

NATURALES I SIGNIFICACIÓ GENERAL DE LA LLEI DE RÈGIM JURÍDIC DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I DEL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ

Francisco López Menudo
Catedràtic de Dret administratiu
de la Universitat de Sevilla

I. Consideracions generals: Els títols legitimadors de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú

Enfront de l'estat de coses del sistema polític anterior a la Constitució de 1978, caracteritzat, com és ben sabut, pel centralisme i, com a inherència d'això, per l'*uniformisme* i l'imperi exclusiu de la llei estatal, el model descentralitzador que cristal·litza en l'anomenat «Estat de les autonomies» portava implícit, abans que res, l'al·licient de la instauració d'un principi contrari, o sigui, un sistema regit per la *varietat*, i també el naixement de noves fonts de producció de lleis amb força plena per rompre aquesta posició exclusivista de la llei estatal, fent factible, per tant, canvis i perfeccionaments més dinàmics de les institucions en obrir noves portes a la imaginació i a una llibertat més plural i diversa. Però no és menys cert que això també comportava el perill de desconjuntar l'ordenament, amb probables afebliments de les garanties dels ciutadans i de la seguretat pública, i també de desmembrar el valuós *consensus* que s'ha estat aconseguint en l'opinió dels juristes sobre algunes qüestions primàries, com les que ens ocupen aquí, que constitueixen l'anomenada «*acció reflexiva de l'Estat*»; en concret, el perill de la «*descodificació*» de la Llei de procediment administratiu de 1958 i de tot allò que ella ha estat significant quant al cúmul de tècniques i garanties, nascudes tant de la pròpia Llei com de la crítica doctrinal a les seves foscos i als seus defectes, i també de la immensa jurisprudència generada en els darrers anys.

Certament, en aquests moments en què aquesta Llei de 1958 ha estat quasi totalment eclipsada i, evidentment, «desnaturalitzada» com a «lleï comuna» per la recent Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LPAC, d'ara endavant), no ens podem deixar endur massa per aquesta inevitable espècie de nostàlgia que sent tot jurista davant la pèrdua de les eines dels seus treballs, ni incórrer tampoc en una apologia desmesurada d'allò que es perd, perquè no podem silenciar ara les no poques fissures que oferia aquesta Llei de procediment de 1958, tan exposada al desgast de l'accelerada evolució que hi ha hagut en aquests últims i decisius anys del nostre Dret administratiu. Però això no vol dir que no hàgim de reconèixer com cal els «serveis prestats» i no oblidar en cap moment el seu esmentat paper de Llei codificadora, encara que no sigui, en puritat, una «lleï comuna» en el sentit que més endavant concretarem; i cal destacar la paradoxa: si des del punt de vista *formal* la LPA de 1958 va néixer com una lleï *general* en tant que *subsidiària* en la seva major part per falta de normes especials, des d'una perspectiva material la Llei es va anar fent comuna, és a dir, prevalent, i ja no per la seva sobrevinguda transfiguració —quan ja tenia vint anys d'existència— en

aquesta Llei del «procediment comú» a què al·ludeix la Constitució, sinó per les seves qualitats intrínseques, per la seva pròpia bona reputació de llei de capçalera del dret procedimental general, erigida en constant punt de referència en els ordres més diversos, fins i tot fora de les mateixes fronteres del Dret administratiu, instrument utilíssim fins en els reductes més privats de la vida social. Decididament, el Tribunal Suprem ha arribat a declarar que la Llei de 1958 s'ha erigit en una mena de «norma suprema» en la seva matèria que exigeix de les regles de procediment una «interpretació d'acord amb ella», igual com l'ordenament sencer ha de ser objecte d'una «interpretació d'acord amb la Constitució».¹

Ressaltats, doncs, els valors a ponderar en aquesta renovació tan important del nostre Dret, cal analitzar la resposta constitucional quant al tema; i aquesta se xifra en el que disposa el seu article 149.1.18è, en dir que l'Estat té competència exclusiva sobre:

«Les bases del règim jurídic de les administracions públiques (...) que, en tot cas, garantirán als administrats un tractament comú davant d'elles; el procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes...»

La competència exclusiva estatal descansa, doncs, sobre dos títols diferents: les bases del règim jurídic i el procediment administratiu comú, títols que, per bé que juxtaposats, això no obstant s'imbriquen, i el primer té prou amplària per albergar el segon; i són, en resum, de distinció difícil, atesos els seus íntims encadenaments. La mateixa LPA de 1958 s'ha encarregat de demostrar l'afinitat que guarden aquestes vessants del Dret administratiu perquè, com és ben sabut, aquesta Llei comprèn, a més del procediment administratiu en ell mateix, l'acció administrativa (Garrido Falla); així, juntament a aspectes d'estricta naturalesa procedimental (iniciació, ordenació, instrucció, acabament, execució, termes i terminis, informació, documentació, recepció i registre de documents), la Llei dedica una bona part del seu contingut al règim jurídic dels actes (validesa, eficàcia, notificació, etc.) i també conté algunes previsions sobre els òrgans administratius (irrenunciabilitat de la competència, delegació, advocació, funcionament dels òrgans col·legiats, conflictes d'atribucions, etc.).

Aquests són els materials de què es nodreix aquesta nova LPAC. Tanmateix, tot i que la seva mateixa exposició de motius deixa registrada la distinció entre les vessants esmentades, assenyalant amb tota explicitud que

«l'article 149.1.18è de la CE *distingeix (sic)* entre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, que hauran de garantir a l'administrat un tractament comú davant d'elles; el procediment administratiu comú... i el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques...»

... malgrat això, l'estructura de la LPAC no deixa traslluir aquesta «distinció» entre el que sigui «règim jurídic» i «procediment», sense que evidentment es pugui dir que aquest darrer queda circumscrit en la regulació continguda al títol VI de la Llei que porta per rètol: «De les disposicions generals sobre els procediments administratius». Tores dues menes de preceptes apareixen confuses en tota la llargària i l'amplària de la Llei que ens ocupa, sense que aquesta tingui cura d'assenyalar quins són els uns i els

1. STS de 22 de novembre de 1988, Sala 4a.; ponent: González Navarro (Aranz. 9154).

altres; només de manera incidental l'exposició de motius esbossa una definició d'allò que pugui ser «procediment», sense cap eficàcia aclaridora ni teòrica ni pràctica: la formulació jurídica del procediment és —diu— «... la manifestació expressa i la traducció pràctica per als ciutadans de l'aplicació regular del propi règim jurídic...»

