

REFLEXIONES SOBRE EL ÁMBITO DE APLICACION DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Por

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. Las primeras impresiones doctrinales y el engarce de las reformas con la anterior legislación. 2. La retórica de la modernización administrativa. 3. Los problemas relativos al ámbito de aplicación de la Ley. II. EL ÁMBITO COMPETENCIAL: 1. La utilización de tres títulos competenciales del Estado y la falta de definición de lo básico. 2. Las dificultades de deslinde material de los títulos competenciales. 3. El significado coincidente de las competencias estatales sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común. III. EL ÁMBITO SUBJETIVO: 1. El debate postconstitucional sobre los conceptos de Administración Pública y Derecho Administrativo. 2. El significado del artículo 2.2 de la Ley frente al fenómeno de huida del Derecho Administrativo. 3. La caracterización como Administraciones Públicas de todas las instituciones personificadas con arreglo al Derecho Público. 4. La exigencia del régimen jurídico-administrativo para el ejercicio de las potestades administrativas. 5. Las limitaciones en la aplicación del Derecho Privado a las Administraciones Públicas. IV. EL ÁMBITO MATERIAL: 1. La distinción entre Gobierno y Administración y el tradicional problema de los actos políticos. 2. Los Reglamentos de adecuación de los procedimientos administrativos. 3. Los procedimientos administrativos especiales. V. El ámbito temporal. Resumen.

I. INTRODUCCIÓN

La reciente aprobación de la Ley 30/1992, de 26 noviembre («BOE» del 27), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP), suscita un lógico interés por calibrar el alcance de la reforma. Interés, en todo caso, circunscrito al ámbito de los especialistas, de las autoridades y de los funcionarios llamados a aplicar la norma, pues la elaboración de la Ley y su aprobación han pasado prácticamente desapercibidas en los medios de comunicación social, sin merecer ninguna atención especial por parte de la opinión pública.

La amplitud y variedad de contenidos de la LRJAP parecen aconsejar los análisis parciales, que permitan enlazar con el régimen jurídico anterior e identificar los aspectos problemáticos de la nueva regulación. En relación con esa idea, cabe pensar que las iniciales valoraciones de conjunto sobre la LRJAP tendrán un carácter transitorio, sin perjuicio de que puedan cumplir una notable función informativa.

En todo caso, el objeto del presente trabajo se limita a plantear la incidencia de la LRJAP en algunas cuestiones jurídicas de cierta envergadura (competencias básicas y plenas del Estado, concepto de Administración Pública, actos políticos, relación entre Ley y Reglamento), que pueden ser agrupadas bajo la referencia común al ámbito de aplicación de la norma, en el sentido que más adelante se precisará. No obstante, con carácter introductorio, parece conveniente referirse a las primeras impresiones sobre el alcance de la nueva Ley.

1. *Las primeras impresiones doctrinales y el engarce de las reformas con la anterior legislación*

El Proyecto de LRJAP fue difundido a principios de año, suscitándose algunos debates especializados sobre sus características (1). Sin embargo, ya en una de las primeras apreciaciones doctrinales publicadas se advierte un cierto tono de sorpresa; «tenemos la impresión —escribe GARCÍA DE ENTERRÍA— de que el Proyecto ha debido elaborarse casi exclusivamente en los servicios internos del Ministerio, con sugerencias de otros Ministerios, pero quizá sin una labor de reflexión más amplia y general» (2).

No ha trascendido, por ejemplo, el nombre del autor o autores del anteproyecto. No han existido otras iniciativas gubernamentales sobre la regulación del procedimiento administrativo, a lo largo de los diez años de Gobierno socialista (3). Realmente parece que no ha habido tiempo para que los especialistas pudieran meditar sobre el texto, sometiéndolo ampliamente a la crítica y al debate necesarios,

(1) En febrero 1992, la SGT del MAP editó el *Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1992, 144 págs. El INAP y otros Institutos de las Comunidades Autónomas organizaron durante el verano de 1992 foros de debate especializado sobre el Proyecto. Cabe destacar el encuentro organizado por Francisco LÓPEZ MENUÑO, cuyas actas se han publicado recientemente, *Coloquio sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Universidad de Córdoba, 1993.

(2) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, «REDA», núm. 75 (1992), pág. 325.

(3) Los únicos antecedentes parlamentarios vienen constituidos por el Proyecto de Ley de Reforma de la LPA, presentado por el Gobierno de UCD, cuya tramitación parlamentaria no parece haber superado el plazo de presentación de enmiendas («BOCD», I Legislatura, serie A, núm. 226, de 26 octubre 1981) y la Proposición de Ley Básica reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, presentada por el Grupo Popular («BOCD», III Legislatura, serie B, núm. 87, de 9 diciembre 1987), cuya toma en consideración fue rechazada por el Congreso («DSCD Pleno», III Legislatura, núm. 121, sesión de 14 junio 1988, págs. 7260 y ss.). Ninguno de esos textos contenía innovaciones parangonables a las que introduce la LRJAP, sin perjuicio de que la redacción de algunos preceptos de esta norma pueda vincularse a esas iniciativas.

sin la presión y la celeridad que la paralela tramitación parlamentaria impone (4). Por añadidura, el examen parlamentario de la norma se ha desarrollado, al menos en sus fases más minuciosas, en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso, con competencia legislativa plena inicialmente; circunstancia que, si bien no ha privado de interés ni de profundidad al debate, le ha restado alguna trascendencia (5).

(4) La celeridad observada en la aprobación de la LRJAP contrasta con algunas experiencias de Derecho comparado en la materia, que parecen haber posibilitado una más profunda reflexión sobre las reformas, aun siendo conscientes de la influencia que las circunstancias y dificultades de conformación de la voluntad política han podido ejercer en la duración, a veces excesiva, de los procesos de elaboración de las normas en esas experiencias extranjeras.

La elaboración y aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo de Alemania de 25 mayo 1976 duró más de quince años; el mismo alumbramiento del Proyecto fue laborioso, constituyéndose una comisión que contó con el asesoramiento de destacados expertos, según informa Alejandro NIETO, *Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo en la República Federal Alemana*, en esta REVISTA, núm. 47 (1965), págs. 483 y ss., autor que con anterioridad había divulgado los planteamientos del Derecho alemán sobre la materia, *El procedimiento administrativo en la doctrina y la legislación alemanas*, en esta REVISTA, núm. 32 (1960), págs. 75 y ss.; después de la publicación del Proyecto en 1964, la polémica doctrinal desenvuelta fue amplísima, de conformidad con Enrique LINDE PANIAGUA, *La Ley de Procedimiento Administrativo de la República Federal Alemana*, también en esta REVISTA, núm. 83 (1977), págs. 477 y ss.

Seis años desde los primeros trabajos costó, por su parte, ver publicada en la Gaceta Oficial de la República Italiana la Ley de Procedimiento Administrativo de 7 agosto 1990, cuyo origen se sitúa en los trabajos de una comisión creada en 1984, siguiendo las referencias que proporciona Antonio FANLO LORAS, *La Ley italiana de 7 de agosto de 1990, de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos*, en esta REVISTA, núm. 124 (1991), págs. 461 y ss.

(5) Las referencias sobre la tramitación parlamentaria del Proyecto de LRJAP son las siguientes: el Proyecto se publicó en «BOCD», IV Legislatura, serie A, núm. 82-1, de 4 marzo 1992; se presentaron 637 enmiendas, cuyo texto figura en «BOCD», núm. 82-6, de 7 mayo 1992; las cuatro enmiendas a la totalidad (de los Grupos CDS, IU-IC, Mixto y Popular) se debatieron y rechazaron en la sesión plenaria del Congreso de 14 mayo 1992, recibiendo el Proyecto el apoyo exclusivo del Grupo Socialista, el voto en contra de los enmendantes y la abstención de los Grupos Vasco y Catalán («DSCD», IV Legislatura, núm. 188, págs. 9256 y ss.); el informe de la Ponencia figura en «BOCD», núm. 82-8, de 12 junio 1992, págs. 205 y ss.; el debate en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso, que actuaba con competencia legislativa plena, de conformidad con lo establecido en el artículo 75.2 de la Constitución, se encuentra en «DSCD Comisiones», IV Legislatura, números 482, 483, 487, 489, 491 y 496, págs. 14188 y ss., correspondientes a sesiones celebradas del 15 al 24 junio 1992; el texto aprobado por la Comisión, en «BOCD», núm. 82-9, de 3 julio 1992, págs. 241 y ss.

En el Senado, el Proyecto remitido por el Congreso se publicó en «BOS», IV Legislatura, serie II, núm. 85 (a), de 29 julio 1992; hubo una propuesta de veto del Senador del Grupo Mixto DORREGO GONZÁLEZ (CDS) y 491 enmiendas parciales, que figuran en «BOS», núm. 85 (b) y (c), de 16 septiembre 1992, págs. 46 y ss.; el informe de la Ponencia, en «BOS», núm. 85 (d), de 5 octubre 1992, págs. 177 y ss.; el debate en la Comisión de Presidencia del Gobierno e Interior del Senado ocupó la sesión del 6 octubre 1992 («DSS Comisiones», núm. 196); el Dictamen de la Comisión se publicó en «BOS» núm. 85 (e), de 9 octubre 1992, págs. 221 y ss.; los debates en el Pleno ocuparon las sesiones de 28 y 29 octubre 1992 («DSS Pleno», núms. 135 y 136, págs. 7353 y ss.); el texto aprobado por el Senado se publicó, corregido, en «BOS», núm. 85 (g), de 7 noviembre 1992, págs. 311 y ss.

La sorpresa ante la rápida gestación del proyecto no debe traducirse, ciertamente, en una automática descalificación global del texto normativo; descalificación que, realizada en esos términos, sólo podría explicarse, como ha escrito LEGUINA, «desde posiciones de acusado sectarismo político o de aristocratizante dogmatismo académico» (6).

La sorpresa, por tanto, no debe necesariamente vincularse a un rechazo apriorístico de la LRJAP, aunque ciertamente se acentúa al comprobar que la LRJAP ha incorporado abundantes novedades. Novedades legislativas que, sin embargo, no siempre significan una variación en los regímenes jurídicos aplicables antes y después de la reforma; en bastantes casos la LRJAP asume interpretaciones e integraciones del Ordenamiento que, tras la aprobación de la Constitución, había llevado a cabo la jurisprudencia, por influjo de la doctrina en numerosas ocasiones.

En ese sentido, cabe estar de acuerdo con MUÑOZ MACHADO cuando afirma que «la reforma no es de alcance revolucionario» y que «lo más importante del texto de 1958 se mantiene» (7). Ciertamente, el esqueleto de la LPA de 1958 y bastantes de sus preceptos se reproducen en la LRJAP, llegando la coincidencia, curiosamente, al número de artículos, que en ambos textos es de 146. Sin embargo, las novedades, según podrá comprobarse en páginas posteriores, aun dentro del limitado objeto del presente estudio, alcanzan suficiente relevancia como para justificar la en todo caso válida opción del Legislador de aprobar un nuevo texto legislativo, en lugar de reformar la Ley de 1958 (8). Probablemente es inevitable que toda regulación de los

Las enmiendas del Senado afectaban a 29 preceptos del texto aprobado en el Congreso y figuran en «BOCD», IV Legislatura, serie A, núm. 82-11, de 11 noviembre 1992, págs. 279 y ss.; tras brevísimos debates todas las enmiendas propuestas por el Senado se aprobaron en la sesión plenaria del Congreso de 12 noviembre 1992 («DSCD», núm. 227, págs. 11233 y ss.); el texto definitivamente aprobado por el Congreso figura en «BOCD», núm. 82-12, de 17 noviembre 1992, págs. 355 y ss.

