

ESPECIAL «EL RÉGIMEN
JURÍDICO DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS»

Crónica



ITER LEGISLATIVO DE LA LEY 30/1992

M. Àngels Sotorra i Serra

Departament de Dret Administratiu i Processal
de la Universitat de Barcelona

I. Consideraciones generales

La nueva Ley de régimen jurídico de la Administración de Estado y del procedimiento administrativo común ha sido fruto de la labor de los redactores del proyecto y de las enmiendas presentadas por los distintos partidos políticos presentes en la Comisión.

La Ley presenta cuatro grandes temas que se han ido modulando a lo largo de los debates en Comisión, tanto en el Congreso como en el Senado:

- Bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.
- Procedimiento administrativo común.
- Potestad sancionadora.
- Responsabilidad de las administraciones públicas.

Así pues, el iter legislativo comprende:

- Anteproyecto de 5 de diciembre de 1991.
- Proyecto de 4 de marzo, al cual se presentaron en el Congreso 637 enmiendas.¹
- Proyecto de 12 de junio de 1992, recoge las enmiendas aceptadas a trámite.
- Proyecto de 3 de julio, contiene las enmiendas definitivas.
- Proyecto publicado por el Senado, 29 de julio de 1992.
- Dictamen de la Comisión del Senado publicado el 9 de octubre de 1992.
- Proyecto de 5 de noviembre, el Senado publica su texto definitivo el cual es remitido al Congreso para su aprobación.
- Ley de 26 de noviembre de 1992.

En este procedimiento legislativo no podemos obviar como elementos influyentes en la redacción final de la Ley, la mención del Dictamen del Consejo de Estado sobre el texto del anteproyecto y la documentación utilizada por los redactores de la ley (normas, doctrina, jurisprudencia...)².

El análisis de las enmiendas presentadas deja entrever la posición de las distintas fuerzas políticas, de reticencia por unas y de colaboración por otras, que se ha ido manifestando a lo largo de los debates parlamentarios.

1. *Vid.* BOCG, serie A núm. 82, 3, 5, 6, 7 y 8 de 7 de mayo y 4 de junio de 1992.

2. Contenida en la recopilación preparada para la tramitación del Proyecto de ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, publicado por la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

Según el Grupo Socialista las variaciones respecto a la normativa anterior son notables, en contra de la opinión de Grupo Popular. En todo caso, a título de apunte, pues sigue un análisis más extenso en el capítulo IV, destacan la sustitución de administración central por administración general del Estado, así como del término administrados por ciudadanos. Pero sin olvidar la voluntad de sus redactores de unificar en un sólo texto la anterior LRJAE y LPA.

II. Referencias sobre la documentación utilizada para la redacción de la ley

1. *Recopilación General*

Los redactores de la Ley se basaron en los precedentes inmediatos: la LRJAE de 1957 y la LPA de 1958. Pero también en muchos otros. Así podríamos considerar los siguientes:

a) Documentación española, como legislación estatal se mencionan en la recopilación general desde la Ley de 19 de octubre de 1889 por la que se dispone que cada ministerio haga y publique un reglamento de procedimiento administrativo para sus dependencias, al Real decreto 10/1991 por el que se determina la estructura orgánica del Ministro de Justicia pasando por 33 leyes preconstitucionales y otras 33 postconstitucionales. También se consulta la legislación autonómica andaluza, aragonesa asturiana, balear... hasta la de las diecisiete comunidades autónomas. Los convenios Internacionales ratificados por España sobre la notificación en el extranjero de documentos administrativos. Se citan también 28 sentencias del Tribunal Constitucional, junto con precedentes parlamentarios: proposiciones de ley, interpelaciones, comparencias y preguntas. Y finalmente, la memoria del Gobierno que se comenta en el apartado siguiente.

b) Documentación de las comunidades europeas, tanto de derecho privado como documentos preparatorios sobre la coordinación de los estados miembros y las instituciones de la comunidad para evaluar la necesidad de un sistema comunitario interinstitucional de información.

c) Documentación extranjera, se consultó la legislación básica de Australia, USA, Gran Bretaña, RFA, Suiza.

Pero destacan la referencia a la normativa francesa e italiana. Así la legislación francesa sobre relaciones interadministrativas, motivación de los actos y sobre documentos. La Ley italiana núm. 241, de 7 de agosto de 1990, sobre «*norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*» fue inspiradora de los recursos administrativos y de las normas del procedimiento, pero tal vez su influencia sea más clara en el derecho de acceso a los documentos administrativos.

d) Documentación de los organismos internacionales, como la documentación del Consejo de Europa en materia de información y prueba en el extranjero. Y varias normas del Comité de Ministros referentes a actos y sanciones administrativas.

e) Bibliografía, constan 456 referencias de monografías y 190 artículos de revistas sobre diversos puntos del proyecto de ley.

2. Memoria presentada por el Gobierno

La memoria que adjunta el Gobierno al proyecto de ley en examen se presenta encabezada por dos grandes notas:

- es un importante desarrollo de la Constitución,
- es la reforma más profunda del funcionamiento de la Administración desde 1958.

Se expone que la estructura territorial del Estado necesitaba una readaptación administrativa. Por ello se aboga por una modernización del aparato administrativo con el fin de establecer un escenario jurídico más ágil y flexible.

Se pretende, también, poner por delante el interés del ciudadano frente al formalismo. La transparencia, la actividad y la responsabilidad devienen objetivos primordiales.

Preside la Ley la idea de tratar a los administrados de una manera común, lo que por ejemplo justifica la regulación unitaria establecida del sistema de responsabilidad.

En la misma memoria presentada por el Gobierno se recogen las innovaciones que contiene el que entonces fue un proyecto de ley. Se contabilizan 12 innovaciones substantivas y 43 de específicas.

Las substantivas son las siguientes: la adaptación a la estructura territorial pero bajo el principio de «cooperación interadministrativa», se establece un nuevo catálogo de derechos de los ciudadanos, frente a las administraciones públicas (acceso a los registros, a la información y orientación por las administraciones públicas, no presentación de documentos no exigibles, formulación de alegaciones, identificación de los funcionarios responsables), diseño del marco técnico; ampliación del concepto de interesado; regulación del acceso a archivos y registros administrativos (se introduce el principio de transparencia y accesibilidad); una mayor agilidad en los trámites; reforma en el régimen de los actos administrativos; simplificación de los recursos; reforzamiento de la obligación de resolver y nuevo trato de los actos presuntos; mecanismos de exigencia de la responsabilidad personal; reforma de la responsabilidad patrimonial (se configura la responsabilidad objetiva); y finalmente una nueva regulación de la potestad sancionadora (exclusión de los procedimientos disciplinarios del contratista).

Se configuran como principios de la potestad sancionadora: el de legalidad, irretroactividad, tipicidad de las sanciones, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción de las sanciones y concurrencia de las mismas.

Y como principios del procedimiento: garantía, derecho a un responsable, medidas provisionales, presunción de inocencia y resolución.

Son ejemplo de innovaciones específicas: la definición de los principios de las relaciones entre las administraciones públicas (art. 4), previsión de los convenios de colaboración (art. 6), regulación de las comunicaciones entre las comunidades autónomas y las instituciones comunitarias (art. 10), regulación de la avocación (art. 17), supresión de la reclamación en queja...

3. Dictamen del Consejo de Estado

La consulta al Consejo de Estado era facultativa pero, a pesar de ello, fue solicitada en consideración al contenido del proyecto.

El plan y estructura del texto le merecen a este organismo un juicio favorable. Reconoce que es fruto de unas exigencias constitucionales (art. 149.1.18, 103.1, 105

y 106 de la Constitución). Y por otra parte reconoce al Estado como competente para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Considera, siguiendo su hilo argumental, que la expresión «régimen jurídico» del art. 149.1.18 CE incluye la regulación básica de la organización, procedimiento y de los recursos. Así pues, el anteproyecto de ley motivo de examen fue considerado respetuoso con las competencias implicadas.³

Por otra parte, el carácter servicial con el que se presenta a la administración y su sumisión al ordenamiento jurídico son ideas presentes a lo largo del articulado. Como la mención directa o indirecta, a los principios de legalidad, objetividad, eficacia y desconcentración.