Però, si bé és veritat que establir aquesta distinció no era una cosa imprescindible abans de la Constitució, i això no tenia més abast que el de satisfer el prurit conceptual (com ho ha estat demostrant la «coexistència pacífica» mantinguda entre la LPA de 1958 i la de règim jurídic de l'administració de l'Estat de 1957, malgrat que totes dues s'han envaït recíprocament), després del nou ordre constitucional la qüestió ha deixat de ser innocent, i no s'ha quedat en un problema merament definitori o «acadèmic», ja que aquests elements han arribat a constituir-se en suports de títols competencials de l'Estat o de les comunitats autònomes, per la qual cosa la seva dissecció resulta absolutament necessària.²

Efectivament: per una banda, les relacions entre el dret estatal i l'autonòmic no poden funcionar de la mateixa manera en l'un i en l'altre cas. Pel que fa al «règim jurídic», es pot produir el consabut mecanisme «bases més desenvolupament», com ho reconeix explícitament l'exposició de motius de la LPAC («... permet a les comunitats autònomes dictar les seves pròpies lleis, sempre que s'ajustin a les bases estatals»); però aquesta articulació normativa no és transvasable, sense més ni més, a l'àmbit del «procediment administratiu comú», per bé que les afinitats entre aquest títol estatal i tots els que confereixen a l'Estat el dictat de les «bases» o la «legislació bàsica» siguin de debò molt notables, qüestió, aquesta, que més endavant considerarem amb més gran deteniment; basti de deixar anotat aquí que, diferentment del que s'esdevé amb les «bases del règim jurídic», quan l'exposició de motius fa referència al procediment administratiu comú i al sistema de responsabilitat, precisa que «... la Constitució les contempla com una competència normativa plena i exclusiva de l'Estat»; o sigui, com un tipus de normació autosuficient, consumptiva, no vocada a desenvolupaments ulteriors (per bé que eventualment aquests es puguin produir quan la normació autonòmica que, si s'escau, pogués sorgir, aparegués sota factura anàloga

2. Malgrat això, alguns estatuts d'autonomia no hi ofereixen gaire cura i barregen ambdós títols competencials i atribueixen a la comunitat autònoma el «desenvolupament legislatiu i l'execució»; així, l'art. 11 EA P. d'Astúries; art. 9.7 EA La Rioja; art. 11.5 EA Múrcia; art. 36.1.a EA Aragó; art. 32.4 EA Castella-La Manxa; art. 32.2 i 32.3 EA Canàries; art. 8.7 EA Extremadura; art. 27.8 i 38 EA Madrid; d'altres confonen clarament l'abast de la competència estatal sobre el «procediment administratiu comú» i el tracten com si fos «legislació bàsica» (així, art. 32.3 EA Canàries; art. 27.7 EA Castella i Lleó). Lògicament, això no treu gens d'importància a la transcendència de la distinció entre aquests títols ni al tractament que han de rebre d'acord amb la seva naturalesa genuïna.

Uns altres estatuts discriminen amb tot rigor, en referir les funcions de desenvolupament legislatiu i d'execució al *règim jurídic* i declarar, en canvi, la competència autonòmica exclusiva sobre les normes de procediment administratiu i econòmic-administratiu, encara que *solament les que deriven de la pròpia organització* (art. 9.3 i 10.1 EA Catalunya; art. 27.5 i 28.1 EA Galícia; art. 13.4 i 15.1 EA Andalusia; art. 31.3 i 32.1 EA València).

Dignes de destacar en aquest lloc per avançar solucions acollides després pel Tribunal Constitucional, com veurem *infra*, són els estatuts de Catalunya (art. 9.3) i del País Basc (art. 10.6), que, a part d'atribuir a la comunitat autònoma respectiva la competència de desenvolupament legislatiu pel que fa al règim jurídic i al sistema de responsabilitat (art. 10.1), preveuen la seva competència exclusiva sobre les «normes de procediment administratiu que deriven de les particularitats del dret substantiu o de les especialitats de l'organització», fórmula que es troba igualment en l'art. 49.1.c de l'EA de Navarra. Més endavant en tornarem a parlar.

a la d'una legislació de desenvolupament, encara que tècnicament no ho sigui); en suma, normació estatal dotada de complitud, no concebuda per ser desenvolupada o prolongada per la legislació autonòmica, tot i que aquesta es pugui produir fora del mecanisme «bases més desenvolupament», en virtut d'altres títols i interpretacions deduïbles del bloc de la constitucionalitat.

Però, d'altra banda, també cal saber amb exactitud a què s'està al·ludint quan es parla de «procediment», a efectes d'esclarir qüestions tan importants com la del propi àmbit d'aplicació de la LPAC i la de la seva entrada en vigor, tenint en compte que aquesta s'organitza, en gran mesura, sobre l'esmentat concepte.³

II. Les «bases del règim jurídic» de l'article 149.1.18a CE

No cal donar compte de les diferents opinions doctrinals que hi ha hagut sobre l'abast de l'expressió «règim jurídic»; aquí interessa més de recordar la interpretació del Tribunal Constitucional que ha vingut a resoldre la qüestió, segons la qual

«l'expressió règim jurídic ni abraça tot el Dret administratiu ni es refereix exclusivament al procediment i al règim de recursos, i s'hi ha d'entendre inclosa també la regulació bàsica de l'organització de totes les administracions públiques...»⁴

3. Així, d'acord amb el que estableix la disposició final («Aquesta Llei entrarà en vigor tres mesos després de la seva publicació en el Butlletí Oficial de l'Estat»), altres disposicions matisen aquest punt de partida de la manera següent:

«Als procediments ja iniciats abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei no els serà aplicada, i es regiran per la normativa anterior» (disp. trans. segona 1).

«Reglamentàriament, en el termini de sis mesos a partir de l'entrada en vigor d'aquest Llei, s'hi adequarà les normes reguladores dels diversos procediments administratius, sigui quin sigui el seu rang, amb una menció específica dels efectes estimatoris o desestimatoris que la manca de resolució expressa produeixi» (disp. addic. tercera).

«Els procediments iniciats durant el termini d'adequació previst en la disposició addicional tercera es regiran pel que es disposa en la normativa anterior que els sigui aplicable, tret que abans de l'expiració d'aquest termini hagi entrat en vigor la normativa d'adequació corresponent; en aquest cas els procediments iniciats després de la seva entrada en vigor es regularan per la normativa citada. Als procediments iniciats un cop hagi vençut el termini de sis mesos al qual es refereix la disposició addicional tercera, se'ls aplicarà, en tot cas, el que disposa la Llei present» (disp. trans. segona 2 i 3).

Com es pot veure, l'entramat temporal establert per la Llei d'acord amb la seva successiva entrada en vigor implica tenir en compte almenys tres tipus de normes: les de règim jurídic (delegació, advocació, causes de nul·litat, etc.), de vigència imminent —tres mesos des de la publicació de la Llei— en qualsevol cas; les normes procedimentals de fons, reguladores d'actes o moments de qualsevol procediment (crida als interessats, mitjans de prova, recursos...); i els procediments pròpiament dits, és a dir, els tràmits el conjunt dels quals configura un iter o model procedimental *ad hoc* per a la tramitació de tipus específics d'assumptes (procediments de delimitació, disciplinari, expropiatori, d'imposició de servitud), regles aquestes últimes que fins i tot podrien no veure's afectades per la nova LPA. Sobre aquestes qüestions, vegeu López Menudo, F., «La entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas i del Procedimiento Administrativo Común», *Administración de Andalucía, Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 12, octubre-desembre, 1992.

Quant a l'àmbit material d'aplicació de la Llei, les constants al·lusions al «procediment» en les disposicions addicionals de la Llei, —per incloure o excloure matèries: tributària, de seguretat social, potestat disciplinària— com també en la seva disposició derogatòria, obliguen a tenir igualment en compte les idees precedents.

4. STC 32/1981, de 28 de juliol, Rec. Inc. 40/1981 contra la Llei de Catalunya sobre les diputacions (FJ 5), doctrina reiterada per la STC 76/1983, de 5 d'agost, sobre el projecte de LOAPA (FJ 38).