(6) Jesús LEGUINA VILLA, *Prólogo* a la ed. del texto de la LRJAP publicada por Tecnos, Madrid, 1993, pág. 12; precisión que el autor formula tras haber destacado la ausencia de «una elaboración pausada, compleja, plural, con participación tanto de especialistas como de representantes de organizaciones políticas y sociales, y animada por el firme propósito de alcanzar un sólido acuerdo de fondo que dotara a la Ley de la necesaria estabilidad en el tiempo»; las críticas a la metodología, «rápida y predominantemente burocrática», seguida en la gestación de la LRJAP le parecen «atinadas y justas en su mayor parte», aunque advierte que «pueden convertirse en pura logomaquia estéril, tendencialmente corporativa y elitista, si con ellas se pretende descalificar técnica y políticamente una Ley» (pág. 11).

(7) Santiago MUÑOZ MACHADO, *Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de legislación básica española*, «REDA», núm. 75 (1992), pág. 329.

(8) Sobre las razones que pueden avalar la reforma de los viejos textos legislativos o la aprobación de leyes *ex novo*, véase LEGUINA, *Prólogo*, cit., págs. 12-14, quien termina considerando que «la opción por una simple reforma parcial... habría encontrado en

procedimientos administrativos reproduzca, hasta un cierto punto, aspectos consolidados de los regímenes anteriores (9).

El Legislador de 1992 parece ser consciente de esos prudentes límites de su propia obra, pues si bien proclama que «el cambio que opera la Ley es profundo y se percibe a lo largo de todo el articulado», no puede menos de reconocer que el texto «ha respetado, incluso literalmente, los preceptos más consolidados en la técnica de la gestión administrativa», asegurando que la recepción del anterior ordenamiento «constituye en sí misma un reconocimiento de la importancia que aquél tuvo en su día y que hoy en buena parte conserva» (Exposición de Motivos, 3).

2. *La retórica de la modernización administrativa*

Hay, sin embargo, un apartado de la Exposición de Motivos de la LRJAP, el quinto, que se aparta decididamente de las anteriores pautas de moderación. Su lectura produce expectación, ante las reformas que parece anunciar, y también cierta inquietud, por las derogaciones que pudiera ocasionar la asunción de sus planteamientos en el texto de la norma.

Resulta que, al parecer, «las nuevas corrientes de la ciencia de la organización» han determinado la configuración de «diferencias sustanciales entre los escenarios de 1958 y 1992». Concretamente, el deseo expresado por el artículo 30.2 de la LPA de 1958, en el sentido de racionalizar los trabajos burocráticos y efectuarlos «por medio de máquinas adecuadas», habría dificultado que la informatización «haya tenido hasta ahora incidencia sustantiva en el procedimiento administrativo». Situación que el Legislador considera insostenible, hasta el punto de terminar declarando caducadas las que denomina «técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas» (10).

esta ocasión dificultades técnicas —de técnica legislativa— casi insuperables, si se tiene en cuenta la pluralidad de títulos competenciales... que el legislador ha puesto en juego y el diferente alcance de cada uno de ellos...» (págs. 13-14). En cambio, Ramón PARADA, *Coloquio de la Universidad de Córdoba, cit.*, pág. 43, consideraba que «mantener la LPA en los términos actuales con las correcciones necesarias... hubiera sido sin duda más correcto».

(9) Con referencia a la LPA de 1958, Sabino ALVAREZ-GENDIN, *Estudio de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo*, en esta REVISTA, núm. 26 (1958), pág. 204, decía que muchos de sus preceptos eran «repetición de otros prevenidos en textos legales o reglamentarios, ya vigentes, por lo que no añaden un adarme innovatorio jurídico».

(10) «Las nuevas corrientes de la ciencia de la organización aportan un enfoque adicional en cuanto mecanismo para garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa, que configuran diferencias sustanciales entre los escenarios de 1958 y 1992. La LPA de 1958 pretendió modernizar las arcaicas maneras de la Administración española, propugnando una racionalización de los trabajos burocráticos y el empleo de "máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas, siempre que el volumen de trabajo haga económico el empleo

El párrafo 5.º de la Exposición de Motivos de la LRJAP es sencillamente ridículo. Por fortuna, sus planteamientos no parecen tener el más mínimo reflejo en el texto de la Ley, cuyo artículo 45 se limita a fomentar «el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos» (artilugios que, por cierto, se incluían, junto con otros que puedan inventarse, en la referencia a las «máquinas adecuadas» del derogado art. 30.2 LPA), pero sometiendo siempre su eficacia a técnicas garantistas que, mientras no se inventen otros mecanismos adecuados, habrán de proceder de la burocracia profesional y expresarse formalmente (11).

La reiterada, en términos históricos, retórica de la «reforma administrativa», con sus formas ampulosas repletas de tópicos, inservibles desde la óptica de los concretos problemas y necesidades de las estructuras de las Administraciones Públicas, parece reproducirse últimamente en aspectos significativos de lo que se denomina la «modernización de la Administración» (12).

de estos procedimientos". *Este planteamiento tan limitado ha dificultado el que la informatización, soporte y tejido nervioso de las relaciones sociales y económicas de nuestra época, haya tenido hasta ahora incidencia sustantiva en el procedimiento administrativo*, por falta de reconocimiento formal de la validez de documentos y comunicaciones emitidos por dicha vía. El extraordinario avance experimentado en nuestras Administraciones Públicas en la tecnificación de sus medios operativos, a través de su cada vez mayor parque informático y telemático, se ha limitado al funcionamiento interno, sin correspondencia relevante con la producción jurídica de su actividad relacionada con los ciudadanos. *Las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que a algunos les parezcan inamovibles*, y la Ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas». (Exposición de Motivos, 5).

(11) Las referencias garantistas se encuentran en todos los párrafos del artículo 45 LRJAP relativos al empleo de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos: para las Administraciones ese empleo se condiciona a «las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes» (art. 45.1); limitaciones que el propio precepto se encarga de establecer, en medida significativa, exigiendo a las Administraciones «difundir públicamente» las características de los programas y aplicaciones (art. 45.4), imponiendo la necesidad de garantizar siempre «la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce» (art. 45.3) y condicionando la validez y eficacia de todo documento a «que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes» (art. 45.5); para los ciudadanos, el empleo de tales medios en sus relaciones con las Administraciones se subordina también al «respeto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento» (art. 45.2). Coincide en la crítica del párrafo 5.º de la Exposición de Motivos LRJAP Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Coloquio de la Universidad de Córdoba*, cit., pág. 82, expresando su «radical disenso».

(12) Véanse los vols. *La modernización de los procedimientos de actuación de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1990 y *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, Madrid, INAP, 1990. Sobre el tópico de la «reforma administrativa», Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *El reto de una Administración racionalizada*, Madrid, Cívitas, 1983, págs. 17-18 y Luciano PAREJO ALONSO *Crisis y renovación en el Derecho Público*, Madrid, CEC, 1991, págs. 14-15.

El Derecho no puede solucionar, evidentemente, todos los problemas de la actuación administrativa, pero parecería erróneo suponer que la construcción jurídica está determinada a desenvolverse al margen de la realidad administrativa. De la misma manera, resulta equivocada la pretensión de desarrollar la construcción técnica de la Administración marginando el dato jurídico.

La relación entre Derecho Administrativo, Ciencia de la Administración, *Management* de la Administración, Análisis de Políticas Públicas y otras disciplinas no puede ser una relación de conflicto, sino de complementariedad en relación con el estudio y el ofrecimiento de soluciones para los problemas de su objeto común: las Administraciones Públicas. En definitiva, se trata de tener muy claro que las garantías del Estado de Derecho no pueden eliminarse para formar el Estado Social, habida cuenta de la opción constitucional por el modelo del Estado Social y Democrático de Derecho (13).

3. *Los problemas relativos al ámbito de aplicación de la Ley*

Las anteriores coordenadas generales sobre la LRJAP resultan instructivas como pórtico al específico objeto de este trabajo. En efecto, los problemas que suscita el ámbito de aplicación de la LRJAP quizá hubieran cobrado otro sesgo en un ambiente de mayor colaboración doctrinal, liberado de reticencias improcedentes frente al Derecho.

La referencia al ámbito de una norma debiera expresar la problemática de los límites de su aplicación en el espacio, en el territorio. Sin embargo, el *Diccionario de la Real Academia* admite también utilizar la palabra ámbito, en sentido figurado, para referirse al «espacio ideal configurado por las cuestiones y los problemas de una o varias actividades o disciplinas relacionadas entre sí». Ese es el significado que pretende emplearse en el presente trabajo, para agru-

(13) Una postura razonable sobre estas cuestiones puede ser la de Joan SUBIRATS, *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, INAP, 1989, págs. 9-46, donde justifica un cambio de perspectiva en el estudio de la Administración Pública que no supone eliminar las exigencias jurídicas, sin perjuicio de que se muestre muy crítico con respecto al «vaciamiento de los mecanismos tradicionales de responsabilidad política y jurídica en el proceso de toma de decisiones, la crisis del principio de legalidad, la subversión del efectivo funcionamiento del principio jerárquico» (pág. 21) y otras cuestiones. No cabe duda de que si las Administraciones Públicas logran mejorar su capacidad de saciar las demandas sociales, a través de la técnica de Análisis de las Políticas Públicas o mediante otros métodos, se incrementará la legitimidad de la acción administrativa, legitimidad que sería ilusorio relegar exclusivamente a un plano jurídico formal.

En relación con estas cuestiones, un intento de aunar perspectivas científicas variadas lo constituye el vol. dirigido por L. PAREJO ALONSO, *Administración y Constitución: el principio de eficacia*, «DA», núm. monográfico 218-219 (1989).

par una serie de elementos que constituyen el espacio ideal al que se aplica la LRJAP (14).

Así, el ámbito de aplicación de una norma vendría dado por una serie de referencias competenciales, subjetivas, materiales y temporales. En una primera aproximación, tales elementos parecen fácilmente identificables en la LRJAP, teniendo en cuenta que se trata de una Ley del Estado (competencia) aplicable a las Administraciones Públicas (sujeto) para regular el procedimiento administrativo común y otras cuestiones (materia) desde una determinada fecha de entrada en vigor (tiempo). Sin embargo, en los cuatro ámbitos surgen cuestiones que conviene plantear.

El ámbito competencial de la LRJAP suscita el problema de su relación con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La fijación del ámbito subjetivo requiere determinar el concepto de Administración Pública. El ámbito material se relaciona, entre otras cuestiones, con la relativa a la distinción entre la actuación política y administrativa y con el alcance del procedimiento administrativo común. La determinación del ámbito temporal presenta, por último, alguna duda que conviene plantear.