La ordenación de las relaciones entre Administración central y autonómica es la consecuencia de la existencia de un sistema estatal compuesto.

Estos son a grandes rasgos las apreciaciones globales del Consejo de Estado sobre el anteproyecto. Las consideraciones puntuales se contienen en el capítulo IV al analizar artículo por artículo las modificaciones experimentadas.

III. Enmiendas presentadas

1. Enmiendas

Este apartado consta de dos partes. La primera referida a las enmiendas a la totalidad presentadas, y una segunda, a las enmiendas aceptadas en el Congreso.

Se presentaron cuatro enmiendas a la totalidad, por el CDS, IU-IC, Grupo Mixto-EE y Grupo Popular.

El CDS argumentaba en su presentación un desarrollo insuficiente de los principios constitucionales, una deficiente formulación de los principios generales, en especial el de cooperación, así como un contenido desordenado y confuso del título IV. Finalmente una defectuosa regulación de los recursos administrativos.⁴

IU-IC basa su enmienda en que el proyecto no permitirá una mejora sustancial de las administraciones públicas. Las novedades, por otra parte, considera que son insuficientes y las que aparecen están rodeadas de cautelas. No se amplían los derechos de los ciudadanos sino sus inseguridades. Los enmendantes consideran que se perpetúa la opacidad de la administración y que los mecanismos de información son insuficientes. Critican lo que ellos consideran un excesivo detallismo para una ley que sólo debería contener las bases, y concluyen alegando una gran divergencia entre la exposición de motivos y su posterior desarrollo.⁵

Por el Grupo Mixto se arguye que la nueva Ley no revisa en profundidad el modelo anterior. Es una ley obsesionada por la eficacia de la Administración cuando debería haber apostado por una más vigorosa reconstrucción del sistema.⁶

El Grupo Popular considera que deberían tratarse en textos separados el procedimiento y el régimen jurídico. Es un texto confuso e insuficiente. No es global ni integrador en el Estado de las autonomías. La regulación es defectuosa en las cues-

3. *Vid.* Dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto, pág. 4 a 6.

4. *Vid.* BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 82-6, de 7 de mayo de 1992, pág. 43.

5. *Vid. opus cit.*, en nota 4, pág. 44.

6. *Vid. opus cit.*, en nota 4, pág. 44.

tiones de fondo. Concluye diciendo que sólo utiliza materiales preconstitucionales.⁷

Estas cuatro enmiendas a la totalidad de devolución fueron rechazadas por votación en el Congreso.

Al articulado se presentaron 637 enmiendas.⁸ En el capítulo IV del presente escrito se recoge una exposición temática de las enmiendas y en consecuencia de las modificaciones sufridas por el texto. A continuación sólo consta un listado por artículos y títulos de las que fueron aceptadas en el Congreso. Son las siguientes:

- art. 2.2 de modificación (ámbito de aplicación),
- art. 3.3 de modificación (principios generales),
- art. 8 de modificación (efectos de los convenios),
- art. 12 de modificación (principio de competencia),
- art. 15 de adición (encomienda de gestión),
- art. 18 de modificación (coordinación de competencias),
- art. 20 de modificación (sustitución de titulares de los órganos administrativos),
- art. 27 de modificación (abstención de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas),
- art. 34.b de modificación (derechos de los ciudadanos, identificación del funcionario responsable),
- art. 37.2 de adición (registro de los órganos administrativos),
- art. 52.f y punto 2 nuevo de modificación, suspensión y adición (motivación de los actos administrativos),
- art. 56 de modificación (notificaciones),
- art. 57.5.b de modificación (práctica de la notificación),
- art. 68 de modificación (solicitudes de iniciación del procedimiento),
- art. 69.2 de modificación (mejora de la solicitud),
- art. 71 de modificación (acumulación del procedimiento),
- art. 77 de adición (alegaciones en la fase de instrucción),
- art. 78.2 y 3 de adición (prueba, medios y período),
- art. 81.3 y 4 de modificación (evacuación de los informes),
- art. 91.1 de modificación (título de ejecución),
- art. 94.1 y 3 de modificación (medios de ejecución forzosa),
- art. 99 de adición (prohibición de interdictos),
- art. 100 de modificación (revisión de actos nulos),
- art. 105 de modificación (objeto y clases de recursos administrativos),
- art. 106.2 de supresión (recurso de súplica),
- art. 108.1 y 3 de modificación (escrito de interposición del recurso),
- art. 111.3 de modificación (resolución del recurso administrativo),
- art. 112 de modificación (objeto y plazo del recurso ordinario),
- art. 127 de modificación (principio de tipicidad),
- art. 130.1 de modificación (principio de las infracciones y sanciones),
- art. 137.1 de modificación (principio de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas),
- art. 138.1 de supresión (la indemnización),

7. *Vid. opus cit.*, en nota 4 pág. 44.

8. *Vid. BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 82-7 de 4 de junio de 1992, pág. 187 a 203.*

- art. 142.1 de supresión (exigencia de la responsabilidad),
- art. 143 de modificación (responsabilidad civil y penal del personal al servicio de las administraciones públicas),
- disposición adicional 8ª de adición (actos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa),
- disposición adicional 9ª de adición (redacción del art. 37.1 LRJCA),
- disposición derogatoria punto 2 a) de adición (art. 34 LRJAE completo).

De ello se deduce que el título VI es el que ha sufrido más modificaciones en cuanto a número. Y en segundo lugar, que las enmiendas aceptadas son mayoritariamente las presentadas por el PSOE y algunas, en menor número de las anteriores, de transaccionales.

2. *Análisis de las posiciones de los distintos partidos políticos a través de sus enmiendas presentadas al proyecto de Ley*

A través de las distintas enmiendas presentadas por los distintos partidos políticos podemos conocer sus diferentes posturas frente a los temas de la ley. Las enmiendas presentadas fueron un total de 637, a cargo del PNV, IU-IC, Grupo Mixto, CiU, PSOE y Grupo Popular respectivamente.⁹

El PNV presenta las enmiendas núm. 1 a 47. Están encaminadas principalmente a cuestiones de tipo competencial. Así, consideran que se debería haber tenido en cuenta la competencia de autoorganización de las comunidades autónomas y deberían haberse añadido los territorios históricos en cuanto al ámbito de aplicación de la Ley. Consideran que el Senado no es el foro adecuado para remitir los convenios de conferencia sectorial como los de colaboración. Proponen la comunicación directa entre las comunidades autónomas y las instituciones de las comunidades europeas, lo cual no usurpará la competencia estatal del art. 149.1.3 CE, consiguiéndose un cumplimiento más rápido de la obligación comunitaria y mayor adecuación al principio de autonomía. Alegan en base a las sentencias de Tribunal Constitucional 123/88 y 74/89 que compete a las comunidades autónomas con lenguas oficiales propias el establecimiento del régimen jurídico de su uso en su ámbito territorial.

En relación a aspectos sustantivos del procedimiento y régimen jurídico, se formulan las siguientes propuestas.

- Proponen añadir que por silencio no se podrán adquirir facultades o derechos contrarias al ordenamiento.
- Igualan el régimen de los actos nulos y anulables.
- No excluyen la relación funcional y otras de sujeción especial de los principios básicos de la potestad sancionadora recogidos por la Ley.
- Dan un mayor traslado de los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador.
- Proponen que la responsabilidad concurrente de las administraciones públicas sea solidaria.
- La incorporación de una disposición adicional que reconozca a los órganos consultivos de las comunidades autónomas.

9. *Vid. opus cit.*, en nota 8.