... doctrina, aquesta, que queda reforçada per la paral·lela interpretació reductora de què ha estat objecte la coneguda clàusula-tipus dels estatuts que amb el suport de l'article 148.1. la CE atribueixen a les respectives comunitats autònomes la competència per a l'«organització de les seves institucions d'autogovern», en declarar el Tribunal Constitucional que això solament inclou «l'organització política fonamental de la comunitat autònoma» i no la «simple organització administrativa»⁵

«...la ràtio de l'article 149.1.18 de la CE és la de possibilitar el manteniment d'un tractament uniforme de les institucions essencials que corresponen a les públiques administracions...»⁶

Ara bé, el Tribunal Constitucional proscriu que les bases estatals entrin a regular aspectes organitzatius que no presentin una clara incidència en «interessos generals d'abast supracomunitari», i, en canvi, han de

«permetre que el desenvolupament legislatiu autonòmic pugui orientar polítiques pròpies en aquesta matèria».

La doctrina constitucional que acabem de resumir permet de fer sucoses reflexions a la vista d'aquesta nova LPAC; a parer nostre, després d'un simple repàs dels seus continguts, es pot afirmar que, pel que fa a les bases del règim jurídic —permeteu-nos l'expressiva frase—, ni hi són totes les que hi ha, ni hi ha totes les que hi són. Certament, no hi ha a la Llei totes les bases de règim jurídic que l'Estat pot dictar; és clar que aquest no està obligat a fixar d'una sola vegada la totalitat de les bases de totes les administracions públiques, i que ho pot fer per parts o etapes, com és lògic i normal que sigui així; i també ho pot fer o bé mitjançant bases comunes per a tots els ens públics o bé específiques per a tipus d'ells.⁷ Igualment es pot afirmar —creiem que sense un gran risc— que, en puritat, no tots els preceptes inclosos en aquesta Llei són mereixedors de ser qualificats com de «règim jurídic», i també que n'hi ha una bona sèrie que, fins i tot podent rebre aquesta qualificació, no tenen la força que sembla necessària per ser elevats a la condició de «bases» o de «dret

5. «... la potestat organitzadora que correspon a les comunitats autònomes per ordenar els seus serveis (...) no deriva de la norma estatutària que conté aquesta competència, ja que no pot atorgar-se a l'expressió «institucions d'autogovern» un abast major que el que deriva de la Constitució (art. 152.1 i dels mateixos estatuts) —Assemblea Legislativa, Govern i President— sinó de la competència assumida per elles respecte a l'organització de les seves pròpies administracions, i en aquesta matèria cada matèria ha de respectar, en qualsevol cas, les bases que, d'acord amb el que estableix l'art. 149.1.18 de la Constitució, correspon a l'Estat fixar-les.» STC 76/1983, de 5 d'agost, sobre el projecte de LOAPA (FJ 38).

6. STC 132/1989, de 18 de juliol, que refusa precisament que les cambres agràries estiguin incloses en aquesta clàusula.

7. Així ho demostra la mateixa Llei de bases de règim local i ho corrobora la STC 214/1989, de 21 de desembre, que va resoldre els recursos que s'hi van presentar en contra. En aquest mateix sentit, la STC 132/1989, de 18 de juliol, sobre la Llei de Catalunya de cambres agràries.

Precisament aquesta flexibilitat permessa a l'Estat quant a l'establiment de les bases de règim jurídic és la que pot explicar o justificar el fet que les corporacions de Dret públic representatives d'interessos econòmics i professionals quedin excloses de l'àmbit d'aplicació d'aquesta LPAC i que hagin d'«ajustar la seva actuació a la seva legislació específica» (disp. trans. primera) que serà, lògicament, la que els imposi unes bases *ad hoc*. En qualsevol cas, és ben estrany que la Llei no s'hagi establert en el seu art. 2, si més no un principi de supletorietat respecte al vessant públic d'aquestes corporacions sectorials de base privada, imprevisió important que deixem aquí simplement anotada.

comú»; i és indubtable que cobrir amb aquest mantell preceptes de segona fila no afavoreix en res la construcció d'un clarificat sistema de relacions Estat-comunitats autònomes.

III. El «procediment administratiu comú»

La interpretació d'aquesta frase de l'article 149.1.18a CE requereix una atenció especial, atès que el text constitucional només empra el terme «comú» en aquest lloc, i suscita el lògic interrogant de si ens trobem davant d'alguna figura o mecanisme singular, o sigui, si aquest precepte ofereix particularitats en relació amb els mecanismes generals d'articulació competencial dels articles 148 i 149 CE, o si en realitat es tracta d'una manera distinta de dir quelcom no diferent, en allò que és substantiu, dels mètodes o criteris ordinaris de repartiment de competències. Potser el mitjà més directe d'aclarir el problema passa per una breu aproximació teòrica a la noció de «lleï comuna», que després ens permeti de manejar la doctrina constitucional amb més grans elements de judici.

Com ja hem indicat en un altre lloc,⁸ es tracta d'un concepte el relativisme del qual és una constant històrica, ressaltat això per destacats especialistes del tema, com Calasso, Bussi, Ermini, i, entre nosaltres, Tomàs i Valiente i Garcia Marín, entre d'altres. La noció de «lleï comuna» interpretada aïlladament no té un sentiment unívoc; no és una expressió que tanqui un valor entès quant a la seva prevalença i posició concreta en l'ordenament. Es pot afirmar, això no obstant, que la més genuïna accepció del concepte de «lleï comuna» té el seu contrapunt en la figura de la lleï singular o «particular» (*ius commune* enfront de *iura propria*, *iura municipalia*, *drets del territori*); així, l'adjectiu «comú» encerta a expressar la idea que la lleï és aplicable a tots, i no és privativament de ningú; que és una lleï «principal», per l'amplitud del seu objecte i la seva *vis* expansiva; però fora d'això la idea de «lleï comuna», en abstracte, és insuficient per revelar per ella sola si la seva eficàcia és directa o simplement supletòria a falta d'altres normes particulars.

El normal és que la «lleï comuna» jugui com a supletòria a falta d'una altra de particular; en aquests casos la lleï comuna és també «general» per relació amb una altra norma prevalent que per això opera com a «especial» (i amb aquest valor és normalment utilitzat el terme per la majoria dels autors: Cossio, Lacruz, Hernández Gil, Díez Picazo...). Però també existeix una accepció plena o «rodona» de la «lleï comuna» com a equivalent a dret d'eficàcia preferent enfront de qualsevol altre. Lògicament, aquest darrer concepte de *ius commune* només hi pot cabre per relació amb una determinada part del sector regulat, perquè per la seva pròpia essència de ser un dret caracteritzat per l'exclusivitat i incompatibilitat de concurrència amb altres no té sentit concebre'l com un dret regulador de la totalitat de tot un sistema jurídic, ja que això implicaria per si mateix la negació del dret particular, en no tenir aquest un espai propi, raó per la qual la dicotomia comuna-particular ni tan solament no seria plantejable.

Aquesta darrera concepció del *ius commune* té la seva plasmació en un precepte tan

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

il·lustre com l'article 13-1 del Codi civil, que assenyala les matèries concretes sobre les quals el Codi té una «aplicació general i directa a tot Espanya», funció que actualment porta a terme la Constitució a través del seu article 149.1.8è.⁹

Per tant, el concepte de «lleï comuna», considerat en abstracte, no prejutja si la norma té un efecte directe o no el té; i aquest possible doble joc no és anòmal i concorda amb la història del Dret i amb la realitat de l'ordenament vigent. Per tant, l'expressió «*procediment administratiu comú*», per ella sola, o sigui, després del seu encadenament constitucional, no té força conceptual per fixar la seva significació i l'abast de la lleï estatal.

