ordre social es regiran per una normativa específica, i subsidiàriament, per la Llei. Se suprimeix la disposició addicional onzena, que estenia les referències que es feien al Consell d'Estat als òrgans consultius de les comunitats autònomes, per tal com aquesta referència s'ha anat incorporant al llarg del text.

n) *Disposicions transitòries*

L'avantprojecte en contenia tres: informatització dels registres, incorporacions de dret públic i règim transitori dels actes presumptes. En el projecte es conserva la referent a les incorporacions de dret públic, però se suprimeixen les altres dues i se n'incorpora una sobre el règim transitori del procediment.

o) *Disposicions derogatòria i final*

La disposició derogatòria no ha sofert cap modificació, i tampoc la final.

V. Variacions temàtiques. Conclusions

Després d'una anàlisi de la documentació utilitzada en la redacció del projecte i del *Diari de Sessions del Congrés*, hem pogut constatar les variacions i les influències de la Llei, i també la postura dels diferents partits polítics al llarg de la tramitació parlamentària.

Una tramitació qualificada molt favorablement pel president de la comissió del Congrés, en afirmar que «les aportacions que han anat fent els grups parlamentaris des de les seves diferents posicions han contribuït a millorar el projecte de llei i a enriquir la discussió amb múltiples matisos».³⁷

Finalment, i en un intent de recopilació de les modificacions més notables al llarg de la tramitació parlamentària, apuntem les variacions de l'art. 2 referit a l'àmbit d'aplicació de la Llei. La variació va ser doble, perquè en el Congrés s'inclou el terme administracions «vinculades», quan abans només es mencionaven les «dependents», la qual cosa ja va implicar una ampliació de l'àmbit. I, en segon lloc, en el Senat es precisa que «se sotmetran a la Llei les entitats de dret públic, però quan exerceixin potestats administratives».

La inclusió a l'art. 15 de la comanda de gestió en el Congrés fou una qüestió molt problemàtica, com ja es posà en relleu en el seu moment, pel desacord de diferents grups parlamentaris.

El dret d'accés a arxius i registres també s'anà matisant. El Congrés introdueix la possibilitat d'obtenir còpies.

Les notificacions van ser motiu de discòrdia entre els parlamentaris, i un objectiu a ser solucionat per tots. La dificultat d'aquesta solució va ser la causa de les diferents modificacions que es van anar experimentant al llarg del projecte.

Es posa en relleu el reconeixement dels organismes consultius de les comunitats autònomes, que per bé que es feia al començament en una disposició addicional, el text del Senat ja els inclou en els articles que abans es referien solament al Consell d'Estat.

En el Congrés es modifica el termini de prescripció de les sancions, que es redueix d'un any a sis mesos.

La responsabilitat de les administracions públiques fou corregida en diverses ocasions. Apuntem la inclusió de la possibilitat de substituir la indemnització per una compensació en espècie o liquidació periòdica.

El bloc amb majors modificacions quantitatives és, sens dubte, el de les disposicions addicionals, perquè com ja s'ha afirmat, de tres que constaven a l'avantprojecte es passa a onze, i sofreixen diferents variacions tant en el Congrés com en el Senat.

Les anteriors són les modificacions més rellevants que ha sofert el text normatiu, tot i que no hauríem d'oblidar diversos temes proposats a les esmenes, però que no van ser acceptats a les votacions. És el cas de la llengua del procediment, el reconeixement d'un horari de matí i tarda de l'Administració, crear unes condicions perquè les notificacions on puguin ser recorregudes, la inclusió de noves sancions i la substitució del principi de solidaritat en la responsabilitat concurrent de les Administracions públiques per principis del dret penal.

37. *Diari de Sessions del Congrés dels Diputats*, núm. 496, de 24 de juny de 1992, pàg. 14608.