- Fijan un plazo máximo para la ampliación del término de resolución del procedimiento administrativo.¹⁰

IU-IC presentan las enmiendas núm. 48 a 160. En ellas defienden:

- Añaden la transparencia y participación como principios de relación de la Administración con los ciudadanos.
- Establecen como obligación de la Administración el emitirse mutuamente los escritos y documentos que los ciudadanos por error presenten ante una administración equivocada.
- Dan mayor relevancia a la delegación de competencias de las administraciones superiores a las locales.
- Consideran más oportuno el no regular en esta Ley los convenios de colaboración ni los consorcios por no considerarse el marco idóneo.
- Proponen reconocer a los extranjeros los derechos que se reconocen a los españoles en sus relaciones con la Administración.
- Obligan a la Administración a conservar la documentación de interés general en su poder hasta que haya agotado sus efectos y en todo caso 75 años desde la fecha de su archivo.
- Reconocen que los registros han de estar abiertos mañana y tarde.
- Ampliar el plazo de un mes a tres para la producción de efectos de las notificaciones realizadas directamente al interesado. Las administraciones públicas podrán establecer una audiencia pública en el caso de concurrir distintos interesados.
- Añaden que si la cantidad adeudada a la Administración no estuviera garantizada o si éstas fueran insuficientes se procederá al embargo de bienes.
- Proponen el reconocer a los órganos consultivos de la Comunidad Autónoma en el propio texto de la Ley.
- Establecen límites a la suspensión y que la revisión de actos anulables se dé cuando infrinjan gravemente la ley, sin precisar si son normas legales o reglamentarias.
- Introducen la regla general del carácter facultativo de los recursos administrativos previos para impugnar un acto administrativo.
- Suprimen la referencia de las reclamaciones del personaje civil no funcionario de la Administración militar.
- Añaden que las leyes podrán contemplar la imposición de sanciones consistentes en la realización de prestaciones personales y en caso de no realizarlas se impondría una sanción económica.
- Añaden una nueva disposición adicional que incluya las modificaciones necesarias de la Ley de reforma de la función pública, con el fin de incluir las infracciones derivadas de las responsabilidades de los funcionarios en la tramitación de los procedimientos.¹¹

Por el Grupo Mixto se presentan las enmiendas 163 a 246. Reiteran argumentos defendidos por otros grupos como no incluir las conferencias sectoriales, dar mayor importancia a las lenguas cooficiales, reconocer los órganos consultivos de las comunidades autónomas, reducir el plazo de prescripción de las infracciones. Respecto a las

10. *Vid.* BOCG, Congreso de los Diputados, serie A núm. 82-6, de 7 de mayo de 1992, pág. 45 a 58.

11. *Vid.* BOCG, Congreso de los Diputados, serie A núm. 82-6 d 7 de mayo de 1992, pág. 58 a 79.

notificaciones proponen evitar que la comunicación se entregue a quien se encuentre en casa de forma accidental. Por otro lado sugieren el reconocimiento de la posible señalización del plazo por horas, reducir el plazo de 3 meses a 1 para considerar la desestimación presunta de un recurso. Y reducir a la mitad los plazos de prescripción de las infracciones en base al principio de seguridad jurídica.¹²

Siguiendo la línea de preocupación competencial introducida por el PNV, CiU presenta las enmiendas 247 a 364. Abogan por un mayor reconocimiento de la cooficialidad de las lenguas autonómicas. Otras de sus propuestas son las siguientes:

- Diferencian las instrucciones de las órdenes de servicio y de las disposiciones de carácter general.
- Concretan las condiciones en que se debe hacer la delegación de competencias.
- Concretan qué personas pueden ser consideradas interesadas en el procedimiento.
- Introducen la posibilidad de presentar escritos y documentos sin sujeción a plazo preclusivo hasta después de la finalización del trámite de audiencia.
- Postulan una mayor protección de los intereses de los administrados en la tramitación de los asuntos, así fijan un plazo máximo en la ampliación de plazos para resolver.
- No hacen depender la eficacia de los actos por silencio positivo de la obtención de una certificación. Deberían ser eficaces desde que se produce el silencio positivo.
- Protegen los derechos de los administrados garantizando la notificación de los actos y resoluciones administrativas.
- Establecen con más amplitud una relación de los lugares en que puede realizarse la notificación a los interesados evitando la vía de los edictos, por su dudosa eficacia.
- Posibilitan la práctica de la notificación en el mayor número de supuestos, ej. en el caso de sociedades mercantiles se podrá notificar en cualquiera de sus establecimientos. Se deberá agotar todas las vías, incluso la notificación personal en el extranjero antes de acudir a la vía edictal.
- Amplían los supuestos en que se pueden dictar medidas cautelares evitando que se trate sólo de un privilegio en beneficio de la administración.
- Establecen cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera, la obligatoriedad del trámite de información pública.
- No es causa de inadmisión sino de desestimiento el postular el reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento.
- Establecen como regla general la suspensión de la ejecución del acto cuya legalidad aparece seriamente cuestionada.
- Reducen el plazo procesal en que se entenderá suspendida la ejecución del acto impugnado.
- Positivizan la exigencia de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas por actos del legislador.

En definitiva, abogan por la modernización en las relaciones entre administraciones y en la necesidad de agilizar o reducir la Administración.¹³

El PSOE presenta las enmiendas 365 a 408. Coinciden en su gran mayoría, con

12. *Opus cit.*, en nota 11, pág. 80 a 98.

13. *Opus cit.*, en nota 11, pág. 99 a 130.

las enmiendas aceptadas. Entre ellas destacan la inclusión de la encomienda de gestión y afianzan la notificación directa a los interesados.¹⁴

El Grupo Popular defiende las enmiendas 409 a 534. En ellas se sostiene lo siguiente:

- La ampliación del ámbito de aplicación de la Ley a la Casa Real, Tribunal Constitucional, administraciones auxiliares, entidades públicas que integran la administración institucional.
- Resaltan los principios de igualdad y neutralidad administrativa.
- Se propone junto a las conferencias sectoriales, una conferencia general autonómica.
- Precisan que los consorcios gozan de personalidad jurídica pública.
- Proponen una mayor regulación de la desconcentración.
- Se afirma que la configuración de la avocación que hace el proyecto es contraria a los principios de buena administración y de profesionalidad de la Administración, así como del principio de seguridad jurídica.
- No se entiende el motivo de la certificación en el caso de los actos presuntos.
- Introducen el principio de no *reformatio in peius*.
- Separan el ejercicio de la exigencia de responsabilidad según la ejerza una administración o los particulares.
- Mantienen la opción de los particulares entre exigir las indemnizaciones directamente a las autoridades causantes o a las administraciones públicas al servicio de las que actúan aquellas.
- Suprimen la disposición adicional sobre adecuación de los procedimientos en el derecho transitorio.
- Suprimen la referencia a los procedimientos administrativos en materia tributaria.
- Suprimen todas las disposiciones derogatorias, por considerar completa la nueva Ley y así no acudir a los textos anteriores por remisión.¹⁵

El último bloque de enmiendas lo presenta el CDS, son las 535 a 637. En ellas exponen:

- Determinan los recursos a plantear en los casos en que se pretenda el ejercicio de acciones contra convenios.
- Salvaguardar el derecho del administrado a identificar las autoridades y funcionarios que entiendan de los procedimientos que les afecten.
- Limitan la libertad de los órganos colegiados para su autoregulación mediante *quorum*.
- No condicionan a las asociaciones a un reconocimiento legal para ostentar la condición de interesados en el procedimiento.
- Suprimen la limitación al derecho de acceso a los registros cuando contengan información sobre actuaciones del gobierno en ejercicio de sus competencias por ser una cláusula confusa en la que se podría amparar el gobierno para bloquear el ejercicio del derecho al acceso de los archivos y registros.
- Extienden la intercambiabilidad de los registros no sólo a las comunidades autónomas sino también a la Administración local.

14. *Opus cit.*, en nota 11, pág. 130 a 139.

15. *Opus cit.*, en nota 11, pág. 139 164.