De tot l'anterior es pot concloure que si el constituent va voler referir-se, a través del terme «comú» de l'article 149.1.18a de la CE, *al conjunt de principis, tècniques i garanties d'obligada observança per totes les administracions públiques* —i això és el que de debò va voler dir—, és segur que, en puritat, va dir menys del que va voler (*minus dixit quam voluit*); ... i si al capdavant aquesta és la conclusió que s'hagi de sostenir, això serà perquè permeten sustentar aquesta interpretació altres determinacions constitucionals concomitants; així: *a)* L'estreta analogia del precepte amb els apartats 1r, 8è i 23è de l'article 149.1, que ressalten la primàcia del dret estatal; *b)* La seva analogia substancial amb tota «legislació bàsica» de l'Estat, encara que en allò que és formal no es reproduïx exactament en aquest cas l'esquema «bases més desenvolupament»; *c)* El realçament que li confereix, *contrario sensu*, la mateixa excepció de la regla, o sigui, el «sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes»; *d)* La menció del precepte a la garantia del «tractament comú» dels administrats, frase que, encara que sintàcticament no ve lligada al «procediment» (sí a les bases del *règim jurídic de les administracions públiques* i del *règim estatutari dels seus funcionaris*), li resulta igualment aplicable per tal com es pot afirmar que aquesta garantia constitueix l'«aire» que respiren totes les matèries enumerades a l'article 149.1.18a.

IV. Concepte i amplitud del que és «comú» en la interpretació constitucional

Aclarit així el sentit de «lleï comuna» com a lleï prevalent enfront de totes, allò decisiu és, de debò, determinar la seva mida o extensió; en suma, establir la línia on arriba o ha d'arribar aquesta normació estatal. És oportú de recordar en aquest punt l'exacte tenor literal de la previsió constitucional («procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes...») i també destacar el seu estil semblant, més, sobretot, les seves diferències de fons amb l'apartat 6è del mateix article 149.1, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la «legislació processal, sens perjudici de les necessàries

9. Art. 149.1, l'Estat té competència exclusiva sobre... 8è.: «en tot cas, les regles relatives a l'aplicació i eficàcia de les normes jurídiques, relacions jurídic-civils relatives a les formes de patrimoni, ordenació dels registres i instruments públics, bases de les obligacions contractuals, normes per resoldre els conflictes de lleis i determinació de les fonts del Dret, en relació, en aquest últim cas, amb les normes de dret foral o especial.»

especialitats que en aquest ordre derivin de les particularitats del *dret substantiu* de les comunitats autònomes». ¹⁰

Doncs bé, la LPAC ha hagut d'enfrontar-se a aquesta qüestió, i no cal dir que no estava legitimada per fer-ho de manera arbitrària —ni en més ni en menys—, sinó que havia d'operar dins dels marges permesos per la Constitució i els estatuts d'autonomia. També cal afegir que el Tribunal Constitucional ja havia emès algunes interpretacions sobre el tema —no sempre fàcils de compartir, diguem-ho en termes dialèctics— que han imposat en algun punt, al legislador de la LPAC, una forçosa pota trencada de què no s'ha pogut desempallegar; així ocorre amb el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, exclòs *in totum* de la consideració de llei comuna, sense que això semblés molt raonable ni d'acord amb el que disposa l'article 105.a de la Constitució. Però vegem a continuació les fites interpretatives que han estat revelant el concepte de «procediment administratiu comú».

A. Una primera concepció sobre el particular es la que ofereix l'article 12 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autòndmic; és la que podríem anomenar interpretació primària, literal o rígida de l'article 149. 1. 18.a CE que, sintèticament, es podria enunciar que correspon a l'Estat el tot procedimental, menys allò *orgànic* autòndmic. ¹¹

En resum, es tracta d'una rígida posició inicial la interpretació literal de la qual portaria a reconèixer a l'Estat una competència total, sense cap límit, per regular els aspectes procedimentals que cregués convenient, fins en els seus més ínfims detalls. Però aquesta interpretació ha acabat mostrant que solament és vàlida com a punt de partida, no com a tancament del sistema; o, dit d'una altra manera, ha vingut a demostrar un cop més que l'hermenèutica no s'esgota en la *interpretació gramatical* dels preceptes. La doctrina constitucional i la del Tribunal Suprem han desmuntat aquest

10. Ja hem indicat com els estatuts de Catalunya i del País Basc porten la fórmula de l'art. 149.1.6 a l'àmbit del procediment administratiu, cosa que, lògicament, dóna una extensió superior a les competències autòndmiques sobre aquesta matèria. Vegeu les notes núm. 2 i 11. Contràriament, en l'Estatut de les Illes Balears, hi figura, expressivament, la distinció entre les normes processals i de procediment, i en predica el tractament respectiu que expressen els apartats 6 i 18 de l'art. 149.1 CE.

11. «Art. 12.1. Serà aplicable a l'Administració de les comunitats autònomes i als organismes que en depenguin la legislació de l'Estat sobre el procediment administratiu comú, sense perjudici de les especialitats derivades de la seva pròpia organització. Aquestes especialitats hauran de ser aprovades per llei de la comunitat autònoma corresponent, sense que en cap cas es pugui reduir les garanties que estableix la legislació estatal a favor de l'administrat.»

El precepte en qüestió va ser impugnat al seu dia —era l'art. 18 del projecte— davant del Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 d'agost, sobre el projecte de LOAPA), per ometre la referència a les especialitats del *dret substantiu*. El Tribunal desestima aquest punt i declara: «no pren en consideració l'escrit dels diputats, que, en matèria de procediment, la Constitució fa referència a les especialitats pròpies de les comunitats autònomes en dos apartats: a les especialitats derivades del dret substantiu en l'apartat 6 de l'art. 149.1, quan es refereix a la competència exclusiva de l'Estat en la matèria relativa a la legislació processal, i a les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats en l'apartat 18, en establir la competència exclusiva de l'Estat en matèria de procediment administratiu. I si els estatuts base i català (*vid.* nota núm. 2) fa referència conjunta a ambdues especialitats és perquè en el mateix apartat recullen tant la matèria continguda en l'apartat 6 de l'article 149.1 de la Constitució com la inclosa en l'apartat 18.» Com es pot veure, la Sentència, amb una habilitat notable, evita abordar frontalment la qüestió, però indirectament deixa indicada, no obstant això, la diferència existent entre ambdós apartats de l'art. 149.1 i interpreta que, en els preceptes estatutaris que s'hi refereixen, hi és assumida aquesta diferència.

rigorós esquema inicial (el «tot estatal» menys «l'orgànic autonòmic»), afegint noves apreciacions que assuaugen el pretès caràcter quasi absolut d'allò *comú* que ha de reservar-se l'Estat.

B. Una fita fonamental en el procés de relativització de l'esmentat plantejament inicial ve representada per la STC 15/1989, de 26 de gener, sobre la Llei general dels consumidors i usuaris; ponent, Díez Picazo). Sentència determinant, sens dubte, de l'exclusió per la LPAC del procediment d'elaboració de reglaments, com hem apuntat abans.