II. EL ÁMBITO COMPETENCIAL

1. *La utilización de tres títulos competenciales del Estado y la falta de definición de lo básico*

La aprobación de la LRJAP se justifica expresamente en el título competencial del Estado del artículo 149.1.18.º de la Constitución. Tres son las materias de ese largo precepto constitucional que el Legislador afirma estar empleando: «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas... que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas», «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» y «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas».

Materias cuyo distinto alcance perfila el mismo Legislador, al destacar que el régimen jurídico de las Administraciones Públicas «se engloba en el esquema "bases más desarrollo", que permite a las Comu-

(14) Significado que, en parte, coincide con el que se da a la expresión «ámbito de aplicación» en el propio artículo 2 LRJAP y con el utilizado de hecho en un viejo trabajo sobre la LPA de 1958 de Manuel F. CLAVERO ARÉVALO, *Ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo*, en esta Revista, núm. 29 (1959), págs. 311 y ss. (ahora, en *Estudios de Derecho Administrativo*, Madrid, Cívitas, 1992, págs. 137 y ss.)

nidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales», mientras que el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad constituyen «una competencia normativa plena y exclusiva del Estado» (Exposición de Motivos, 2).

Las consecuencias de uno u otro encaje competencial, aceptando el anterior planteamiento, serían pues muy diferentes. En las regulaciones que expresaran la competencia básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la Ley habría debido dejar algún espacio para la complementaria competencia autonómica de desarrollo legislativo asumida en los Estatutos de Autonomía (STC 1/1982, de 28 julio; 158/1986, de 11 diciembre); aspecto que podría ser controlado por el TC, de conformidad con el concepto material de las bases (STC 69/1988, de 19 abril). En cambio, en las regulaciones que fueran manifestación de la competencia plena del Estado sobre el procedimiento administrativo común o el sistema de responsabilidad administrativa, la Ley válidamente habría podido agotar la regulación de la materia.

A la vista de esas diferencias en el significado inicial de los tres títulos competenciales, hubiera podido esperarse, en definitiva, que la propia Ley precisara los preceptos que tienen el carácter de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En ausencia de tal precisión legislativa, habría que esforzarse por aplicar a los diversos contenidos de la LRJAP la doctrina de la «inferencia natural» del carácter básico de una regulación (15).

(15) Como es conocido, la jurisprudencia del TC, completando su doctrina inicial sobre el concepto material de las bases, perfiló el concepto formal de las bases atribuidas a la competencia estatal en el artículo 149.1 de la Constitución, al exigir su formulación por Ley y relegar el papel del Reglamento a aspectos complementarios. Claramente así desde la STC 32/1983, de 28 abril, aunque de tal doctrina no derive un principio de reserva de ley, sino más bien de preferencia de ley, según mantuvo Javier JIMÉNEZ CAMPOS, *¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonomico*, «REDC», núm. 27 (1989), págs. 75 y ss. y precisa la STC 147/1991, de 4 julio.

Posteriormente, el TC no ha considerado imprescindible la declaración expresa en la propia norma de su carácter básico, siempre que «esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad» (STC 69/1988, de 19 abril; 80/1988, de 20 abril; 15/1989, de 26 enero; 149/1991, de 4 julio). Doctrina de la «inferencia natural» de las bases que no ha dejado de suscitar dudas en el propio TC y en la doctrina. Así, el Magistrado DIEZ PICAZO, en su voto particular a la STC 15/1989, de 26 enero, tras afirmar que «... había que acentuar el carácter formal de las bases y, por consiguiente, la necesidad de que el Legislador les atribuya expresamente este carácter», manifiesta: «estoy dispuesto a aceptar también la línea de la llamada "inferencia natural" a partir de la estructura de la norma, pero... cosa distinta es... deducir del contexto una voluntad del legislador, que no ha recibido un mínimo de expresión textual». Joaquín TORNOS MAS, *La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, «RVAP», núm. 31 (1991), pág. 283, considera que la doctrina de la inferencia «abre una peligrosa vía para "convalidar" normas que no afirmaron expresamente su condición de básicas»; mientras que Antoni BAYONA ROCAMORA, *El derecho a legislar en el Estado Autonomico*, Madrid, Tecnos, 1992, pág. 199, valora la postura del TC como equilibrada en este punto.

Los planteamientos generales formulados a partir de una casuística, en ésta y en otras cuestiones jurídicas, deben aceptarse siempre con la cautela de comprobar su validez en el caso concreto, a la vista de las especiales características que en el mismo pueden concurrir. En lo que ahora interesa, conviene pues tener en cuenta que la aplicación a los contenidos de la LRJAP de la teoría general, inducida de la jurisprudencia del TC, sobre las diferencias entre las competencias estatales de carácter básico y de carácter pleno, puede requerir alguna cautela. Así, resulta que la recepción inicial por el Legislador (en la Exposición de Motivos) de la teoría general sobre las competencias básicas y plenas, carece de correspondencia con el contenido normativo de la LRJAP, puesto que ésta no ha concretado formalmente las regulaciones básicas correspondientes al título competencial del Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Dos razones, al menos, parecen atendibles para legitimar esa supuesta incoherencia legislativa. Por una parte, la dificultad de llevar a cabo un deslinde entre las materias correspondientes al régimen jurídico de las Administraciones Públicas (competencia estatal básica) y al procedimiento administrativo común (competencia estatal plena). Por otra parte, el significado coincidente de ambos títulos competenciales, cuya estructura y efectos quizá no sean tan diferentes como supone la Exposición de Motivos de la Ley, debiendo configurarse la competencia sobre el procedimiento administrativo común, en realidad, como una competencia básica del Estado, al igual que la relativa al régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Son esas razones las que podrían permitir, conforme a la doctrina de la «inferencia natural», configurar toda la LRJAP, salvo quizá su título X, relativo al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, como una ley básica del Estado, abierta a los complementos y desarrollos autonómicos. Caracterización ésta que abriría la puerta al incremento por la legislación autonómica de las garantías reconocidas al administrado en la LRJAP (por ejemplo, en materia de legitimación popular, ampliación de plazos, recurso de reposición potestativo...). Examinemos las razones indicadas.

2. Las dificultades de deslinde material de los títulos competenciales

El propio Legislador es consciente de la dificultad que plantea el deslinde entre la materia de régimen jurídico de las Administraciones y la relativa al procedimiento administrativo común, reconociendo que esta segunda no es sino «la manifestación expresa y la traduc-

ción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio *régimen jurídico*» (Exposición de Motivos, 2) (16).

El «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» es, en efecto, una materia cuyo exacto alcance no está perfilado y que suscita problemas de deslinde respecto a la materia «procedimiento administrativo común». Tomemos el ejemplo de la regulación de los órganos administrativos (título II, arts. 11 a 29 LRJAP); los aspectos organizativos parecen constituir un contenido seguro del «régimen jurídico», tanto para la jurisprudencia constitucional (STC 214/1989, de 21 diciembre) como para el Legislador, que asegura limitarse en el título II LRJAP «a regular el núcleo estricto de lo que constituye la normativa básica de toda organización administrativa» (Exposición de Motivos, 7), es decir, afirma emplear el título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y no el título competencial supuestamente de carácter pleno sobre el procedimiento administrativo común.

Pues bien, el régimen jurídico de los órganos colegiados, regulado en los artículos 22 a 27 (capítulo II del título II) ¿no se refiere, en buena medida, a aspectos relativos al procedimiento de adopción de acuerdos, que podrían incluirse en el título competencial del Estado relativo al procedimiento administrativo común? El propio artículo 22.1 de la Ley pudiera propiciar esa interpretación, al limitar el alcance de las normas sobre órganos colegiados con una cláusula («sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integren») que recuerda mucho a la empleada en el artículo 149.1.18.º de la Constitución para definir el alcance de la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común («sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas»).

El encaje de los diferentes preceptos de la LRJAP en uno u otro título competencial presenta, en definitiva, abundantes dificultades. No solo con respecto a la regulación de los órganos colegiados, sino en muchas otras cuestiones, como las relativas a los registros (art. 38) o la incorporación de medios técnicos (art. 45): ¿forman parte del régimen jurídico de las Administraciones o del procedimiento administrativo común?

(16) En la doctrina también se ha destacado esa coincidencia de títulos competenciales. Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, tomo II, Pamplona, Eunsa, 1988, pág. 212 señala que «el sintagma "régimen jurídico" abarca, sin duda alguna, al procedimiento administrativo»; Francisco LÓPEZ MENUDO, *Los principios generales del procedimiento administrativo*, en esta REVISTA, núm. 129 (1992), pág. 63, escribe que esos dos títulos competenciales del Estado «se suelen solapar y en ocasiones son difícilmente distinguibles dada la imbricación que guardan ambos aspectos».

3. *El significado coincidente de las competencias estatales sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común*

No son únicamente esas dificultades de deslinde entre las materias las que aconsejan prescindir de la investigación sobre la ubicación conceptual (régimen jurídico o procedimiento administrativo) de cada uno de los preceptos de la LRJAP. Según ya se ha adelantado, ni la estructura ni los efectos de los dos títulos competenciales del Estado en liza parecen tan diferentes como sugiere la aplicación acrítica de la teoría general sobre las competencias básicas y plenas.

La competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo sólo puede ser considerada plena si se refiere precisamente al procedimiento administrativo *común* y respeta, por añadidura, las *especialidades* derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, según impone el artículo 149.1.18.º de la Constitución. ¿Qué significado cabe dar a ese carácter común del procedimiento atribuido a la competencia normativa del Estado y a ese necesario respeto a las especialidades autonómicas? ¿En qué se traduce el título competencial después de incorporar las anteriores precisiones a la materia sobre la que versa?

En relación con ese problema, cabe destacar la finalidad que el Legislador atribuye a la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo. Se trata de posibilitar «un marco jurídico común» a todas las Administraciones, «que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos» (Exposición de Motivos, 4). El objetivo es lograr una homogeneidad procedimental, desde el punto de vista de las garantías del ciudadano; establecer, en definitiva, unas garantías procedimentales comunes en todo el Estado.

No podía ser de otra manera. El procedimiento administrativo común no es concebible como una regulación encaminada directamente a la adopción de decisiones por las Administraciones Públicas, sino como un conjunto de garantías procedimentales que las Administraciones deberán observar en la toma de las decisiones que, con arreglo a determinados procedimientos y para el logro de ciertas finalidades de interés público, les permitan adoptar las Leyes y Reglamentos reguladores de los distintos sectores de la actividad pública. En otro caso, la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común eliminaría prácticamente las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas.

En esta línea de pensamiento, el condicionamiento de la competencia estatal al respeto «de las especialidades derivadas de la organi-

zación propia de las Comunidades Autónomas» debe ser entendido como la consecuencia lógica de que el título competencial del Estado se refiera únicamente al procedimiento administrativo común. Las especialidades procedimentales de competencia autonómica no pueden ser identificadas exclusivamente con las derivadas de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas, pues carecería de sentido y sería superfluo, por evidente, que la Constitución sólo se hubiera preocupado de afirmar que las Comunidades Autónomas tienen potestad para precisar los órganos competentes en la aplicación del procedimiento administrativo común. La referencia a la «organización propia de las Comunidades Autónomas», como criterio determinante de las competencias autonómicas sobre especialidades procedimentales, sólo cobra sentido específico si se entiende que la palabra «organización» en el artículo 149.1.18.º de la Constitución, al igual que sucede en el artículo 137 Constitución, comprende las competencias de las Comunidades Autónomas; la organización, mediante los procedimientos de toma de decisiones, de los diferentes sectores correspondientes a las Comunidades Autónomas.