- Aproximan la administración a los ciudadanos mediante el establecimiento en los gobiernos civiles de un registro de guardia para presentación de documentos con horario superior al ordinario.
- Para dar mayor garantías a la difusión publicitaria de la actividad administrativa se considera oportuno incluir como medios de comunicación los audiovisuales, televisivos y radios públicas.
- Proponen la reducción del plazo para la efectividad de las notificaciones defectuosas. El proyecto debe equilibrarse dotando de mayores requisitos a la notificación en garantía del administrado.
- «Basta dirigirse a la Administración», es la propuesta del grupo. No es exigible la determinación del órgano o unidad, porque el administrado no tiene que conocer el detalle del entramado organizativo. La Administración receptora de la solicitud deberá remitirla al órgano competente.
- No parece justificada la reducción a la mitad del plazo para recurrir en reposición, lo cual repercute en una disminución de sus garantías en el procedimiento.
- Determinan un plazo para hacer efectiva la indemnización.
- Consideran que no puede hablarse de ejercicio de potestad disciplinaria respecto a quienes se sitúa en una relación de derecho privado.¹⁶

Resumiendo de modo muy sintético lo expuesto, cabe destacar una clara preocupación competencial del PNV y de CiU. Así mismo, el PNV adopta una postura defensora de las potestades legislativas de las comunidades autónomas y del reconocimiento de los territorios históricos. El Grupo Popular se caracteriza por unas enmiendas globales de supresión que pretenden mantener la normativa anterior y reformarla en todo aquello en que fuere caduca, evitando construir un «híbrido» entre dos leyes que derogan sólo parcialmente las anteriores. Por otra parte, IU-IC manifiestan una clara preocupación por los derechos de los ciudadanos, por la modernización de la Administración como gran objetivo y por defender una visión más municipalista. El CDS aboga por un reconocimiento mayor de las garantías de los administrados facilitando su relación con el entramado administrativo.

IV. Análisis de las modificaciones del texto en el proceso de su discusión parlamentaria

a) *Exposición de motivos*

La exposición de motivos contiene los parámetros en los cuales se encuadra esta Ley, la voluntad de sus redactores, así como una mención a cada título y su contenido.

En ella se pone de manifiesto que la Constitución otorga competencia al Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, pero las comunidades autónomas podrán dictar su desarrollo si son titulares de tal competencia.

La Ley encuentra sus antecedentes en la LRJAE de 1957 y en la LPA de 1958. Pero el nuevo concepto de Administración aportado por la Constitución ha supuesto una

16. *Opus cit.*, en nota 11, pág. 164 a 185.

modificación en la concepción anterior. Así pues, se presenta en esta Ley una administración puesta al servicio de los ciudadanos y que tiene como uno de los principios básicos de su funcionamiento el de la cooperación entre las administraciones públicas. Estas ajustarán sus actuaciones a los avances técnicos y nuevos medios operativos tomados en consideración.

El consejo de Estado en su dictamen respecto a la exposición de motivos postula una mayor precisión de las categorías jurídicas, como la colaboración, cooperación y la coordinación. Propone una nueva formulación de los razonamientos sobre el silencio y destaca la no completud de la calificación jurídica que se hace del recurso de reposición. Debería darse mayor realce a la novedad que supone regular la potestad sancionadora de una manera general. Y finalmente critica la notable distinción entre el Gobierno y la Administración. La diferencia no es tan nítida ni tajante como se pretende en el anteproyecto.¹⁷

El contenido de la exposición de motivos no ha sufrido modificaciones a lo largo de su tramitación parlamentaria pero se presentaron cuatro enmiendas por el Grupo Popular y seis por el CDS. El CDS proponía precisiones terminológicas y la supresión de algún párrafo. En cambio, el Grupo Popular propone la supresión de los cuatro primeros puntos del texto por contener «orientaciones que amenazan la legalidad».¹⁸

El CDS propone que conste el sometimiento de la Administración pública al cumplimiento y satisfacción de los intereses generales. Y en segundo lugar el reconocimiento de las corporaciones locales como sujetos de la Ley.

El Grupo Popular critica el propio título de la Ley, ya que las reglas sobre régimen jurídico son escasas, mientras que se regula más el procedimiento administrativo. Consideran que el texto no contiene grandes innovaciones técnicas; la mayoría de ellas ya se encuentran en leyes especiales. Consideran que «se postula el sometimiento pleno de la administración a la ley y al derecho, y no apunta lo mismo respecto del gobierno. Se enmarcan el espacio de actuación pública con distinto grado de adecuación al ordenamiento jurídico. Parece que revitalizan los actos políticos al margen del control jurisdiccional.»¹⁹

Las enmiendas presentadas no fueron aceptadas en el Congreso. El Senado tampoco introdujo ninguna modificación.

b) *Título preliminar: del ámbito de aplicación y principios generales*

El título preliminar establece el objeto de la ley (régimen jurídico, procedimiento administrativo común y responsabilidad patrimonial), su ámbito de aplicación y los principios generales.

En la discusión parlamentaria en el Congreso destacan los principios como materia polémica. Pues los principios generales son, como dijo el Sr. Nadal por el Grupo Catalán CiU²⁰ «el compendio de todo lo que quiere recoger o tratar la Ley».

El Grupo Popular fue muy crítico y puntualizó dos cuestiones: su preocupación

17. Dictamen del Consejo de Estado pág. 124 a 131.

18. *Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 482, pág. 14191 a 14193, año 1992.

19. *Vid. opus cit.*, en nota 18.

20. *Vid. opus cit.*, en nota 18, pág. 14190 a 14191.

por la exclusión general de la Administración institucional y otras entidades de Derecho público. Consideran «el terreno más propicio para que crezca y florezca la corrupción».²¹ Y en segundo lugar, el silencio del art. 2 sobre el Gobierno, puede ser una liberalización de los límites y garantías de los controles jurisdiccionales.

El carácter básico de la Ley también fue tema polémico en los debates. Se argumentó por los partidos nacionalistas especialmente preocupados por temas competenciales, que determinados aspectos de la Ley se exceden de este carácter básico. Y por otro lado no se incluyen otros como el régimen patrimonial o financiero de las administraciones públicas, o bien la creación de entidades instrumentales de forma pública o privada.

Destaca en el texto el art. 2 sobre el ámbito de aplicación de la Ley por las distintas modificaciones que ha sufrido. En el Congreso se introdujo un nuevo matiz respecto al anteproyecto: se consideran sometidas a la ley las administraciones «vinculadas» y dependientes. El anteproyecto sólo mencionaba dependientes.

La no admisión en este artículo de la administración institucional fue criticado en el Dictamen de Consejo de Estado en el cual se criticaba la no especificación de la sumisión de las entidades de derecho público a esta norma.

Esta segunda puntualización fue retomada en el texto del Senado.

El Dictamen de la Comisión del Senado ha precisado el significado del ámbito de aplicación: antes se decía que las entidades de derecho público se sujetarán a la presente ley «cuando ejerzan potestades administrativas».

c) *Título I: de las administraciones públicas y sus relaciones*

En este título que presenta novedades respecto a la legislación de 1957-58, como son los convenios de colaboración, las relaciones con las comunidades europeas, los principios de las relaciones interadministrativas, las variaciones a lo largo de su tramitación han sido principalmente gramaticales.

El Consejo de Estado critica que la información y asistencia entre administraciones públicas se establezca en base a unas circunstancias en general demasiado amplias. Sugiere que los problemas de interpretación en los Convenios de colaboración los resuelva el Senado.²²

La discusión en el Congreso se centró en las relaciones entre las comunidades autónomas y las instituciones comunitarias. El PNV y CiU proponían una relación directa entre ambas instancias, pero el PSOE negó esta posibilidad en base a unas directivas comunitarias que han impuesto el deber de que las administraciones estatales sean los únicos interlocutores de las comunidades europeas.