Per deduir la noció d'allò *comú* corresponent a l'Estat, la sentència en qüestió posa el seu punt de mira en la dicotomia «general-especial» i recolza la seva argumentació precisament en l'esquema que ofereix la Llei de procediment administratiu de 1958, on aquest procediment d'elaboració de reglaments apareix entre els anomenats «especials». Des d'aquestes premisses, la Sentència dedueix la següent conclusió:

«...si bé l'Estat té competència exclusiva per establir el procediment administratiu *comú*, en el present cas no ens trobem pròpiament davant l'exercici d'aquesta competència. Efectivament, el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general és un procediment administratiu especial, sobre el qual les comunitats autònomes gaudeixen de competències exclusives quan és tracti del procediment per a l'elaboració de les seves pròpies normes de caràcter general».

Aquesta argumentació mena el Tribunal a considerar que el procediment «*comú*» per antonomàsia no és sinó el contemplat al títol IV de la Llei (precisament titulat «Procediment»), distinció bastant tòpica, a parer nostre, que desvirtua el genuí sentit d'«*allò comú*», confonent-lo amb la idea d'«*allò genèric*» o d'«*allò ordinari*», o d'allò que funciona com a patró general per despatxar els assumptes administratius corrents, la qual cosa suposa minimitzar l'abast de la previsió constitucional. Creiem que *allò comú*, o sigui, allò que ha de ser imposat a totes les administracions públiques, ha de ser tot allò que, per la seva pròpia naturalesa, es mereixi de ser-ho, amb independència del tipus d'assumpte que sigui sobre el qual versï o la casual posició *topogràfica* que hagi estat ocupant en l'ordenament, sobretot tenint en compte que el legislador pretèrit operà en el seu dia, com és lògic, sense preveure les conseqüències que hauria de generar en el futur l'adopció d'una determinada manera d'ubicar els preceptes en les seves lleis.

Assentat això anterior, no podem acabar sense cridar l'atenció sobre les reserves que suscita aquesta negació del paper central que en el sistema de garanties ocupen alguns tràmits del procediment d'elaboració de disposicions generals —drets d'informació i participació, article 105.a CE—, per més que aquest procediment pugui ser qualificat d'«especial» respecte del normal o ordinari a través del qual són tramitats la gran massa d'expedients administratius.

C. Una altra interpretació decisiva per a la conformació del concepte de «procediment *comú*» és la formulada a la STC 227/1988, de 28 de novembre, sobre la Llei d'aigües (ponent, Leguina Villa), en assentar un criteri que arriba a relativitzar considerablement el suposat sentit quasi absolut de la competència estatal, sobre la base de subratllar el caràcter *adjectiu* de la norma procedimental i la seva adherència a la norma substantiva o principal.

Efectivament, la sentència opera sobre la distinció «procediment comú-procediment particular» com a parell d'idees correlatives a allò estatal i a allò autonòmic; i concreta que allò que pertany a l'Estat com a dret comú és «la determinació dels principis o normes que defineixen l'estructura general de l'iter procedimental (...), la forma d'elaboració, els requisits de validesa i eficàcia, les maneres de revisió i els mitjans d'execució dels actes administratius, incloent-hi assenyaladament les garanties generals dels particulars en el si del procediment».

La importància dels procediments justifica la transcripció del llarg passatge que segueix:

«... Ara bé, sens perjudici de l'obligat respecte a aquests principis i regles del «procediment administratiu comú» (...) coexisteixen nombroses regles especials de procediment aplicables a la realització de cada tipus d'activitat administrativa *ratione materiae*. La Constitució no reserva a l'Estat la regulació d'aquests procediments administratius especials. Més aviat cal entendre que aquesta és una competència conexas a les que, respectivament, l'Estat o les comunitats autònomes tenen per a la regulació del règim substantiu de cada activitat o servei de l'Administració. Així ho imposa la lògica de l'acció administrativa, atès que el procediment no és sinó la manera de portar-la a terme d'acord amb el Dret. Si no, és a dir, si les competències sobre el règim substantiu de l'activitat i sobre el corresponent procediment haguessin de quedar separades, de manera que corresponguesin a l'Estat, en tot cas, aquestes darreres, s'arribaria al resultat absurd de permetre que l'Estat pogués condicionar l'exercici de l'acció administrativa autonòmica mitjançant la regulació en detall de cada procediment especial, o a paraitzar fins i tot l'exercici de les comeses pròpies de les administracions autonòmiques, si no dicta les normes de procediment aplicables en cada cas. En conseqüència, quan la competència legislativa sobre una matèria ha estat atribuïda a una comunitat autònoma, correspon també a aquesta l'aprovació de les normes de procediment administratiu destinades a executar-la, per bé que s'hauran de respectar en tot cas les regles del procediment establertes a la legislació de l'Estat dins de l'àmbit de les seves competències» (ft. jr. 32).

... la qual cosa, tot comptat, vol dir que les comunitats autònomes tenen la *vis attractiva* per a la regulació dels *procediments inherents a l'exercici de les seves competències substantives*...¹² Els pronunciaments de la sentència deixen emfatitzada així la naturalesa adjectiva de la norma procedimental, i declaren la seva accessorietat i, per tant, la seva «predestinació», a continuar allò principal.

Aquest enfocament de la qüestió és evidentment raonable i segueix la línia del sistema alemany, on el procediment administratiu «és a l'ombra del dret material» (H. Meyer), tot i que és veritat que aquest sistema s'assenta sobre uns pressupòsits

12. Aquesta doctrina acull l'exposició de motius de la LPAC, quan diu que «Aquesta regulació no esgota les competències estatals o autonòmiques d'establir procediments específics *ratione materias* que hauran de respectar, en qualsevol cas, aquestes garanties...» i continua: «Com ha assenyalat la jurisprudència constitucional, no es pot dissociar la norma substantiva de la norma de procediment, per la qual cosa també ha de ser possible que les comunitats autònomes dictin les normes de procediment necessàries per a l'aplicació del dret substantiu, ja que el que es reserva a l'Estat no és tot el procediment, sinó només aquell que hagi de ser comú i que s'hagi establert així.» Com ha quedat anotar, *supra*, aquesta solució havia estat avançada pels estatuts de Catalunya i de Navarra.

—molt menys complicats que els que planteja la nostra realitat— que fan plenament factible i oportuna l'esmentada regla: l'homogeneïtat de les lleis de procediment federals i les dels *länder*, com a resultat del consens que hi ha hagut sobre el tema.

Però tornant la mirada al nostre propi sistema i atès que la sentència que comentem traça la línia divisòria basada en les idees de «garantia general» (la qual cosa pressuposa que hi ha o que hi pot haver altres garanties especials o particulars) i de «competència substantiva» de l'Estat o de les comunitats autònomes com a premisses majors determinants del repartiment de les accessòries competències adjectives, les preguntes sorgeixen soles; així, d'una banda, ¿quins seran els trets caracteritzadors que permetin distingir una garantia «general» d'una altra d'«especial»?; i, d'una altra banda, si el criteri que allò accessori segueix allò principal queda generalitzat sense matisacions afegides, ¿no és cert que la solució coincidirà llavors amb la que contempla l'article 149.1.6è per a les lleis processals?... i així resulta que els supòsits no semblen els mateixos, si més no literalment, com ho deixem advertit més amunt.¹³

D. Una observació lúcida que posa al descobert de manera contundent la dificultat de concebre una idea monolítica de «procediment administratiu comú», de creació exclusivament estatal, és continguda a la Sentència del Tribunal Suprem de 6 de novembre de 1986 (ponent, González Navarro), en ressaltar agudament el fet que en realitat el títol IV de la Llei de procediment administratiu de 1958 no regula pròpiament un «procediment-típus», sinó tràmits aïllats a utilitzar en possibles procediments, la qual cosa implica reconèixer que els «procediments» *propio sensu* estan per fer i que són unes altres normes les que els han de construir.