Así parece entender el alcance del título competencial del Estado GONZÁLEZ NAVARRO, cuando considera «evidente que las Comunidades Autónomas tienen potestad normativa para regular, en el ámbito de su territorio y conforme a los principios y reglas de la LPA, cualquier procedimiento administrativo relativo a materias asumidas con carácter exclusivo» (17). Y ése es también el sentido que se observa en la STC 227/1988, de 29 noviembre, al afirmar que la regulación de los «procedimientos administrativos especiales... es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración» (18).

(17) GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, tomo II, cit., pág. 216.

(18) Parece útil transcribir parte del fundamento jurídico 32 de la STC 227/1988, de 29 noviembre, relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Aguas: «El adjetivo "común" que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental... y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del "procedimiento administrativo común"... coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias

De acuerdo con lo anterior, cabe afirmar que, en realidad, la competencia estatal sobre procedimiento administrativo debiera ser caracterizada como una competencia sobre las bases del procedimiento administrativo. Los condicionamientos establecidos en el artículo 149.1.18.º Constitución, al exigir que el procedimiento administrativo de competencia estatal sea únicamente el común y que se respeten las especialidades derivadas de la organización autonómica, fuerzan a esa conclusión. Como dice LÓPEZ MENUDO, «el cometido de la ley procedimental común es abordar *toda* cuestión verdaderamente nuclear, al servicio directo... *del establecimiento de un común denominador normativo, suficiente para garantizar una básica igualdad de trato*», conclusión, destaca el mismo autor, que «es en realidad la misma que el propio TC predica de las leyes básicas» (19).

sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. *En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.*»

A la vista de esta jurisprudencia constitucional, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, 3.ª ed., Madrid, Cívitas, 1991, pág. 437, concluyen que «la incidencia de la Constitución en este punto se reduce, pues, a asignar a las Comunidades Autónomas la competencia para regular algunos procedimientos especiales, esto es, aquéllos que se correspondan con las materias que constitucional y estatutariamente sean competencia de las mismas», sin perjuicio, claro está del respeto a las reglas del procedimiento administrativo común establecidas por el legislador estatal.

(19) LÓPEZ MENUDO, *Los principios generales del procedimiento administrativo*, cit., pág. 74. Coincidente parece ser el criterio de Luciano PAREJO ALFONSO, en el vol. col. coordinado por este autor, *Manual de Derecho Administrativo*, 2.ª ed., Barcelona, Ariel, 1992, pág. 422, donde, aunque sin caracterizar expresamente la competencia estatal como básica, se dice que la Constitución «pretende justamente asegurar una ordenación unitaria no de los procedimientos, sino de las instituciones claves de todos ellos, cualquiera que sea la ordenación concreta de las actuaciones en los mismos».

La reciente STC 23/1993, de 21 enero distingue las diversas técnicas de distribución de competencias incluidas en el art. 149.1.18.º de la Constitución, afirmando que la competencia sobre el procedimiento administrativo común es «una competencia exclusiva del Estado, *no reducida al establecimiento de bases o normas básicas*» (FJ 3). Sin embargo, a continuación la misma Sentencia considera preciso justificar que la norma impugnada (régimen del silencio administrativo y otras cuestiones en el Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales) regula extremos del procedimiento administrativo que deben resultar «comunes» en todo el Estado, habida cuenta de «la necesidad de que esa garantía mínima que redanda en beneficio de los administrados juegue por igual para todos los españoles que dirigen sus peticiones para la instalación de empresas a la Administración». El juego del título competencial es, pues, muy similar al de las competencias básicas, pese a la precedente declaración en sentido opuesto del TC. La calificación dependerá de si la competencia se refiere al procedimiento administrativo, sin más, o al pro-

De esta manera se explica que la LRJAP haya renunciado a identificar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. A la dificultad de deslindar los conceptos de régimen jurídico y procedimiento administrativo, se une la falta de consecuencias de la operación: en uno y otro supuesto, la legislación estatal no puede agotar la regulación de la materia. Regulación del Estado que, ciertamente, puede tener un contenido muy amplio, pues, en ambos casos, comprende todo lo necesario para garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas. Pero regulación que no puede impedir que las Comunidades Autónomas completen e incluso incrementen las garantías reconocidas al ciudadano en las bases estatales.

III. EL ÁMBITO SUBJETIVO

1. *El debate postconstitucional sobre los conceptos de Administración Pública y Derecho Administrativo*

La determinación del concepto de Administración Pública y la correlativa aplicación de un régimen jurídico especial son cuestiones capitales del Derecho Administrativo sobre las que la doctrina ha tenido ocasión de reflexionar ampliamente desde la aprobación del Texto Constitucional.

Identificando cronológicamente los diferentes puntos de atención doctrinal, en los primeros momentos la preocupación se orientó hacia la problemática de la actuación administrativa instrumental, sobre personal y contratación, de los órganos constitucionales; preocupación que parece haber disminuido en intensidad una vez que los artículos 58.1.º y 74.1.c) LOPJ generalizaron la garantía judicial contencioso-administrativa en materia de personal y actos de administración de esos órganos (20).

cedimiento administrativo común; en el primer caso, la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo tiene todas las características de una competencia básica; en el segundo, la competencia puede ser calificada de exclusiva, siempre y cuando se refiera solo a los aspectos comunes del procedimiento administrativo. Por eso la misma STC 23/1993, tras haber legitimado los contenidos del Real Decreto-Ley impugnado como competencia exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común, completa su argumentación destacando que «a la misma conclusión habría de llegarse también si se considerase como bases o normas básicas los preceptos impugnados».

(20) La polémica sobre la actuación materialmente administrativa de los órganos constitucionales ha ocupado a numerosos autores (BASSOLS, DELGADO BARRIO, DÍEZ-PICAZO, ESCRIBANO, T. R. FERNÁNDEZ, GALLEGO ANABITARTE, GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ NAVARRO, GUAITA, LÓPEZ GUERRA, LÓPEZ RODÓ, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, ORTEGA, PAREJO), con posiciones diversas a propósito de la personalidad jurídica del

En la aportaciones doctrinales más recientes, la atención parece centrarse, como explica DEL SAZ, en los problemas de huida del Derecho Administrativo por parte de las Administraciones Públicas, de invasión de tradicionales esferas de actuación administrativa por parte de los Legisladores y de revitalización de los actos políticos exentos de control jurisdiccional (21).

No es objeto del presente estudio ni tan siquiera exponer los problemas y soluciones avanzados en relación con esas cuestiones por la doctrina. Pero sí debe destacarse que la LRJAP parece incidir en alguna de ellas; concretamente, al menos, en las relativas a la huida del Derecho Administrativo y a los actos políticos. Dejando para el siguiente apartado la problemática de los actos políticos, conviene tratar ahora del posible alcance de la nueva Ley en relación con la primera de las cuestiones apuntadas.

Conocido es el fenómeno de la adopción de técnicas de Derecho Privado por parte de las Administraciones Públicas. En bastantes casos, la utilización de los regímenes jurídico-privados puede justificarse por las necesidades de gestión de las empresas públicas de carácter industrial o comercial y aun debe imponerse para garantizar la libre competencia (22). Sin embargo, no parece tan justificado acudir indiscriminadamente al Derecho Privado para organizar cualesquiera servicios públicos o para ejercer típicas funciones públicas y menos aún configurar situaciones mixtas, que pretenden combinar las prerrogativas del poder público, mediante la personalidad jurídico-pública, con la ausencia de controles que impone en la práctica la aplicación de un régimen jurídico-mercantil a situaciones monopolísticas. La doctrina ha reaccionado de forma generalizada contra

Estado, la eventual personificación de las estructuras serviciales de los órganos constitucionales, la aplicación del Derecho Administrativo y otras cuestiones. Las referencias bibliográficas completas pueden localizarse en Luis ORTEGA, *La concepción subjetiva del Derecho Administrativo tras la Constitución española de 1978*, Madrid, Bomarzo, 1989.

(21) Silvia DEL SAZ, *Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional*, en el vol. col., *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios*, Madrid, Civitas, 1992, págs. 139 y ss.

(22) La legitimidad del sometimiento al Derecho Privado de las empresas públicas vinculadas a la producción industrial no parece suscitar problemas en la doctrina (véase Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, tomo I, Madrid, La Ley, 1988, págs. 258 y ss.). Cuestiones diferentes son, por una parte, las relativas a la prohibición de privilegios de las empresas públicas que afecten a la libre competencia, en especial como consecuencia del Tratado CEE (Ramón MARTÍN MATEO, *La larga marcha hacia la liberalización de la economía española*, «Homenaje VILLAR», Madrid, Civitas, 1989, págs. 729-731) y, por otra parte, las referidas a la privatización de las empresas públicas, esto es, al tamaño del sector público y a la conveniencia o no de reducirlo (MARTÍN MATEO, *Liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración*, Madrid, Trivium, 1988; algunas colaboraciones en «DA», núm. 218-219 de 1989, págs. 285 y ss.; Jaime RODRÍGUEZ-ARANA, *La privatización de la empresa pública*, Madrid, Montecorvo, 1991).

los excesos fácilmente advertibles en el empleo de la fórmula de las Entidades de Derecho Público sometidas al Derecho Privado (23).

2. *El significado del art. 2.2 de la Ley frente al fenómeno de huida del Derecho Administrativo*

En el anterior contexto cabe situar el contenido del artículo 2.2 LRJAP. El precepto, tras haber identificado directamente como Administraciones Públicas a las Administraciones territoriales (art. 2.1 LRJAP), se refiere a las «Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas (territoriales)», es decir, a las Administraciones Institucionales, estableciendo sobre ellas tres reglas que parecen posibilitar importantes consecuencias: *a)* la caracterización como Administraciones Públicas («tendrán asimismo la consideración de *Administraciones Públicas*»); *b)* la sujeción al Derecho Administrativo para el ejercicio de las potestades administrativas («estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan *potestades administrativas*»); *c)* las limitaciones al empleo del Derecho Privado por las Administraciones Institucionales, en el ámbito no reservado al Derecho Administrativo («sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus *normas de creación*»).

Parece necesario conceder una especial relevancia a esas tres reglas, habida cuenta de su finalidad y del carácter de la Ley en la que se insertan.