Los convenios de colaboración y las conferencias sectoriales también fueron motivo de polémica. El Grupo Popular propuso la creación de unas conferencias autonómicas.²³

A pesar de estas críticas sólo fue aceptada una enmienda en el Congreso que alteró el orden del art. 8 referido a los efectos del Convenio, pero no varió su contenido.

21. *Opus cit.*, núm. 18, pág. 14191 a 14193.

22. Dictamen del Consejo de Estado, pág. 16 a 23.

23. *Opus cit.*, en nota 18, pág. 14207 a 14209.

d) *Título II: de los órganos de las administraciones públicas*

El título segundo se refiere a los órganos de las administraciones públicas. Presenta distintas innovaciones respecto a las leyes anteriores.

La regulación de las instrucciones y órdenes de servicio, la avocación (la Ley de 1958 sólo la mencionaba pero no estaba regulada tan extensamente ni bajo el título de avocación), la delegación de firma, la sustitución de titulares de órganos administrativos y órganos colegiados, así como la encomienda de gestión. Precisamente esta última técnica fue muy discutida en las sesiones de la Comisión del Congreso.²⁴ El PSOE defiende su consideración en el texto, pero los partidos de la oposición lo discuten. el Art. 150.2 CE cuando habla de la atribución de facultades a las comunidades autónomas, cita dos mecanismos: delegación o transferencia, no preveyéndose esta figura jurídica. Este argumento es usado para justificar su inconstitucionalidad y la posibilidad que devengue en medio para atribuir por la puerta falsa competencias a las comunidades autónomas, en base a una mayor eficacia, sin necesidad de pactos autonómicos globales ni de reforma estatutaria. Tal argumento es rebatido diciendo que la encomienda de gestión en ningún caso supone una alteración de la competencia.

Los órganos colegiados también fueron motivo de discusión, en concreto sus funciones y motivos de delegación.

Las modificaciones en el texto inicial han sido cuantiosas. Así respecto al anteproyecto inicial, el proyecto del Congreso añade un supuesto de no delegación: «materias en que así se determine por norma con rango de ley». Y en segundo lugar se establece que la competencia sólo podrá ser avocada por el órgano delegante, en el supuesto de avocación entre órganos no jerárquicamente dependientes.

En el Congreso se introdujeron nuevas modificaciones: se añade un nuevo apartado a la delegación de competencias, el referido a la delegación en un órgano colegiado. Destaca la introducción del art. 15 bis (la encomienda de gestión). Se añade un nuevo supuesto de abstención obligatoria: en los casos de haber prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier lugar en relación al asunto que se resuelva.

El texto del Senado modifica un artículo sobre las funciones de los órganos colegiados, se suprime el hacer constar la abstención y por el contrario se añade el expresar el sentido del voto.

e) *Título III: de los interesados*

Respecto a la LPA se introduce un nuevo concepto de interesado, más amplio que el precedente.

El Consejo de Estado puso de relieve que el anteproyecto incorpora innovaciones como el derecho de audiencia. Pero también sugiere la introducción de una acción pública. Y un plazo superior al previsto para subsanar la omisión de representación.

La condición de interesado de las asociaciones reconocida en el art. 31.2 fue discutida en los debates parlamentarios. Existía una cierta unanimidad de criterios en que tal condición debía ser reconocida por una ley posterior. Se critica la lentitud y cautela del Gobierno frente al fenómeno corporativo. Y se propone la sustitución de la remi-

24. *Opus cit.*, en nota 18, pág. 14218 a 14236.

sión a una ley posterior que la reconozca, por la remisión a los art. 7 y 36 de la Constitución que contienen las características propias definidoras de las asociaciones. O bien que el mero hecho de representar intereses económicos y sociales supone el ser titular de intereses colectivos ejercitables en los términos del Proyecto de Ley.

El PSOE aceptó una enmienda transaccional que flexibilizó el concepto formal de ley.²⁵

Respecto al anteproyecto no se introdujeron modificaciones. En el congreso se presentaron distintas enmiendas sobre la identificación de los interesados y la representación, pero sólo se aceptó la anteriormente mencionada que flexibiliza la condición de ley exigida para reconocer a las asociaciones como interesados. En el Senado no se introdujo modificación alguna.

f) *Título IV: de la actividad de las administraciones públicas*

El título presenta novedades respecto la anterior normativa. Así la inclusión de nuevas tecnologías como la informática y la telemática, el cómputo de los plazos tiene presente los posibles desajustes festivos entre las comunidades autónomas y el hecho que los documentos puedan presentarse en cualquier administración. Por otra parte el derecho de acceso a archivos y registros es muy similar a la regulación del capítulo V de la Ley italiana de 7 de agosto de 1990.²⁶

El Dictamen del Consejo de Estado por su parte critica distintos puntos. La posibilidad que los escritos dirigidos a la Administración puedan presentarse en cualquier registro dependiente de la Administración central o autonómica, por tener una distinta posición institucional. Tampoco está de acuerdo en la reducción a 3 meses de los 6 que fijaba la LPA, como plazo máximo para resolver las solicitudes formuladas por los interesados. Y también aboga por la supresión de las certificaciones como vía para acreditar el silencio administrativo porque se convierte en una carga supletoria a priori.²⁷

Este fue un título muy debatido por los parlamentarios. Se cuestionó en primer lugar la denegación del derecho a datos de los archivos cuando prevalezcan razones de interés general, por ser ésta una razón un tanto arbitraria según los miembros de la comisión.²⁸

La lengua del procedimiento fue motivo de discordia. Los partidos nacionalistas argumentaron que según una sentencia del Tribunal Constitucional una ley estatal no puede establecer la regulación básica de una lengua española distinta del castellano. Lo cual no respeta la Ley. La discusión se centró en si la regulación lingüística es inherente al régimen jurídico de las administraciones, o a la regulación del procedimiento administrativo, o por el contrario en un elemento separable en tanto que vehículo de relaciones administrativas y del funcionamiento de la Administración. El Tribunal Constitucional considera que es una materia distinta y que su regulación dependerá de su habilitación o regulación en los estatutos de autonomía.²⁹ El PSOE

25. *Opus cit.*, en nota 18, pág. 14226 a 14241.

26. *Vid. Legge 7 agosto de 1990, núm. 241, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso di documenti amministrativi»*, art. 22 a 28.

27. Dictamen del Consejo de Estado, pág. 35 a 53.

28. *Opus cit.*, en nota 17, pág. 14241 a 14257.

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

contestó la enmienda afirmando que la competencia en el uso del castellano es estatal aunque esta lengua fuera cooficial con otra lengua del territorio. Y lo que hace la Ley es regular el uso del castellano en los procedimientos tramitados por el Estado.

El Grupo Catalán propuso la sustitución del término ciudadanos por administrados, por ser éste un concepto más amplio. El PSOE lo negó con el fin de evitar el término administrados «por la imagen de dependencia y subordinación del ciudadano respecto de la administración».³⁰

También se pretendió que los derechos de la Administración central se reconozcan a la autonómica. Ejemplo: secreto de documentos de los concejales.

Otra petición fue el aceptar un horario de mañana y tarde para la Administración, pero se denegó tal enmienda por la propia capacidad de autoorganización al considerar el PSOE que la implantación de este horario condicionaba de modo irresoluble la citada potestad de autoorganización.

La remoción del puesto de trabajo como medida unida a la responsabilidad disciplinaria por ausencia de resolución en el plazo establecido fue motivo de enmienda. Se alegó que eran supuestos diferentes, «el supuesto conlleva un ilícito administrativo respecto del cual se pueden producir efectos sancionadores, mientras que la remoción del puesto de trabajo es un concepto jurídico distinto de la comisión de una infracción administrativa en el ámbito funcional». Se consideró más procedente la opción de infracción administrativa en el orden disciplinario que luego puede producir efectos oportunos como: retención del sueldo.³¹ La respuesta del PSOE fue afirmar en base al art. 20.1.e de la Ley 23/88 que la remoción del puesto de trabajo es una institución diferenciada del régimen disciplinario. El responsable que no resuelve no es apto para desempeñar el puesto de trabajo, luego puede ser relegado.