Això deixa veure una important via per on es buida sense remei aquesta competència estatal, presumptament omnicomprendiva i sense límits. El professor González Navarro, ponent en el seu dia de la sentència esmentada, insisteix en aquesta apreciació, ja en una altra seu doctrinal, assenyalant que aquest anomenat «procediment administratiu comú» «és una pura entelèquia, una cosa així com ara un ens fantasmal i, com a tal, introbable».¹⁴

E. Aquesta dulcificació progressiva de la primera idea de «procediment administratiu comú» que acabem de descriure ha quedat «presa» —potser indirectament o inconscientment— a la disposició derogatòria 3 de la LPAC en dir que

«Es declaren expressament en vigor les normes, sigui quin sigui el seu rang, que regulin procediments de les Administracions públiques en el que no contradiguin o s'oposin a allò disposat a la present Llei».

... la qual cosa deixa traslluir l'abandó de possibles posicions dogmàtiques d'aire prohibitiu que hipotèticament haurien pogut ser mantingudes, i es reconeix, en canvi, la legitimitat de les regulacions que s'haguessin dictat o que es poguessin dictar mentre no hi hagi contradicció precisament amb allò establert actualment per aquesta LPAC, i no pas amb suposats límits apriorístics més amplis situats fora d'ella.

13. Vegeu nota núm. 11.

14. «El procedimiento administrativo de las corporaciones locales», a *Tratado de Derecho Municipal*, dirigit per Muñoz Machado, S., vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1988, pàg. 441.

F. Una línia encara més relativitzadora, en el sentit indicat, la va apuntar el dictamen del Consell d'Estat de 31 d'octubre de 1991 emès sobre l'avantprojecte de la LPAC, el qual, en analitzar el primitiu article primer,¹⁵ considerarà que «no es tracta, a parer del Consell d'Estat, d'acord amb l'article 149.3 de la Constitució, que sigui Dret d'aplicació directa, sinó Dret estatal aplicable segons les regles de distribució de competències, i que és en tot cas i a més a més supletori», i proposà una redacció alternativa del precepte —que al final és la que ha vingut a plasmar el text definitiu de la LPAC— certament difícil d'entendre a la vista de l'arguement transcrit.¹⁶

V. Un possible concepte d'allò «comú procedimental»

Com hem vist, aquesta sèrie d'interpretacions aconseguen en bona mesura desmitificar la duresa que *prima facie* es desprèn del precepte constitucional, i contribueixen a crear, en canvi, sense gairebé cap base aparent i de manera certament paradoxal, el reconeixement d'uns «mínims procedimentals autonòmics» situats en una esfera més àmplia que no pas l'estricta nucli de les «especialitats per raó de l'organització», sense que els «màxims» hagin quedat fixats definitivament de moment, ja que, com queda dit, la LPAC no ha vingut a establir ni a proclamar límits abstractes o apriorístics a la possible normació de les comunitats autònomes en aquesta matèria —la qual cosa, d'altra banda, no hauria estat correcta— sinó que simplement es conforma que es respectin els seus continguts concrets actuals.

Es pot dir, per tant, que el «procediment administratiu comú» ha anat perdent la seva «duresa» com a concepte —tot i que es poden trobar a la LPAC preceptes que responen a una concepció més que «dura» sobre allò que correspon a l'Estat de legislar—; però si bé és veritat que la doctrina constitucional ha assuaujat o «estovat» l'esmentat concepte, no ha definit exactament la seva nova configuració, o sigui, no ha fixat, a efectes generals (és a dir, abstraient-se completament de les trames factíques dels problemes enjudiciats), allò que s'hagi d'entendre per «procediment comú», i també les diferències que puguin existir quant al concepte de «legislació

15. Aquest deia: «Aquesta Llei regula les bases del règim jurídic, el procediment administratiu comú i el sistema de responsabilitat de les administracions públiques, i és aplicable a totes elles llevat de les excepcions que estableix la mateixa Llei.»

16. L'art. 1 de la LPAC diu: «Aquesta Llei estableix i regula les bases del règim jurídic, el procediment administratiu comú i el sistema de responsabilitat de les administracions públiques, i és aplicable a totes elles.» El text que va proposar el Consell d'Estat era el mateix, però afegia: «sens perjudici de les especialitats derivades de la seva pròpia organització.» Segons el mateix Dictamen «aquesta precisió conceptual fa visible la preservació de les competències autonòmiques d'autogovern i de les especialitats que demana el dret substantiu propi de les comunitats autònomes.» Nosaltres entenem que el legislador va fer bé en no incloure aquest paràgraf, ja que aquest mai no hauria pogut expressar realment el que el Consell creia abastar mitjançant aquest afegit, o sia, que en la idea d'«especialitats derivades de l'organització mateixa» també s'entenguin compreses les especialitats procedimentals derivades de les competències substantives assumides. Realment, això últim no es diu en la lletra de l'art. 149.1.18 de la CE (o sia, no és subsumit en el «sense perjudici de les especialitats derivades de l'organització»), sinó que resulta d'una interpretació del Tribunal Constitucional —la de la STC 227/1988 abans citada— basada en una hermenèutica institucional, no simplement literal del precepte. Per contra, creiem que la inclusió d'una precisió així a l'art. 1 —innecessària, d'altra banda— li hauria donat un aire similar al de l'art. 12 comentat, de la Llei de procés autonòmic i potser hauria impregnat tota la Llei d'una clau interpretativa molt més rígida.

bàsica» que campa per la resta dels apartats de l'article 149.1 i, en resum, els límits en què s'hagi de moure el legislador estatal en aquesta matèria.

A parer nostre, el *criterium* d'allò que hagi de constituir el que és «comú» potser no hagi d'atenir-se tant al tipus de procediment, sigui aquest general o especial (esquema en què es mou la STC 15/1989, de 26 de gener, sobre la Llei general dels consumidors i usuaris), i ni tan solament al criteri de quin hagi de ser el poder públic que tingui la competència substantiva sobre una matèria (així, la igualment comentada STC 227/1988 sobre la Llei d'Aigües), ja que, en aquest àmbit de garanties formals, això no assegura el resultat final d'una igualtat de tracte per a tots els ciutadans de qualsevol part d'Espanya, que és allò de què es tracta;¹⁷ garanties el valor de les quals no pot ser rebaixat per la via de considerar-les com una cosa accessòria o secundària d'altres normes suposadament més principals, o sigui, les que atribueixen competències substantives. Creiem que aquestes garanties formals, pel fet de la seva naturalesa «adjectiva», no poden ser subestimades a la lleugera com a suposades normes succedànies o de rang jurídic inferior —com en altres temps van ser considerades les consabudes i «ajurídiques» *normes d'acció* d'ascendència germànica—, sinó que conformen un univers propi, amb entitat i vida substantiva particular, amb abstracció de la circumstància purament contingent de quin sigui el dret material al qual aquestes garanties serveixin en cada cas i el poder públic que eventualment tingui la disposició de les competències substantives en qüestió. Dit d'una altra manera, s'hauria de tenir per «comuna» qualsevol garantia essencial, fos on fos on aquesta es trobés, i fos la que fos la matèria a què es trobés adherida.