En el primer sentido, conviene resaltar ahora que las tres reglas indicadas fueron introducidas en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, cuyo artículo 2.2 tenía un significado muy diferente, pues permitía que la legislación especial determinase sin ningún límite el Derecho aplicable a las Administraciones Institucionales («Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas sujetarán su actuación a la presente Ley, *en la medida en que su*

(23) Cabe citar, entre otros, a Fernando GARRIDO FALLA *Privatización y reprivatización*, en esta REVISTA, núm. 126 (1991), pág. 18 («lo que ahora se produce es una auténtica *apostasía del Derecho Administrativo*»); Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Las empresas públicas: reflexiones del momento presente*, en el mismo núm. de esta REVISTA, pág. 129 («cabe cuestionar el establecimiento de las que hemos llamado empresas-Administraciones públicas y, también, la forma y el procedimiento con que se han llevado a cabo»); DEL SAZ, *Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo*, cit., pág. 177 («la huida al Derecho privado de las Administraciones públicas es la huida de todo Derecho y de toda jurisdicción»); José Manuel SALA ARQUER, *Huida al Derecho privado y huida del Derecho*, «REDA», núm. 75 (1992), pág. 403 («la fórmula de las Entidades de Derecho público permite así disfrutar de las ventajas de ambos ordenamientos, sin tener que soportar sus inconvenientes»).

norma de creación no disponga otra cosa») (24). Se trata, por tanto, de un conjunto de decisiones normativas que cabe presumir asumido por el Legislador con la finalidad de clarificar el régimen jurídico de las Administraciones Institucionales (25).

Por otra parte, debe también reflexionarse sobre el significado correspondiente a la consideración de esas reglas del régimen jurídico de las Administraciones Institucionales como elementos de la legislación básica en la materia. El carácter vinculante de las bases estatales sólo suele ser destacado en relación con el alcance de las competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, parece claro que las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas formalizadas por el Estado vinculan también a éste, es decir, a las leyes posteriores del Estado, salvo que se proceda a modificar las bases con carácter general.

(24) Ese aspecto del Proyecto fue justamente criticado por Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Madrid, Civitas, 1992, pág. 317, asegurando que había merecido «general repulsa de la doctrina más autorizada» al dejar la aplicación de la normativa común «a la libre determinación de las normas de creación de cada Entidad». Crítica en la que coinciden BAENA, LÓPEZ GONZÁLEZ y LEGUINA, *Coloquio de la Universidad de Córdoba*, cit., págs. 31, 62 y 65, constituyendo incluso una de las conclusiones del coloquio, en la síntesis de REBOLLO PUIG, pág. 152.

Al margen de lo anterior, téngase presente que el género de la Administración Institucional ofrece, sin duda, abundantes modalidades; un importante esfuerzo clasificatorio puede encontrarse en Francisco J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *Los organismos autónomos en el Derecho Público español: tipología y régimen jurídico*, Madrid, INAP, 1987.

(25) La tramitación parlamentaria proporciona, aunque de manera muy limitada, algún indicio que contribuye a consolidar la existencia de un objetivo de clarificación del régimen jurídico de las Administraciones Institucionales. La modificación del artículo 2.2 del Proyecto recoge literalmente el tenor de la enmienda número 468 del Grupo Socialista del Senado, justificada escuetamente con la frase «mejora técnica» («BOS», núm. 85 c, pág. 155). La Ponencia del Senado (con mayoría socialista) incorporó al texto un bloque de enmiendas del Grupo Socialista, entre las que se encontraba la número 468, sin ofrecer ninguna explicación en el correspondiente Informe («BOS», núm. 85 d, pág. 177). En la sucesiva tramitación parlamentaria el texto no sufrió ninguna modificación. Sólo en el debate del Pleno del Senado puede encontrarse una breve referencia indirecta a las razones de la aceptación de la enmienda: el Grupo de Convergencia i Unió defendió su enmienda número 235, que pretendía añadir al artículo 2.2 del Proyecto la frase «En cualquier caso cuando estas Entidades actúen con potestades de imperio estarán sometidas al Derecho Público», ofreciendo como justificación de la misma «respetar el principio de seguridad jurídica y clarificar el Derecho aplicable en los ámbitos de actuación de estas Entidades» («BOS», núm. 85 c, pág. 102); la defensa en el Pleno, por parte del Senador CODINA, fue formularia, limitándose a leer el texto de la enmienda («DSS Pleno», núm. 136, pág. 7380); pero al consumir el turno en contra, el Senador CASTRO (que había participado en la Ponencia) dijo: «reconocemos sí la iniciativa que ha tenido Convergencia i Unió en este tema para hacer referencia a las potestades administrativas y así también lo hemos reconocido a través de la enmienda que planteó el Grupo Socialista, motivados indudablemente por la alerta que supuso para nuestro Grupo su planteamiento; fue aprobado en Ponencia y creo que resuelve perfectamente lo que pretendían ustedes respecto a este asunto» («DSS Pleno», núm. 136, pág. 7382). En definitiva, la tramitación parlamentaria parece indicar, aunque sea por vía indirecta, que la inclusión del inciso final en el artículo 2.2 LRJAP tuvo la finalidad de proporcionar seguridad jurídica, clarificando el Derecho aplicable a las Administraciones Institucionales, tal como se indicaba en la justificación de la

Habida cuenta de los datos anteriores, quizá no resulte aventurado concluir que el inciso final del artículo 2.2 LRJAP está destinado a originar un amplio debate doctrinal de interesantísimas consecuencias en el plano de la aplicación del Derecho Administrativo. En una primera lectura, la norma parece proporcionar algunos mecanismos que, junto con otros planteados por la doctrina, pueden permitir hacer frente al fenómeno de la huida indiscriminada del Derecho en la gestión de los asuntos públicos (26). Veamos cuáles pueden ser esos mecanismos de reivindicación del papel garantista del Derecho Administrativo conforme al artículo 2.2 LRJAP.

3. *La caracterización como Administraciones Públicas de todas las instituciones personificadas con arreglo al Derecho Público*

En primer término, la norma permite calificar a todas las personas jurídico-públicas de naturaleza institucional como Administraciones Públicas, eliminando así los problemas que pudieran suscitarse

enmienda de Convergència i Unió que el Grupo Socialista manifiesta haber tenido en cuenta.

(26) Entre los argumentos empleados para poner coto a la tendencia privatizadora de actividades típicamente administrativas, cabe destacar los esgrimidos por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Las empresas públicas*, cit., sobre todo, págs. 129-132, desde la perspectiva de la garantía jurisdiccional de los ciudadanos, que pudieran proporcionar fundamento para una ampliación de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y para modificar los mecanismos de acceso a la misma Jurisdicción, evitando que parcelas de la actividad administrativa resulten prácticamente inmunes al control judicial; argumentos que conectan, en definitiva, con las importantes reflexiones y propuestas, tendentes a la consolidación de la plena configuración jurisdiccional del contencioso-administrativo, que realiza Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Hacia una nueva Justicia administrativa*, 2.ª ed., Madrid, Cívitas, 1992. El tema del contencioso-administrativo merece, sin duda, examen más minucioso que el esbozado en esta nota; pero puede ahora destacarse cómo, junto a los análisis que destacan la necesidad de su profunda reforma, incluso desde la perspectiva del mismo Derecho francés (origen del sistema), se advierte también la idea del importante significado garantista que conlleva la existencia de un sistema especializado de control jurisdiccional para las Administraciones Públicas (Santiago MUÑOZ MACHADO *La reserva de jurisdicción*, Madrid, Cívitas, 1989), sistema que en el Derecho francés se ha considerado incluido y amparado por la normativa constitucional (Blanca LOZANO, *Fundamento constitucional y reserva competencial de la Jurisdicción administrativa en Francia: la Decisión del Consejo Constitucional de 23 de enero de 1987*, en el vol. col., *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo*, cit., págs. 61 y ss.)

Otra línea argumental frente a los diversos mecanismos de huida del Derecho Administrativo es la defendida por DEL SAZ, *Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo*, cit., págs. 174 y ss., tendente a fundamentar la existencia en la Constitución de una suerte de reserva de Administración, que implicaría la necesaria observancia del Derecho Administrativo para el ejercicio de funciones públicas por parte de las Administraciones Públicas. Tesis que también ha defendido F. GARRIDO FALLA, *Dictamen sobre posible inconstitucionalidad de la Ley 1/1991, del Parlamento de las Islas Baleares (la reserva del Ejecutivo)*, en esta REVISTA, núm. 126 (1991), págs. 517 y ss., aunque exclusivamente desde la perspectiva de la reacción frente al ejercicio de funciones administrativas por los Legislativos. La cuestión es sugestiva, sobre todo a la vista de los planteamientos de la doctrina alemana, que han sido analizados por Antonio EMBID IRUJO, *La relación entre los poderes del Estado en la reciente dogmática alemana*, en esta REVISTA, núm. 115 (1988), págs. 415 y ss.

en relación con algunos entes de tipo representativo o «independiente». Las instituciones personificadas con arreglo al Derecho Público son Administraciones.

En tal sentido, parece que la palabra «Entidades» se utiliza en el artículo 2.2 LRJAP para contraponer el régimen jurídico de las Administraciones Institucionales al de las llamadas Administraciones Corporativas. En relación con estas últimas, la Ley evita calificarlas expresamente como Administraciones Públicas, sin perjuicio de establecer su sometimiento parcial al Derecho Administrativo, con una fórmula, por cierto, que parece escasamente afortunada (disposición transitoria 1ª. LRJAP: «Las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esa legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley *en lo que proceda*»).

Por lo demás, la exigencia normativa de que se trate de Entidades de Derecho Público «vinculadas o dependientes» de las Administraciones territoriales no excluye del ámbito de aplicación del artículo 2.2 LRJAP a ninguna Entidad de Derecho Público, puesto que todas, aun las que puedan haber merecido cierto grado de «independencia», están vinculadas, siquiera sólo financieramente, a alguna Administración territorial. La fórmula es, sin duda, más amplia que la contenida en el artículo 1.2.c) LJ, cuando identifica como Administraciones Públicas a «las Instituciones sometidas a la *tutela* del Estado o de alguna Entidad local».

Calificación como Administraciones Públicas de todas las Instituciones de Derecho Público. Primera declaración del artículo 2.2 LRJAP que parece destinada a ofrecer consecuencias importantes, como pueden ser las derivadas de la aplicabilidad de las reglas constitucionales relativas a todas las Administraciones Públicas (título IV de la Constitución).

4. *La exigencia del régimen jurídico-administrativo para el ejercicio de las potestades administrativas*

En segundo lugar, el precepto establece que las Administraciones Institucionales «sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas». Se impone un inequívoco régimen de Derecho Administrativo para el ejercicio de potestades administrativas.

El artículo 2.2 LRJAP parece contener dos prohibiciones complementarias. Por una parte, la prohibición de que las potestades administrativas se sujeten a un régimen distinto del administrativo; aspecto que es el directamente tratado en el texto de la norma. Por otra parte, la prohibición de que sujetos diferentes de las personas jurídi-

cas de Derecho Público ejerzan potestades administrativas; elemento que debe considerarse implícito en la estructura de la norma, so pena de que la finalidad de ésta pudiera ser fácilmente burlada.

La necesaria sujeción de las potestades administrativas al régimen jurídico-administrativo puede convertirse en un elemento fundamental de lucha frente al fenómeno de huida del Derecho Administrativo (27). Su empleo requerirá, ciertamente, profundizar en la caracterización de las potestades administrativas, que quizá deban ser identificadas no sólo atendiendo al criterio de la existencia de prerrogativas de poder público en una determinada actividad, sino también como una consecuencia ligada necesariamente a las garantías y derechos del ciudadano.