En el mismo orden de cuestiones, el PNV considera que las comunidades autónomas pueden tener competencia en esta materia. La posibilidad de remoción de puesto de trabajo excede del carácter básico de la norma.

La certificación de los actos presuntos es cuestionable según los enmendantes por considerar que no se puede hacer depender la eficacia de los actos presuntos por silencio positivo por el hecho de obtener o no esta certificación. La respuesta fue que mientras la certificación no se da, hay un plazo de gracia para que la Administración resuelva. En tanto no se dé, el acto no tiene efectos jurídicos y en consecuencia el plazo para otorgar la certificación es equiparable al período de 24 horas para subsanar una demanda que hubiera decaído.

Respecto al anteproyecto, el proyecto del Congreso añade dos incisos a la ampliación del cómputo de los plazos: en el caso de misiones diplomáticas y de procedimientos tramitados en el interior que exijan cumplimiento en el extranjero de algún trámite.

Las enmiendas aceptadas en el Congreso fueron de carácter gramatical, excepto la referida al art. 35.j de la ley sobre los sujetos pasivos a los cuales es posible exigir la responsabilidad de las administraciones públicas. Se modificó el término funcionarios por personal a su servicio, ampliando así el ámbito de aplicación de la ley.

El texto del Congreso enviado al Senado (texto de 2 de julio) introduce un nuevo punto al art. 37 sobre el derecho de acceso a archivos y registros, en el cual se mencio-

30. *Opus cit.*, en nota 18, pág. 14247 a 14250.

31. *Opus cit.*, en nota 18, pág. 14256 a 14257.

na que este derecho conlleva el de obtener copias o certificados, si la administración permite su examen. También, en relación a la comparecencia de los ciudadanos, se añade que las administraciones públicas a solicitud del interesado, entregarán certificación haciendo constar la comparecencia. Y finalmente, respecto a la obligación de resolver se establece un límite en la ampliación del plazo: «no podrá ser superior al inicialmente establecido en la tramitación del procedimiento».

En el Senado se introducen matices al art. 43.4 «no se entenderán caducados los procedimientos de oficio si producen actos favorables para los ciudadanos». Y se exceptúa la caducidad si el procedimiento se ha paralizado por causa imputable al interesado, en cuyo caso se interrumpirá el plazo para resolver. También se añade el art. 46 sobre la validez y eficacia de documentos y copias.

g) *Título V: de las disposiciones y actos administrativos*

Es un título que presenta diferencias respecto de la Ley de 1958: existe una nueva regulación de la motivación, de las notificaciones y de su práctica así como también de los supuestos de nulidad de pleno derecho que se ven ampliados.

El consejo de Estado entendió excesiva la reducción del plazo de seis meses de la LPA a un mes establecido para entender que surgían efecto las notificaciones realizadas directamente al interesado. Propuso asimismo que en las notificaciones hechas en el domicilio del interesado en ausencia de éste, se deje constancia de la identidad de la persona que la ha recibido y la razón de su presencia en el mismo. En relación a las notificaciones en el Congreso se propuso que las notificaciones a las sociedades mercantiles se puedan hacer en cualquiera de sus establecimientos abiertos.

La tramitación parlamentaria ha ido matizando el contenido del título. Se suprime en el proyecto del Congreso respecto del anteproyecto la mención que éste hacía sobre la obligación de notificación a los seleccionados tras un procedimiento selectivo o competitivo. También se suprime la referencia a la convalidación de actos anulables que establecía que en el supuesto de vicios por falta de autorización serán convalidados por el órgano competente y ello será aplicable a la omisión de informes omitidos luego convalidados.

Posteriormente las enmiendas en el Congreso aprobadas suprimen la motivación en procedimientos selectivos o competitivos, exigiendo tan sólo que incluyeran los criterios de selección. Supresión también del apartado 4 del art. 56 sobre el efecto que producen las notificaciones realizadas al interesado que conteniendo el texto íntegro omitan otros requisitos.

El Proyecto de 3 de julio remitido al Senado añade un nuevo párrafo al art. 59 (práctica de las notificaciones), en los procedimientos a instancia del interesado en que fuere posible la notificación en el lugar señalado en la solicitud. En estos casos se practicará en el lugar que se considere adecuado para ello. En segundo lugar, también se incluye el supuesto de notificación conjunta.

El Dictamen de la Comisión del Senado añade más supuestos de motivación conjunta necesaria: los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de actos administrativos y de recursos administrativos, también. Y en segundo lugar se suprime el inciso de «expresa o tácitamente» referido a las notificaciones defectuosas en las que el interesado se tenga por notificado.

h) *Título VI: de las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos*

Es un título que presenta novedades respecto de la LPA. Son muestra de ello que las solicitudes de iniciación deberán contener la identificación del medio o lugar para las notificaciones y que las cuestiones incidentales no suspenden el procedimiento salvo recusación. También se consideran parte posible de los actos de instrucción, a los sondeos o encuestas de opinión, y se suprime la reclamación en queja. La participación de los interesados se modifica: podrán asistir de un asesor cuando lo consideren conveniente. Se añade la posibilidad de terminar el procedimiento de forma convencional y el contenido de la resolución que pone fin al mismo también sufre alteraciones respecto de la normativa anterior. Ya no se apreciará la caducidad por la simple inactividad del interesado en los trámites, si no son indispensables para dictar la resolución.

El Dictamen del Consejo de Estado considera que el título sigue las líneas de la LPA con ciertas innovaciones.³² Aconseja la consideración en artículos distintos de las medidas provisionales de la acumulación, lo cual ya fue recogido en el proyecto. Critica la conexión entre la responsabilidad disciplinaria del funcionario con la remoción del puesto de trabajo si el incumplimiento es debido al mal funcionamiento del procedimiento. Sugiere la inclusión en el art. 87 de una regla que garantice el principio de contradicción si son cuestiones no planteadas por los interesados de modo que el órgano competente debería comunicarlo a los mismos para que formularan las alegaciones que estimen pertinentes.

Respecto del anteproyecto el proyecto añade una excepción al art. 70.2 de la Ley relativo a las solicitudes de iniciación. Cuando éstas correspondan a una pluralidad de interesados podrá formularse una única solicitud, excepto que las normas reguladoras de procedimientos específicos dispongan otra cosa.

El art. 86.4 de la Ley incorpora en materia de información pública que conforme a las leyes pueden establecerse otras formas de participación de los ciudadanos mediante asociaciones u organizaciones. Y finalmente se suprime del mismo artículo que la ejecución de acuerdos se celebrará bajo la responsabilidad del órgano que los tome.

En la comisión del Congreso se discutieron las enmiendas presentadas a todo el articulado de este título pero sólo fueron aceptadas las siguientes: se modifica la sanción a un funcionario por irregularidades en el impulso del procedimiento. En el anteproyecto la sanción era la remoción del puesto de trabajo. La enmienda aceptada considera la exigencia de responsabilidad disciplinaria y como segunda consecuencia la remoción del puesto de trabajo. Relevantes modificaciones las del art. 77 sobre las notificaciones. Se añade un nuevo número que constata que en todo momento podrán los interesados alegar defectos de tramitación. Al art. 81 sobre la evaluación de los informes también se incluye que el informe emitido fuera de plazo no podrá ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

En el Senado no se introdujo modificación alguna.

i) *Título VII: de la revisión de los actos en vía administrativa*

En el presente título cabe destacar como novedades la reforma del objeto y las clases de recursos, la forma de poner fin a la vía administrativa, así como la suspen-

32. Dictamen del Consejo de Estado, pág. 62 a 73.

sión de la ejecución (se permiten medidas cautelares y se añade una regulación de cuando se afecta a distintas personas), y finalmente la resolución de los recursos.