Si l'afirmació anterior —que formulem, com és lògic, de *lege ferenda*— és certa, se'n desprèn que l'àmbit d'allò que constitueixi «procediment administratiu comú» regulable per l'Estat ha de ser representat per un cercle que, si més no en la seva dimensió mínima, ha de coincidir amb la noció de «legislació bàsica», i, per tant, li és d'aplicació tota la doctrina constitucional sobre la funció encomanada per la Constitució a la legislació bàsica de l'Estat; o sigui, la de «garantir els administrats un tractament comú a qualsevol part d'Espanya»; i la «igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals».

Però la qüestió a resoldre és la de si aquests cercles han de ser en tot cas coincidents o si el del «procediment administratiu comú» pot, o potser, ha d'assolir encara major amplitud, és a dir, si aquest darrer títol atorga a l'Estat un poder més ampli que el de dictar les «bases» a què es refereix l'article 149.1 de la CE. Òbviament, si afirmem la primera cosa, també serien predicables del «procediment administratiu comú» els límits que el Tribunal Constitucional ha estat declarant en relació amb la legislació bàsica («ha de limitar-se a establir el marc d'una política global de l'Estat»: «No pot esgotar exhaustivament la matèria»; «no pot impedir a les comunitats autò-

17. A més, el criteri de la *garantia*, com a factor determinant de la competència estatal, és el que va seguir la STC 37/1987, de 26 de març, sobre la Llei andalusa de reforma agrària: «Sens dubte la uniformitat normativa imposada per la Constitució suposa una configuració i una aplicació igual de les garanties expropiatòries esmentades en tot el territori de l'Estat i, per això, el respecte i el compliment estricte dels criteris i el sistema de valoració del preu just i del procediment expropiatori establerts per llei estatal per als diferents tipus o modalitats d'expropiació. Així, la competència exclusiva que l'art. 149.1.18 reserva a l'Estat impedeix que els béns objecte d'expropiació es puguin avaluar amb criteris diferents en les diverses parts del territori nacional i que es privi a qualsevol ciutadà d'alguna de les garanties que comporta el procediment expropiatori» (FJ 6).

nomes d'establir una política pròpia», etc.);¹⁸ en canvi, si no es postula la identitat entre les nocions de «legislació bàsica» i de «lleï comuna», s'haurà d'admetre que no pesen sobre aquesta darrera les referides limitacions, i que el legislador pot abordar la regulació del procediment sense tants escrúpols, i descendir als detalls sense els esmentats impediments.

Amb tota probabilitat la qüestió s'ha de resoldre d'acord amb aquest darrer plantejament; el fet decisiu que, diferentment del que passa amb la legislació bàsica, el procediment administratiu comú no constitueixi un cos normatiu nascut precisament per emmarcar desenvolupaments ulteriors, sinó una normació que ha de complir la seva comesa *natural* d'oferir un règim complet, operatiu per ell mateix, amb eficàcia *erga omnes*, i, per tant, no constret a establir directrius o paràmetres dirigits a un altre legislador; això, com diem, imprimeix al concepte de «lleï comuna» un tret caracteritzador definitiu de cara a la seva distinció amb el concepte de «lleis bàsica», i el revela com un títol competencial més ampli i versàtil.

La LPAC passa «de punteres» sobre una qüestió tan fonamental, i evita, sens dubte, fer declaracions «comprometedores» al respecte; la seva exposició de motius al·ludeix lacònicament el problema a través d'una frase que és un paradigma d'ambigüitat, interpretable de molt diverses maneres:

«... perquè allò reservat a l'Estat no és tot procediment, sinó solament aquell que hagi de ser comú i hagi estat establert com a tal».

Molt probablement, amb aquesta expressió s'han volgut al·ludir —o potser conciliar a través del sincrètic expedient d'enunciar-los conjuntament els dos mètodes, per determinar allò bàsic estatal, segons la coneguda doctrina del Tribunal Constitucional —la qual cosa suposa, diguem-ho de passada, tractar el títol estatal sobre el procediment comú com si fos «legislació bàsica», la qual cosa no sembla exacta —; o sigui, el mètode fonamentat, per un costat, en el concepte *material* de norma bàsica, d'acord amb el qual la definició d'allò bàsic pel legislador estatal no suposa que hagi d'acceptar-se que en realitat la norma té aquest caràcter, perquè en cas de ser impugnada correspon al Tribunal Constitucional, com a intèrpret suprem de la Constitució, revisar la qualificació feta pel legislador; i, per un altre costat, l'exigència *formal* que només a través de la lleï que designi expressament el seu caràcter de bàsica es pot assolir aqueste efecte.¹⁹

Però l'esmentada frase, agafada al peu de la lletra, ofereix una contradicció interna que la reduiria a l'absurd: si solament ha de ser qualificat de «procediment comú» el que ho sigui per la seva pròpia naturalesa —el que «ho hagi de ser»—, aquesta asseveració no resulta compatible amb l'expressió «i hagi estat establert com a tal», atès que aquesta idea és la seva contrària, parlant dialècticament. Per salvar aquesta contradicció caldrà entendre, per tant, que el procediment administratiu comú no és una cosa que el legislador estatal pugui establir de manera arbitrària, sinó que serà tot allò que, perquè afecti les «garanties mínimes dels ciutadans pel·que fa a l'activitat

18. STC 32/1981, de 28 de juliol; 1/1982, de 28 de gener; 32/1983, de 28 d'abril; 42/1983, de 20 de maig; 80/1984, de 20 de juliol; 14/1986, de 31 de gener; 27/1988, de 27 de febrer; 227/1988, de 29 de novembre...

19. Doctrina general en la STC 69/1988, de 19 d'abril, que sintetitza jurisprudència anterior, especialment de les STC 32/1981, de 28 de juliol, 1/1982, de 28 de gener, 32/1983, de 28 d'abril, 48/1988, de 22 de març i 49/1988, de 23 de març.

administrativa» (així, la pròpia exposició de motius) i per «salvaguardar la uniformitat dels instruments procedimentals essencials»²⁰ pugui ser legítimament proclamat i reconegut com aquest reducte que la Constitució ha tingut cura de reservar per a l'Estat; i, ja en la intel·ligència d'aquest context interpretatiu, cal entendre que la frase «i hagi estat establert com a tal» vol expressar alguna d'aquestes coses o totes alhora: 1a.: Que el que conté la Llei és efectivament el «procediment administratiu comú», perquè ho estableix expressament així i ho proclama mitjançant norma amb rang de llei, com ho exigeix el Tribunal Constitucional; 2a.: Que allò establert per la Llei com a «comú» connecta amb aquest «haver de - ser», i és, de fet, una simple materialització d'aquest *prius*; o, dit d'una altra manera, que la Llei, en concretar el concepte del que sigui «procediment administratiu comú», donant-li unes determinades dimensions i continguts, reclama al seu favor una presumpció *iuris tantum* de validesa i d'encert en la fixació, supeditada en tot cas a l'eventual supervisió del Tribunal Constitucional; 3a.: Que el procediment administratiu comú no s'esgota en el que ja hagi estat regulat actualment i efectivament, sinó, que, a més a més, serà allò que per la seva pròpia naturalesa hagi de ser, per bé que encara no hagi estat abordat per cap llei.