Del segundo de los criterios mencionados pueden derivar consecuencias decisivas en el proceso de lucha por el Derecho. Si la identificación de las potestades administrativas se limita a las actuaciones del poder público dotadas de prerrogativas, imponiendo para ellas la regla del régimen administrativo aplicado por una Administración Pública, se habrá dado un paso importante, pero quizá insuficiente (28). Parece necesario ir más lejos, tratando de determinar en qué supuestos otros elementos ordinamentales distintos de la misma existencia de prerrogativa (por ejemplo, el principio de mérito y capacidad para el acceso al servicio del poder público) imponen la configuración de una potestad administrativa.

5. *Las limitaciones en la aplicación del Derecho Privado a las Administraciones Públicas*

La tercera regla del inciso final del artículo 2.2 LRJAP puede suponer el establecimiento de algunas limitaciones en la aplicación del Derecho Privado a las Administraciones Públicas. Tras haber im-

(27) Esta es la perspectiva positiva que se propone en la interpretación del artículo 2.2 LRJAP: el precepto impone límites a la huida del Derecho Administrativo, al obligar a que las potestades administrativas se empleen exclusivamente por las Administraciones Públicas y se rijan precisamente por el Derecho Administrativo. En cambio, LEGUINA, *Prólogo*, cit., pág. 14, adopta una óptica negativa, al destacar que el precepto se sitúa «en la línea tendencial de huida» del Derecho Administrativo general», pues entiende el autor que la incorporación de la Administración Institucional al nuevo régimen jurídico básico se produce «limitadamente», sólo «cuando las Entidades que la componen ejerzan potestades administrativas». Cuál de los dos enfoques sea el más adecuado para comprender el precepto dependerá del mayor o menor éxito en la identificación de las potestades administrativas; si éstas pueden determinarse conforme a criterios no sólo formales sino también materiales, según se propone en el texto, la huida del Derecho Administrativo habrá de caracterizarse como excepcional; en otro caso, muy probablemente la visión negativa de LEGUINA definirá más exactamente el alcance del artículo 2.2 LRJAP.

(28) Sobre el alcance actual del tradicional criterio de la prerrogativa como elemento

puesto la necesidad de un régimen jurídico-administrativo en el ejercicio de las potestades administrativas, el precepto remite la determinación del régimen jurídico «en el resto» de la actividad de las Administraciones Institucionales «a lo que dispongan sus normas de creación». Dos efectos parece necesario destacar a partir de tal regla: el primero, con referencia a las Administraciones territoriales; el segundo, exclusivamente para las Administraciones Institucionales.

La regla afecta, ciertamente, a las Administraciones territoriales, en la medida en que no las incluye en su ámbito. Sólo a las Administraciones Institucionales permite un régimen jurídico distinto del administrativo. De donde puede derivarse la prohibición implícita de que las Administraciones Públicas relacionadas en el artículo 2.1 LRJAP (las Administraciones territoriales) dejen de aplicar el procedimiento administrativo, aun cuando no ejerzan potestades administrativas. Se refuerza así la doctrina de los actos separables que, desde su origen ligado a los contratos de Derecho Privado de las Administraciones Públicas (actualmente, arts. 4.3.A LCE y 14 RCE), ha ido incorporándose a otros sectores de la actividad administrativa, como la selección del personal laboral (art. 19.1 LRFP) (29).

Por otra parte, la determinación del régimen jurídico aplicable por las Administraciones Institucionales, cuando no ejerzan potestades administrativas, se remite en el artículo 2.2 LRJAP a lo que dispongan, precisamente, «sus normas de creación». Si la remisión se entiende literalmente —y no existe ninguna razón para no hacerlo así—, resulta que sólo la norma que crea la Administración Institucional (La «Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculada o dependiente de cualquiera de las Administraciones Públicas», en la terminología del propio precepto) puede disponer sobre el régimen jurídico del «resto» de la actividad del ente (esto es, de la actividad que no conlleve ejercicio de potestades administrativas). Dado que en nuestro Derecho la creación de personas jurídicas institucionales de Derecho Público está reservada a la ley (art. 6.1 LEEA), el efecto final de la remisión del artículo 2.2 LRJAP consiste en una reserva formal de ley para la determinación del régimen

determinante del Derecho Administrativo, véase PAREJO ALFONSO, *Crisis y renovación en el Derecho Público*, cit., págs. 104 y ss.

(29) Sobre la doctrina de los actos separables en materia de contratación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Privado, véanse Juan Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Contratos y actos ante el Tribunal Supremo: la explotación del «Hotel Andalucía Palace» de Sevilla*, en esta REVISTA, núm. 28 (1959), págs. 147 y ss. y *Reciente evolución de la jurisprudencia administrativa: los actos separables admitidos por el Tribunal Supremo*, también en esta REVISTA, núm. 36 (1961), págs. 227-228; Manuel F. CLAVERO ARÉVALO, *El estado actual de la doctrina de los actos separables*, «REVL», núm. 164 (1969), págs. 545 y ss.

jurídico aplicable a las Administraciones Institucionales cuando no ejerzan potestades administrativas.

Mientras subsista la reserva formal de ley derivada de los artículos 6.1 LEEA y 2.2 LRJAP, la falta de determinación de ese régimen jurídico en la ley de creación de la Administración Institucional no podrá ser suplida por vía reglamentaria. Lo cual conducirá a afirmar la plena aplicabilidad de los aspectos procedimentales de la propia LRJAP a toda la actividad de las Administraciones Institucionales, de conformidad con su caracterización como Administraciones Públicas contenida en el mismo artículo 2.2 LRJAP.

IV. EL ÁMBITO MATERIAL

La determinación del ámbito material de la LRJAP requiere plantearse cuestiones relativas a la distinción entre actos políticos y administrativos y al alcance del procedimiento administrativo común.

1. *La distinción entre Gobierno y Administración y el tradicional problema de los actos políticos*

La complejidad de las funciones correspondientes al Gobierno se manifiesta tradicionalmente en la problemática de los actos políticos. En los conocidos planteamientos de la LJ, la exclusión de control jurisdiccional de los actos políticos (art. 2.b LJ) se justifica considerándolos expresión de una función política distinta de la función administrativa.

La validez de la distinción entre función política y función administrativa no parece pueda ser discutida para explicar en términos generales los variados contenidos que corresponden a la actividad del Gobierno (art. 97 de la Constitución). Sin embargo, la afirmación de la función política del Gobierno tropieza con serios obstáculos cuando se utiliza para construir una exención del control jurisdiccional.

El peligro de arbitrariedad correspondiente a la inmunidad jurisdiccional de una genérica función política del Gobierno fue advertido y combatido tempranamente, como es sobradamente conocido, por GARCÍA DE ENTERRÍA, quien posteriormente ha considerado incompatible con la garantía judicial del ciudadano (art. 24 de la Constitución) la genérica exclusión del contencioso-administrativo contenida en el artículo 2.b) LJ (30).

(30) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo (Podéres discrecionales, podéres de gobierno, podéres normativos)*, 2.ª ed., Madrid, Cívitas, 1974 (la 1.ª ed. es de 1962, en el núm. 38 de esta REVISTA);

Frente a esa postura, EMBID ha reivindicado de forma general, aunque con matices significativos, la vigencia de la exclusión del control jurisdiccional de los actos políticos, como consecuencia derivada del principio de división de poderes, que exigiría la disposición por el Poder Ejecutivo de un ámbito reservado cuyas valoraciones no podrían ser sustituidas legítimamente por el Poder Judicial (31).

La polémica, aquí únicamente esbozada, es de enorme importancia e interés y posiblemente merecerá en el futuro nuevas aportaciones. Aportaciones que habrán de tener en cuenta algunos datos derivados de la LRJAP.

El artículo 3.3 LRJAP incorpora la distinción entre Gobierno y Administración que cabe también deducir del artículo 97 de la Constitución (32). Sin embargo, el precepto legal extiende la distinción desde el Estado a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales:

«Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico»

El precepto pudiera ser interpretado en el sentido de excluir del ámbito administrativo, de la integración en la correspondiente Administración Pública, al Gobierno de la Nación, a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de Gobier-

E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I., 5.ª ed., Madrid, Cívitas, 1989, págs. 558-562. En igual sentido, Aurelio GUAITA, *Artículo 106. Control judicial y responsabilidad*, en los *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, tomo VIII, Madrid, Edersa, 1985, págs. 343-344; Fernando GARRIDO FALLA *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, 11.ª ed., Madrid, Tecnos, 1989, pág. 385; DEL SAZ, *Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo*, cit., págs. 190-193.

(31) Antonio EMBID IRUJO, *La justiciabilidad de los actos de gobierno (de los actos políticos a la responsabilidad de los poderes públicos)*, «Homenaje GARCÍA DE ENTERRÍA», tomo III, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 2697 y ss. El autor ya había adelantado su postura en *Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la Jurisdicción contencioso-administrativa*, «RCG», núm. 13 (1988), págs. 66-67, tesis a las que se adhiere Javier BARCELONA LLOP, *Principio de legalidad y organización administrativa (Gobierno, Administración, Ley y reserva de Ley en el artículo 103.2 de la Constitución)*, «Homenaje GARCÍA DE ENTERRÍA», cit., págs. 2370-2372.

(32) Sobre la distinción entre Gobierno y Administración véanse BARCELONA, *Principio de legalidad y organización administrativa*, cit.; Juan Alfonso SANTAMARÍA, *Gobierno y Administración: una reflexión preliminar*, «DA», núm. 215 (1988), págs. 67 y ss.; Alfredo GALLEGO y Angel MENÉNDEZ RESACH, *Artículo 97. Funciones del Gobierno*, en *Comentarios a las leyes políticas*, tomo VIII, cit., págs. 27 y ss.

no de las Entidades Locales. Sin embargo, tal interpretación carecería de consistencia. Baste señalar que la propia LRJAP establece que ponen fin a la vía administrativa los actos y resoluciones adoptados por el Consejo de Ministros y sus Comisiones Delegadas (disposición adicional 9.^a), de donde parece derivarse pacíficamente la caracterización administrativa de una parte, al menos, de la actividad desarrollada por el Gobierno de la Nación, identificado con el Consejo de Ministros. En igual sentido podría aducirse la expresa exclusión de las disposiciones relativas a los órganos colegiados (arts. 22 a 27 LRJAP) para el Pleno y Comisión de Gobierno de las Entidades Locales, órganos colegiados del Gobierno de la Nación y de las Comunidades Autónomas (disposición adicional 1.^a LRJAP); exclusión que sólo podía considerarse necesaria desde una caracterización administrativa de tales órganos.

¿Cuál es entonces el sentido del artículo 3.3 LRJAP? ¿Se limita a identificar los órganos supremos de las diferentes Administraciones Públicas territoriales? El Gobierno en la Administración del Estado, los Consejos de Gobierno en las Administraciones de las Comunidades Autónomas, el Ayuntamiento en los Municipios, la Diputación en las Provincias, el Cabildo en las Islas, el Consejo en las Comarcas que se constituyan. Escasa sería la trascendencia y utilidad del precepto en tal caso.