El Consejo de Estado abogó por un reforzamiento de los derechos de los ciudadanos para la revisión de oficio por la Administración. Por otro lado pide que se solucione la cuestión de si las normas infringidas como causa de revisión de oficio deben tener rango de ley, i si en caso de serlo y la norma no lo posee por no existir reserva legal, qué ocurre. Se sugiere introducir una regulación de la revocación y de la anulación por ilegalidad sobrevinida, de las cuales deberían destacar los supuestos de revocación, y de las garantías de los interesados (el Proyecto de 4 de marzo lo contemplará). Califica de confusa la regulación relativa al escrito de interposición del recurso, pues debería añadirse según el Dictamen la firma y la mención a la identidad personal del recurrente. Apunta que la suspensión de la eficacia de los actos administrativos no tiene siempre el mismo significado y alcance. Se deberían distinguir el régimen general de suspensión del régimen consecuencia del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.³³ Pone de relieve la importancia del recurso de reposición y respecto al recurso extraordinario de revisión sus críticas son varias. Afirma que es una muestra de las interferencias y superposiciones conceptuales no siendo una garantía para el ciudadano sino un elemento de confusión. El consejo de Estado pide una mayor coordinación entre el recurso ordinario y el extraordinario. Propone una reelaboración inspirada en los criterios de configurar la solicitud del interesado como auténtico recurso de nulidad, fundar la instancia de los interesados en un derecho a la rectificación de errores de hecho, materiales o aritméticos, dotar de mayor flexibilidad a las circunstancias para interponer este recurso, lo cual se consideró en el Proyecto, consideran recurribles en esta vía los actos contra los que no quepa recurso administrativo ordinario, atribuir la competencia para resolver este recurso al órgano administrativo cuya resolución hubiera agotado las instancias administrativas, prever que transcurridos 3 meses desde la interposición del recurso extraordinario sin que haya resolución se entienda abierta la vía contenciosa (sugerencias incorporadas por otra parte al proyecto de 4 de marzo).

En el *Diario de Sesiones del Congreso* se pone de relieve que este título VII no fue un título muy polémico. A pesar de ello se debatieron algunas cuestiones, como por ejemplo CiU defendió que se tuvieran en consideración a los órganos consultivos de las comunidades autónomas además del Consejo de Estado, postura también compartida por el PNV. La fundamentación se encuentra en el art. 13.1 de la LBRL que ya los reconoce abiertamente.³⁴ Lo cual fue admitido por el Senado en el art. 102.1 de la Ley.

El CDS propuso la ampliación del plazo del recurso ordinario. Y el Grupo Popular consideró que no debería limitarse la revisión de oficio a los actos que hayan agotado la vía administrativa, bastando con que fueran definitivos.

En relación al anteproyecto el proyecto añade la revocación de actos expresos o presuntos. Se suprimen las dos últimas letras del art. 109 de la Ley sobre los supuestos que ponen fin a la vía administrativa: las resoluciones susceptibles de recurso ordinario, transcurrido el plazo sin que se haya interpuesto y en segundo lugar las de órganos

33. Dictamen del Consejo de Estado, pág. 73 a 98.

34. *Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 489, de 18 de junio de 1992, pág. 14425 a 14437.

administrativos que no dependan jerárquicamente de ningún otro órgano. Y en el mismo art. 114 se añade un número 3 que puntualizaba que si transcurre el plazo sin interponerse el recurso, la resolución será firme sin perjuicio que quepa recurso extraordinario de revisión.

Se presentaron enmiendas a todo el articulado pero sólo se aceptaron algunas. En virtud de ellas se añade un inciso al art. 102 relativo a la revisión de actos nulos de oficio según el cual, la nulidad será respecto de los actos enumerados en el art. 107 de la Ley y se añade un supuesto a la sustitución del recurso ordinario por otro procedimiento de impugnación. Se suprime el recurso de súplica y se añade como requisito a la interposición del recurso contencioso contra actos que ponen fin a la vía administrativa la comunicación previa al órgano que dictó el acto impugnado. También se modifica el plazo para la interposición del recurso ordinario que de 15 días pasa a ser de un mes. Y en segundo lugar se suprime que las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa dictadas por órganos administrativos que no dependan jerárquicamente de ningún otro podrán ser recurridas ante el mismo que las dictó.

En el Senado se modificaron tres artículos: se toman en consideración los órganos consultivos de las comunidades autónomas en la revisión de oficio de actos nulos, en segundo lugar se añade que si no se resuelve dentro de plazo se entenderá tal silencio como contrario a la revisión de oficio, y tercera modificación, se añade un supuesto a los actos que ponen fin a la vía administrativa: las resoluciones de órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico excepto si lo niega una ley.

j) *Título VIII: de las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales*

Es una novedad en este título la regulación que se hace de los efectos de las reclamaciones previas al ejercicio de una acción civil o laboral.

El Consejo de Estado destacó que la reclamación previa ha sido muy criticada por la doctrina laboralista. Incluso el Tribunal Constitucional ha sostenido que suponen una mayor dificultad para acceder a la jurisdicción, puesto que excluye la posibilidad de presentar directamente la reclamación al juez, pero por otro lado no constituye una exigencia contraria al art. 24.1 CE.

Respecto al anteproyecto se amplían los sujetos en el supuesto de reclamaciones del personal civil no funcionario al servicio de la administración militar.

Se presentaron enmiendas en el Congreso pero ninguna fue aceptada.

En cambio, en el Senado se modificó un artículo, se varía del art. 121 de la Ley la conjunción disyuntiva «o» por la copulativa «y» en relación a los efectos derivados de no haberse resuelto una reclamación administrativa y no haber transcurrido el plazo para desestimarla.

k) *Título IX: de la potestad sancionadora*

El título en sí mismo es una gran novedad, por contener una regulación específica de la potestad sancionadora que antes no existía de forma unificada.

Los temas más candentes del título reflejados en el diario de sesiones fueron: la clasificación de las infracciones es contraria, según el PNV, a las competencias de las comunidades autónomas. El Tribunal Constitucional considera que corresponde a las comunidades autónomas la tipificación de las infracciones y sanciones, así como la

graduación de las mismas. Se pretende que la regulación no limite las competencias de las comunidades autónomas. El mismo grupo parlamentario propone en lugar de la responsabilidad solidaria entre administraciones públicas, el uso de principios del derecho penal como la proporcionalidad, participación, complicidad... Posición también compartida por el Grupo Popular.

Los principios de la potestad sancionadora fueron muy debatidos, por el temor que por vía reglamentaria se produjera la creación, articulación o delegación de nuevos mecanismos sancionadores.

Por IU-IC se proponen nuevas sanciones como la realización de ciertas prestaciones personales o la reparación personal de bienes públicos o privados.

La postura más radical fue adoptada por el Grupo Popular que proponía la supresión del título en su globalidad. Abogó el citado grupo político que la potestad sancionadora se atribuya al poder judicial y no a la propia administración. «Atribuirle a la Administración supone una extralimitación de la autoprotección. Acudir al juez beneficiaría a los administrados».³⁵ A tal enmienda el PSOE respondió que tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han reconocido esta potestad sancionadora a la Administración. El mismo partido considera el derecho penal como un derecho que completa la potestad sancionadora, pero no están de acuerdo en una transposición total y global de todo el derecho penal. Por ello no aceptan tampoco la enmienda contraria a la responsabilidad solidaria de las administraciones públicas.

Las modificaciones del título a lo largo de su tramitación parlamentaria no han sido muchas, pero pueden destacarse las siguientes: respecto al anteproyecto se añade en el proyecto de 4 de marzo un nuevo número al art. 130.2 de la Ley sobre la responsabilidad según el cual es compatible con la responsabilidad administrativa la exigencia de la reposición de la situación alterada y la indemnización por daños y perjuicios. También se modifica el título del art. 131 de *non bis in idem* por concurrencia de sanciones.

En el Congreso se presentaron enmiendas a todo el articulado pero sólo se aceptaron algunas de tipo gramatical y una sobre la reducción del plazo de prescripción de las sanciones y de las infracciones leves que pasa de un año a seis meses.