Certament, el títol que té l'Estat sobre aquest procediment administratiu comú, diferentment del que passa amb altres matèries o mecanismes inherents a les relacions Estat-comunitats autònomes, apareix notablement desarticulat, o encara millor, no excessivament vinculat per condicionants exteriors (tret en allò relatiu a les «especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes, i altres ampliacions sorgides de la doctrina constitucional, com hem vist), per tota la qual cosa, en no existir per al legislador estatal límits expressos i tangibles, llevat dels esmentats anteriorment, es podria arribar a la simplista conclusió de negar l'existència de tot impediment perquè aquest legislador pogués aprofundir en el sistema de garanties i «inventar» totes les institucions o tècniques procedimentals que volgués, i portar la regulació de la matèria fins als detalls més nimis, si ho considerava oportú així.

Però això anterior, encara que pogués ser factible des del punt de vista formal, no seria correcte des d'una perspectiva institucional, si es valora com cal el paper que ha de complir el legislador central en un sistema autonòmic, i el que li correspon en particular en relació amb la competència que ens ocupa, la finalitat de la qual és tan important com unificar, fer un denominador comú procedimental per a totes les Administracions públiques. Aquesta finalitat, per la seva mateixa amplitud, només es pot connectar raonablement amb l'establiment de directrius, principis i tècniques jurídiques bàsiques que puguin jugar efectivament com a *comunes* i siguin suficients per vertebrar un sistema de garanties i uns esquemes procedimentals vàlids per al funcionament de qualsevol Administració; i això exclou, a parer nostre, la regulació de qüestions secundàries amb què es pogués pretendre la unificació a ultrança d'aspectes que no són necessaris per assolir allò que la Constitució ha pretès salvaguardar amb aquesta reserva a favor de l'Estat. Per això el legislador no es pot deixar portar per inèrcies centralitzadores i aprofitar els forats que eventualment li pugui brindar el sistema per escórrer-s'hi i estirar els seus títols fins al màxim que puguin donar de si.

20. Es parafraseja la STC 71/1982, de 30 de novembre, que parla de «salvaguardar la uniformitat dels instruments jurisdiccionals, i es pot dir el mateix del procediment administratiu comú.»

Evidentment no es poden ignorar els no pocs avantatges que pot brindar un text legal sobre procediment comú d'una certa exhaustivitat, per evidents raons d'uniformitat, de seguretat —concreció i unificació d'un *ius certum*—, i fins i tot virtualitat pedagògica; però a part que l'aposta per a l'afermament del sistema autonòmic exigeix actituds clares en aquella direcció, i no admet empelts propis de sistemes superats, tampoc no s'ha d'exagerar la bondat de l'uniformisme en aquesta matèria com un valor positiu *a se*, perquè això només es pot justificar sobre la base d'una contrastada qualitat de la norma en qüestió, i això és una cosa que està per demostrar en aquest cas; volem dir que l'uniformisme també pot portar a la generalització i petrificació de regulacions insatisfactòries i carregar sobre l'ordenament general hipoteques molt difícils d'aixecar. Concretament, la LPAC que ens ocupa conté no escassos excessos i defectes la improbable esmena dels quals a curt o a mitjà termini ens planteja, com a juristes, la natural inquietud, i, en algun punt, per què no dir-ho?, fins un cert pesar; i no afirmem això des de la còmoda positura crítica del qui enjudicia allò ja construït des de criteris «exquisits» deslligats de qualsevol altre compromís; també s'ha de dir que la LPAC té evidents encerts, i per demostra-los hi ha aquí articles com ara els que contemplen la «carta» de «drets dels ciutadans» (art. 35), el règim de motivació dels actes (art. 53), la compareixença dels interessats a les oficines públiques (art. 40), etc., etc.; també s'ha de valorar el sempre difícil punt d'equilibri que una llei d'aquest tipus ha de tenir, tant per no invertir com de dret comú qualsevol regulació, com per no deixar de consagrar com a tal garanties i tècniques essencials, sense lliurar-les a l'albir de la diversa legislació ni al voluntarisme administratiu.

Però, sense perdre de vista en cap moment aquests mèrits i dificultats, també és obligat de destacar en aquest cas —per bé que sense entrar en demostracions detallades, ja impossibles de realitzar aquí, però que realitzarem en un altre lloc— la nombrosa sèrie de preceptes que, amb independència de la seva millor o pitjor factura tècnica, s'ofereixen a la crítica només per raó de la seva concordança o no amb el concepte d'allò «comú», que és l'atmosfera en què han de viure tots els preceptes d'aquesta LPAC. I des d'aquesta perspectiva cal assenyalar els nombrosos articles que regulen aspectes d'importància secundària, no creditors de la consideració de dret comú ja que no es refereixen a les «garanties mínimes dels ciutadans pel que fa a l'activitat administrativa», com diu la pròpia exposició de motius. En canvi, s'ha de ressaltar una altra no curta família de prescripcions legals que no tenen el caràcter imperatiu i uniformador que sembla exigible d'unes normes cridades a complir el paper de «dret comú» (així, preceptes de pur *ius dispositivum*; habilitacions expresses per a l'actuació diversa de les administracions; remissions a allò que normes especials estableixin; normes que no tenen sanció pel seu incompliment...); i per últim el greu capítol de les «absències», o sigui allò que s'hauria d'haver consagrat com a «comú» i no ho ha estat, i es troba a faltar el que és relatiu al procediment d'elaboració de reglaments, ja comentat, i qüestions tan importants com la revocació d'actes declaratius de drets per motius d'oportunitat, sistema de garanties al si de la potestat disciplinària (aquesta queda totalment fora de la LPAC), regulació més completa de les notificacions o del còmput de terminis, règim de la prova, etc. Tot això anterior, és clar, amb independència d'aquells preceptes que, tot i oferint un blanc fàcil a la censura (supòsits de la nul·litat de ple dret, règim dels actes presumptes, terminació convencional, etc.), no ens han d'ocupar aquí, perquè el problema de la seva major o menor qualitat jurídica o tècnica s'inscriu en un ordre de preocupacions diferent a la

del seu ajustament o no al concepte de «dret comú», que és el que estem considerant en aquesta ocasió.

Una darrera consideració que estimem pertinent. Una llei d'aquesta naturalesa també s'hauria pogut afrontar des d'un dels dos plantejaments següents, ben diferents per cert: 1r. Apuntant als *principis generals del procediment*²¹ com els nuclis que polaritzarien la regulació del procediment administratiu comú. De fet, la LPAC adopta aquesta metodologia en el seu títol IX, referit a la potestat sancionadora; 2a. L'e-laboració de nova planta d'un Codi de procediment administratiu de caràcter consumptiu: creatiu, minuciós, fins i tot pedagògic, amb vocació, en suma, d'assentar-se de fet en el futur com la inevitable Llei procedimental on es trobarien respostes clares i certes als innombrables problemes que plantegen les relacions administratives, però seleccionant amb tot rigor i designant, d'entrada, aquelles normes que tinguessin la consideració de bàsiques o comunes i que, per tant, serien d'aplicació necessària a totes les administracions públiques. Potser una llei d'aquesta mena hauria tingut la virtut —i el subtil abast polític— de produir un efecte mimètic ineludible sobre altres possibles regulacions, bo i aconseguint així, de manera purament fàctica i natural, una uniformitat no forçada sinó aconseguida d'acord amb les consabudes lleis de la inèrcia del que és jurídic. Però cap d'aquests dos plantejaments no ha estat seguit pel legislador de la LPAC...; el temps dirà l'última paraula, com passa gairebé sempre.

21. Un assaig de classificació d'aquests en «Los principios generales del procedimiento administrativo», *op. cit.*