Es posible que el significado del artículo 3.3 LRJAP sólo pueda ser explicado por conexión con otras normas. Concretamente, en el artículo 37.5.a) LRJAP parece proporcionarse una pista, cuando se excluyen del derecho de acceso a los archivos administrativos los expedientes «que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, *en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo*».

Ahí parece estar la clave de la distinción necesaria entre Gobierno y Administración. El Gobierno ejerce, por una parte, potestades administrativas sujetas plenamente al régimen jurídico administrativo y, por otra parte, poderes constitucionales sometidos exclusivamente al régimen jurídico constitucional (33). El Gobierno es un órgano bifronte, supremo órgano de la Administración del Estado y a la vez órgano constitucional.

(33) En igual sentido, LEGUINA, *Prólogo*, cit., págs. 15-16. La determinación de cuáles sean los poderes constitucionales del Gobierno no sometidos al Derecho Administrativo es, sin duda, cuestión problemática, puesto que, junto a los concretamente identificados en la Constitución (iniciativa legislativa, relaciones entre poderes, disolución de las Cámaras, nombramiento del Fiscal General del Estado...), el Gobierno se beneficia de una cláusula general que le atribuye la dirección de la política interior y exterior (art. 97 de la Constitución). La LRJAP no parece proporcionar elementos que ayuden a realizar esa determinación.

Ahora bien, si la anterior distinción puede valer para excluir la aplicación del Derecho Administrativo en el ejercicio de las competencias constitucionales del Gobierno, de manera que no sean aplicables las reglas sobre procedimiento administrativo, resulta difícil extender el efecto hasta el plano jurisdiccional, configurando en ese ámbito una inmunidad del Poder Ejecutivo. Tal efecto supondría recuperar la inicial interpretación «heterodoxa», que llevaron a cabo los revolucionarios franceses, del principio de división de poderes como separación de los poderes (34).

La inaplicación del Derecho Administrativo a los poderes constitucionales del Gobierno no puede impedir el derecho fundamental de los ciudadanos a obtener la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (art. 24.1 de la Constitución) eventualmente afectados por el ejercicio de tales poderes. Tutela judicial que el artículo 24 LOPJ encomienda al orden contencioso-administrativo, no sólo con respecto a «disposiciones de carácter general o a actos de las Administraciones Públicas españolas», sino también «en relación con *actos de los Poderes públicos* españoles, de acuerdo con lo dispongan las leyes», precisando el artículo 58.1.º LOPJ la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS para conocer en única instancia de los recursos contra «*actos y disposiciones emanadas del Consejo de Ministros*».

La competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se extiende, por tanto, a todos los actos y disposiciones procedentes del Gobierno, aun a los no sometidos a Derecho Administrativo. Extensión que sólo cabe encontrar limitada por las competencias que corresponden al TC (conflictos de competencia, conflictos entre órganos constitucionales).

En definitiva, el planteamiento sobre estas cuestiones en la LRJAP, al identificar un ámbito de actividad constitucional del Gobierno no sometido al Derecho Administrativo, constituye un enfoque válido, que permite configurar una función política libre de las trabas procedimentales que condicionan la actividad administrativa. Enfoque que no debiera trasladarse al plano jurisdiccional para impedir el ejercicio del derecho a la tutela judicial. Es posible, pues, y además constitucionalmente insoslayable la instrumentación de una tutela judicial frente a los actos políticos del Gobierno, sin perjuicio de las competencias del TC (35).

(34) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1972.

(35) La tesis aquí mantenida no es muy diferente, desde el punto de vista de sus efectos, de la que propugna EMBID, *La justiciabilidad de los actos de gobierno*, cit., dado que este autor matiza la exclusión del control jurisdiccional de los actos políticos en dos sentidos: por una parte, con respecto a la defensa de los derechos fundamentales,

Cuestión distinta será la relativa al alcance del control jurisdiccional, que deberá respetar los amplios márgenes discrecionales atribuidos al Gobierno en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo. El artículo 3.3 LRJAP y disposiciones concordantes citadas en la misma Ley sirven justamente para caracterizar esa mayor discrecionalidad correspondiente a los actos políticos.

La aplicación de la distinción entre actividad política y administrativa, en el sentido explicado, no suscita problemas en relación con los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. La misma discrecionalidad correspondiente al Gobierno de la Nación, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sometidas al Derecho Administrativo, puede ser trasladada a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias estatutarias no sometidas al Derecho Administrativo, sin que de ahí derive una inmunidad jurisdiccional, según se ha sostenido.

El artículo 3.3 LRJAP va más lejos, al mencionar también a los órganos de gobierno de las Entidades Locales (36). En todo caso, sea cual sea el ámbito de la actividad política correspondiente al gobierno local, la tesis aquí defendida permitiría configurar ese ámbito conforme a criterios de amplia discrecionalidad, pero sin una paralela exención jurisdiccional.

2. *Los Reglamentos de adecuación de los procedimientos administrativos*

La regulación del procedimiento administrativo común constituye el objeto principal de la LRJAP. El concepto de procedimiento administrativo común no debe entenderse como un procedimiento homogéneo e invariable en todos los sectores de actuación administrativa. Tal concepción, al margen de su incompatibilidad, que ya ha sido destacada, con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sería

que siempre considera posible por vía judicial (págs. 2707-2708) y, por otra parte, en relación con lo que denomina los «elementos separables» (págs. 2721-2722) o los «aspectos formales (competencia y procedimiento)» (pág. 2739) del acto político. Admite pues la impugnabilidad general del acto político, aunque limitando el alcance del control judicial a los elementos reglados; postura que quizá pueda explicarse mejor considerando que el acto político conlleva simplemente el ejercicio de una potestad discrecional.

(36) Conecta así el precepto con la existencia de un sistema de gobierno local y no de mera administración local, como han defendido, entre otros, EMBID IRUJO, *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, «REDA», núm. 30 (1981), pág. 465 y Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, Cívitas, 1990, págs. 170-183 y págs. 207 y ss.

prácticamente inviable, pues requeriría analizar las exigencias de todos los sectores de intervención administrativa, alcanzando la correspondiente normativa unas dimensiones difícilmente manejables.

El procedimiento administrativo común debe entenderse como el conjunto de garantías comunes a todos los procedimientos administrativos; el establecimiento de «un marco jurídico de actuación común... que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos» (Exposición de Motivos, 4 LRJAP).

La LRJAP no regula, por tanto, directamente los trámites procedimentales que las Administraciones Públicas deberán seguir en los diferentes sectores de actuación, sino únicamente las reglas comunes a la mayor parte de los procedimientos administrativos. Resulta así necesaria una labor de adecuación de los procedimientos administrativos existentes, eliminando en ellos los aspectos que resulten incompatibles con la LRJAP e incluso completando algún supuesto de hecho que la propia LRJAP permite concretar en normas posteriores (por ejemplo, art. 43.2.c LRJAP).

La disposición adicional 3.^a LRJAP atiende a los anteriores problemas, fijando un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley (plazo que finalizará, por tanto, el 27 agosto 1993), durante el cual «reglamentariamente... se llevará a efecto la adecuación... de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca». Diversos problemas plantea esa regulación.

a) En primer lugar, conviene destacar que la disposición adicional 3.^a LRJAP no contiene una deslegalización, aunque otra cosa pudiera parecer a primera vista. Permite a los Reglamentos incidir sobre las normas reguladoras de los procedimientos administrativos «cualquiera que sea su rango» (Leyes incluidas, en consecuencia), pero exclusivamente con la finalidad de adecuar dichas normas a la LRJAP, además de completar el supuesto de hecho del artículo 43.2.c) LRJAP, relativo a los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio administrativo.

Parece, así, que la derogación de las normas legales y reglamentarias incompatibles con la LRJAP debe entenderse producida por la propia LRJAP, cuya disposición adicional 3.^a se limita a remitir a Reglamento para concretar el alcance de la derogación (37).

(37) Debe reconocerse, no obstante, que la redacción de la disposición adicional 3.^a LRJAP invita a la confusión y que podía, sin duda, haberse mejorado el texto del precepto, tal como sugirió el Diputado NÚÑEZ PÉREZ (Grupo Popular) en los debates sobre el proyecto de LRJAP en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas

La inexistencia de una cláusula deslegalizadora en la citada disposición adicional 3.^a LRJAP tiene importancia de cara a fijar el alcance de los Reglamentos de adecuación reclamados en la norma. En ningún caso esos Reglamentos podrán modificar los procedimientos administrativos regulados por Ley que no resulten incompatibles con la LRJAP.

b) Problemas especiales pudieran plantearse en relación con la encomienda a los Reglamentos de adecuación de la «específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca» (disposición adicional 3.^a LRJAP).

Como es sabido, una de las novedades más significativas de la LRJAP estriba en la ampliación de los supuestos beneficiados por el efecto positivo del silencio administrativo (38). En el aspecto que ahora interesa, el artículo 43.2.c) LRJAP establece tales efectos positivos por vencimiento del plazo de resolución de «las solicitudes en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedarán desestimadas» (39).

A la vista de los dos contenidos legales indicados, podría surgir la duda de si la «normativa de aplicación» reclamada en el artículo

del Congreso: «no queda claro si la norma se limita a ordenar a las Administraciones Públicas que, en uso de su potestad reglamentaria, adapten a la nueva Ley las normas de procedimiento existentes, o si además les habilita para modificar las leyes... en cuyo caso, estaríamos ante un supuesto de deslegalización» («DSCD Comisiones», núm. 496, de 24 junio 1992, pág. 14589). La respuesta del Diputado FAJARDO SPINOLA (Grupo Socialista), rechazando una redacción diferente de la disposición adicional 3.^a, refleja lo confuso de la norma: «Hay una deslegalización, hay modificación, se entrega poder de modificación», afirma tajantemente, pero en seguida matiza tal afirmación, viniendo, en realidad, a desdecirse: «El poder de modificación está limitado por la propia naturaleza del mandato. Adecuar a la norma que acabamos de aprobar *no es modificar para innovar*, en el sentido de incorporar nuevas técnicas, regulaciones totalmente novedosas, sino modificar aquello que sea necesario para adecuarla... a las reglas, a las líneas generales, a los procedimientos establecidos en esta Ley» (pág. 14592). No hay pues deslegalización.

(38) Entre las primeras reacciones doctrinales sobre la nueva regulación del silencio administrativo, véanse Héctor GARCÍA MORAGO, *Observaciones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, «Actualidad Administrativa», núm. 34 (1992), págs. 389-391, César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, *El silencio en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo*, «Revista Tapia» (diciembre 1992), págs. 3-5 y las intervenciones de CLAVERO, FERNÁNDEZ FARRERES, MORILLO, COSCULLUELA, PARADA, JIMÉNEZ BLANCO, BAÑO, MUÑOZ MACHADO, J. L. RIVERO, *Coloquio de la Universidad de Córdoba*, cit., págs. 53, 61, 67, 69 y 73-81.