En el Senado se modificó tan sólo un artículo, el 134.3 de la Ley que antes mencionaba que en ningún caso podrá imponerse una sanción sin que se haya tramitado el necesario «expediente». Ahora se refiere al necesario «procedimiento».

1) *Título X: de la responsabilidad de la Administración pública y de sus autoridades y demás personal a su servicio*

Este título X presenta novedades importantes como son la posibilidad de establecer la indemnización por otros medios no contemplados antes. Se introduce la apreciación de oficio de la responsabilidad y se prevé un procedimiento abreviado de indemnización por daños inequívocos y otro distinto de responsabilidad patrimonial. También destaca la responsabilidad concurrente de las administraciones públicas que se configura como solidaria y la precisión de la responsabilidad por aplicación, de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria cuando así lo establezca la Ley.

El Consejo de Estado destaca la distinción entre ilicitud fruto de la contradicción

35. *Opus cit.*, en nota 33, pág. 14498 a 14500.

con el ordenamiento y la responsabilidad. La responsabilidad no viene predeterminada por la anulación de un acto. Ello es evidente cuando el acto anulado no causa un perjuicio. La indemnización no debe asociarse a la anulación del acto administrativo. No todo desacierto de la Administración dará derecho a la responsabilidad.³⁶ En la obligación de indemnización queda excluido el criterio de la culpa o negligencia de la Administración, por ser contrario al criterio de responsabilidad objetiva.

El grupo Popular también propuso en relación a este título la supresión total del mismo, propuesta que no fue aceptada. Pero sí se modificaron distintos artículos.

Al anteproyecto se introducen modificaciones en el proyecto de 4 de marzo: se modifica el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Se modifica también la responsabilidad de derecho privado, pues antes se exigía de acuerdo con las normas de derecho privado y en cambio el proyecto afirma que se exigirá de conformidad con el art. 142 y 143 del presente texto. Se suprime el anterior 142 sobre la responsabilidad solidaria que podían exigir los particulares a la Administración pública y a sus autoridades y demás personal a su servicio.

Las enmiendas aceptadas en el Congreso se refirieron a cuestiones gramaticales pero también se modifican los art. 137, 138 y 142 del proyecto de 4 de marzo, que consideraban a la Administración pública como sujeto pasivo indemnizable por toda lesión sufrida por el mal funcionamiento de los servicios públicos que ella misma presta.

Destaca la introducción en el proyecto remitido al Senado de 3 de julio la inclusión de la responsabilidad concurrente de las administraciones públicas, que se configura como solidaria (art. 140 de la Ley).

En el Senado se modifican cuatro artículos: se añade la posibilidad de sustituir la indemnización por una compensación en especie o por liquidación periódica (...) siempre que exista acuerdo de los interesados. Se introduce el art. 143 la referencia a un procedimiento abreviado que se regulará en el artículo siguiente. Y se introduce la posibilidad de que las administraciones públicas puedan determinar de oficio la responsabilidad en que incurran. Pero este mismo matiz es suprimido en el texto de 5 de noviembre si bien se mantendrá en la publicación definitiva de la Ley.

Se establece que la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial pone fin a la vía administrativa (art. 142.6) y se suprime la afirmación de que sin resolución expresa se entenderá desestimada la solicitud de indemnización «sin necesidad de plantear recurso administrativo». El art. 144 también se varía. Se establece que antes de exigir de su personal la responsabilidad en que incurran las administraciones deben indemnizar directamente a los lesionados. También se incluyen criterios para exigir dicha responsabilidad.

m) *Disposiciones adicionales*

Es uno de los bloques de la Ley que ha sufrido más modificaciones. Las primeras variaciones respecto al anteproyecto ya son sustanciales pues de tres disposiciones se pasa a siete conservando las dos primeras del anteproyecto: sobre procedimientos disciplinarios y tasas del procedimiento.

Se presentan enmiendas a todas ellas e incluso se proponen otras nuevas pero sólo

36. Dictamen del Consejo de Estado, pág. 109 a 122.

se acepta la inclusión de una de ellas: establece los actos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa.

El proyecto de 3 de julio añade otras tres disposiciones, la novena, décima y undécima.

En el Senado, finalmente se añade una sexta *bis*, que considera que los procedimientos para interponer sanciones en el orden social se regirán por una normativa específica y subsidiariamente por la Ley. Se suprime la disposición adicional undécima que extendía las referencias que se hacían al Consejo de Estado y a los órganos consultivos de las comunidades autónomas puesto que tal referencia se ha ido incorporando a lo largo del texto.

n) *Disposiciones transitorias*

El anteproyecto contenía tres: informatización de los registros, corporaciones de derecho público y sobre el régimen transitorio de los actos presuntos. En el proyecto se conserva la referente a las corporaciones de derecho público, pero se suprimen las otras dos y se incorpora una sobre el régimen transitorio del procedimiento.

o) *Disposición derogatoria y final*

La disposición derogatoria no ha sufrido modificación alguna i tampoco la final.

V. Variaciones temáticas: conclusiones

Después de un análisis de la documentación utilizada en la redacción del proyecto y del *Diario de Sesiones del Congreso* hemos podido constatar las variaciones e influencias en la Ley, así como también la postura de los distintos partidos políticos a lo largo de la tramitación parlamentaria.

Una tramitación calificada muy favorable por el presidente de la Comisión del Congreso, al afirmar que «las aportaciones que han ido realizando los grupos parlamentarios desde sus diferentes posiciones han contribuido a mejorar el proyecto de ley y a enriquecer la discusión con múltiples matices».³⁷

Finalmente en un intento de recopilación de las modificaciones más notables a lo largo de la tramitación parlamentaria, apuntar: las variaciones del art. 2 referido al ámbito de aplicación de la Ley. La variación fue doble, pues en el Congreso se incluye el término administraciones «vinculadas» cuando antes sólo se mencionaba dependientes, lo cual ya supuso una ampliación del ámbito. Y en segundo lugar, en el Senado se precisa que «se someterán a la ley las entidades de derecho público, pero cuando ejerzan potestades administrativas».

La inclusión en el art. 15 de la encomienda de gestión en el Congreso fue una cuestión muy problemática como ya se puso de relieve en su momento, por el desacuerdo de distintos grupos parlamentarios.

El derecho de acceso a archivos y registros, también se fue matizando. El Congreso introduce la posibilidad de obtener copias.

37. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 496, 24 de junio de 1992, pág. 14608.

Las notificaciones fueron motivo de discordia entre los parlamentarios, y un objetivo a solucionar por todos. La dificultad de tal solución fue la causa de las diferentes modificaciones que se fueron experimentando a lo largo del proyecto.

Poner de relieve el reconocimiento de los organismos consultivos de las comunidades autónomas, que si bien se hacía en un inicio en una disposición adicional, el texto del Senado ya los incluye en los artículos que antes se referían sólo al Consejo de Estado.

En el Congreso se modifica el plazo de prescripción de las sanciones que se reduce de un año a seis meses.

La responsabilidad de las administraciones públicas fue corregida en varias ocasiones. Apuntamos la inclusión de la posibilidad de sustituir la indemnización por una compensación en especie o liquidación periódica.

El bloque con mayores modificaciones cuantitativas es sin duda, el de las disposiciones adicionales, pues, como ya se afirmó, de tres que constaban en el anteproyecto se pasa a once sufriendo distintas variaciones tanto en el Congreso como en el Senado.

Las anteriores son las modificaciones más relevantes que ha sufrido el texto normativo pero no deberíamos olvidar diversos temas propuestos en las enmiendas pero que no fueron aceptados en las votaciones. Es el caso de la lengua del procedimiento, el reconocimiento de un horario de mañana y tarde de la Administración, crear unas condiciones para que las notificaciones no pudiesen ser recurridas, la inclusión de nuevas sanciones y la sustitución del principio de solidaridad en la responsabilidad concurrente de las administraciones públicas por principios del derecho penal.