(39) La lectura del artículo 43.1 y 2 LRJAP invita a pensar que el efecto positivo del silencio se produce automáticamente, por el mero transcurso del plazo establecido para adoptar la correspondiente resolución (plazo que si no se concreta en la norma será de tres meses, ampliables en ciertos supuestos, según el art. 42.2 LRJAP). Sin embargo, las reglas relativas a la certificación de actos presuntos suscitan la duda de si la Administración dispone de un breve plazo adicional, tras una especie de denuncia de mora, para resolver las solicitudes con plenitud de competencia (en sentido positivo o negativo); la duda, concretamente, la provoca el artículo 44.2 LRJAP, al establecer la necesidad de que los actos presuntos se acrediten mediante certificación administrativa, que el órgano competente deberá entender en un plazo de veinte días, «salvo que en dicho plazo haya dictado resolución expresa».

43.2.c) LRJAP debe ser precisamente la contenida en los Reglamentos de adecuación que regula la disposición adicional 3.ª LRJAP.

Duda que parece necesario resolver admitiendo la vigencia de los efectos positivos o negativos del silencio administrativo establecidos en las normas sectoriales anteriores a la LRJAP, salvo que se trate de uno de los supuestos para los que el artículo 43.2.a) y b) de la propia LRJAP establece incondicionadamente el efecto positivo. En el ámbito de su supuesto de hecho, el artículo 43.2.c) LRJAP simplemente exige que la normativa sectorial haya valorado expresamente el efecto del silencio de la Administración, sin imponer que tal valoración deba producirse precisamente con posterioridad a la entrada en vigor de la propia LRJAP.

El papel de los Reglamentos de adecuación previstos en la disposición adicional 3.ª LRJAP debe así consistir prioritariamente en completar esa valoración de los efectos del silencio, cuando hubiera sido omitida por la normativa sectorial. Podrán también los Reglamentos de adecuación modificar los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio administrativo establecidos con anterioridad por vía reglamentaria. Pero, en cambio, no podrán alterar tales efectos cuando se hayan previsto en una Ley, dado que, como antes se ha argumentado, la disposición adicional 3.ª LRJAP no contiene una deslegalización.

c) El último problema que suscita la repetida disposición adicional 3.ª LRJAP es el relativo a la competencia para aprobar los Reglamentos de adecuación.

En tal sentido, aunque la disposición final LRJAP autoriza al Consejo de Ministros a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo sean necesarias, no parece posible deducir de ahí una competencia del Estado para adecuar por vía reglamentaria todos los procedimientos administrativos. Es más, esa competencia sería incompatible con el carácter básico de la LRJAP.

La competencia de adecuación corresponderá, por tanto, al Estado o las Comunidades Autónomas, en función de cuál de las dos instancias sea competente sobre la materia objeto de los distintos procedimientos administrativos.

2. *Los procedimientos administrativos especiales*

La homogeneización de las garantías comunes a los diferentes procedimientos administrativos tiene algunos límites en la propia LRJAP, que excluye total o parcialmente de su ámbito de aplicación una serie de materias que pueden ser identificadas como procedimientos administrativos especiales. Se trata, no obstante, de especia-

lidades de alcance limitado en todos los casos, no parangonables a las que permitían el artículo 2.1 y la disposición final 3.1 LPA (Decreto de 10 octubre 1958).

Concretamente, las especialidades se refieren a los procedimientos administrativos y revisión de actos administrativos en materia tributaria (disposición adicional 5.^a LRJAP), la impugnación y revisión de oficio de los actos de la Seguridad Social y desempleo, los actos de gestión recaudatoria de la Seguridad Social (disposición adicional 6.^a LRJAP), los procedimientos sancionadores por infracciones en el orden social, liquidación de cuotas de la Seguridad Social (disposición adicional 7.^a LRJAP) y los procedimientos disciplinarios (disposición adicional 8.^a LRJAP).

Debe destacarse que en todos los casos la exclusión del ámbito de aplicación de la LRJAP tiene un alcance limitado. No llegan a configurarse sectores de actuación administrativa por completo al margen de las reglas homogeneizadoras de la LRJAP. Planteamiento que, si puede valorarse positivamente bajo la óptica de las garantías del ciudadano, no dejará de suscitar problemas de interpretación sobre el exacto significado de las especialidades admitidas, puesto que la LRJAP no ha precisado cuáles de sus preceptos resultan afectados por las especialidades.

Considérese, por ejemplo, el supuesto de los procedimientos administrativos en materia tributaria. Según la disposición adicional 5.^a LRJAP esos procedimientos (la norma precisa: «en particular, los procedimientos de gestión, liquidación, comprobación, investigación y recaudación de los diferentes tributos») «se regirán por su normativa específica y, subsidiariamente, por las disposiciones de esta Ley». ¿Hasta dónde llega la inaplicación directa de la LRJAP en materia tributaria? ¿Se refiere únicamente a las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos del título VI LRJAP (arts. 68 a 101)? ¿Alcanza la especialidad a los restantes contenidos de la LRJAP?

Una interpretación restrictiva de la especialidad procedimental pudiera apoyarse en el segundo apartado de la propia disposición adicional 5.^a LRJAP, donde se establece expresamente que «la revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria se ajustará a lo dispuesto en los artículos 153 a 171 LGT» (régimen confirmado, en relación con el sistema de reclamaciones económico-administrativas, por el art. 107.4 LRJAP). Si la norma considera necesario excluir expresamente lo dispuesto sobre revisión de actos administrativos en el título VII LRJAP (arts. 102 a 119), será porque la especialidad establecida sobre los procedimientos administrativos en materia tributaria no comprende la revisión de oficio; luego tampoco comprenderá otros contenidos de la LRJAP.

El alcance limitado de la exclusión de los procedimientos tributarios parece una postura de principio difícilmente rebatible. No se excluye la aplicación de toda la LRJAP en la materia. Pero persiste el problema de determinar exactamente el ámbito de la exclusión.

V. EL ÁMBITO TEMPORAL

La complejidad de las materias y el alcance de las nuevas reglas procedimentales incorporadas a la LRJAP han debido aconsejar la ampliación del plazo habitual de entrada en vigor de la norma, que se fija en tres meses después de su publicación en el «BOE» (disposición final LRJAP). El 27 febrero 1993, por tanto, la LRJAP (publicada en el «BOE» del 27 noviembre 1992) entró en vigor (40).

La medida, en principio, como todas las orientadas a facilitar el adecuado conocimiento de las normas jurídicas, merece alabanza. Sin embargo, algunos datos adicionales, sobre el régimen transitorio de los procedimientos (disposición transitoria 2.^a LRJAP), complican la inicial simplicidad del plazo de *vacatio legis*.

La primera regla de régimen transitorio establece la inaplicabilidad de la LRJAP a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley, que se regirán por la normativa anterior. Todo procedimiento administrativo iniciado antes del 27 febrero 1993 está excluido de la LRJAP.

La segunda regla puede conllevar una importante ampliación del plazo de entrada en vigor de la LRJAP para diversos sectores, puesto que remite también a la normativa anterior los procedimientos iniciados con anterioridad a la aprobación de los correspondientes Reglamentos de adecuación de los procedimientos (de conformidad con la disposición adicional 3.^a), hasta el límite temporal máximo de los seis meses previstos para aprobar tales Reglamentos. En consecuencia, todo procedimiento administrativo iniciado antes del 27 agosto 1993, cuya regulación no se haya adecuado a la LRJAP, estará excluido del ámbito de aplicación de la Ley (41).

(40) La ampliación del plazo de los veinte días de *vacatio legis*, establecido para el caso de silencio sobre el particular de las propias leyes (art. 2.1 CCiv.), se produjo asimismo en el caso de la LPA que, publicada en el «BOE» del 18 julio 1958, comenzó a regir el 1 noviembre 1958 (disposición final 8.^a). La Ley alemana de procedimiento administrativo de 25 mayo 1976 también postergó su entrada en vigor hasta el 1 enero 1977 (art. 103).

(41) Confirma esta interpretación la Instrucción de 24 febrero 1993, de la Subsecretaría del MAP, por la que se adoptan criterios sobre la entrada en vigor y aplicación de la LRJAP:

«A) Los procedimientos administrativos iniciados antes del transcurso total del plazo de seis meses (que culmina el 27 agosto 1993) previsto en la disposición adicional

La tercera regla confirma el planteamiento anterior, al disponer que los procedimientos iniciados con posterioridad al plazo de seis meses establecido para la adecuación normativa (plazo que fina el 27 agosto 1993) se regirán por la LRJAP.

El régimen transitorio puede suscitar algunos problemas, al referir las exclusiones temporales de aplicación de la LRJAP exclusivamente a los procedimientos administrativos. En ese régimen no está incluida la actividad general de las Administraciones que, tras la entrada en vigor de la LRJAP (el 27 febrero 1993), deberá ajustarse a la misma; actividad general de las Administraciones que no dejará de tener incidencia sobre los concretos procedimientos administrativos (42).

RESUMEN

Se analiza el ámbito de aplicación de la LRJAP de 1992 desde las perspectivas competencial, subjetiva, material y temporal.

Con respecto al ámbito competencial, dadas las dificultades de deslinde material y el significado coincidente de los títulos compe-

3.ª se tramitarán por las normas anteriores al 27 febrero 1993 que sean de aplicación y, en su caso, por la LPA de 17 julio 1958, sin perjuicio de lo previsto en el apartado siguiente y sin que sean de aplicación las previsiones de los artículos. 42, 43 y 44 LRJAP.

B) Si antes de transcurrido el plazo a que se refiere el apartado anterior hubieran entrado en vigor las normas adecuadas a la LRJAP, serán éstas por las que se tramiten los procedimientos sometidos a las mismas.

C) Los procedimientos iniciados una vez transcurrido el plazo previsto en la disposición adicional 3.ª se tramitarán:

— Si han entrado en vigor las correspondientes normas adecuadas a la LRJAP, por las disposiciones previstas en las mismas, y por la LRJAP en lo que corresponda.

— Si no han entrado en vigor dichas normas, por las normas anteriores reguladoras de cada procedimiento en lo que no se oponga a la LRJAP, y por lo establecido en ésta en cuanto exista contradicción con ella.»

(42) No obstante, la Instrucción citada en la nota anterior incluye los recursos administrativos entre los procedimientos administrativos afectados por la disposición adicional 3.ª LRJAP, opción que cabe aventurar no será pacífica:

«Los recursos administrativos son por su propia naturaleza procedimientos administrativos y por lo tanto se hallan sujetos a las mismas reglas establecidas en el apartado 2 de la presente Instrucción. En consecuencia, y de acuerdo con la disposición adicional 3.ª LRJAP, se encuentran sometidos al proceso de adecuación de procedimientos del que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 enero 1993 no los exceptiona.

Por ello, aunque el régimen jurídico que la LRJAP establece respecto de los recursos administrativos pueda no exigir norma alguna para su adaptación a la nueva Ley, hasta tanto no se cumpla el plazo previsto en la disposición adicional 3.ª, deberán admitirse y tramitarse los recursos administrativos que se presenten de acuerdo con el régimen previsto en la LPA de 1958 contra las disposiciones y los actos administrativos dictados antes del 27 agosto 1993 o, en su caso, de la entrada en vigor de la correspondiente norma adecuada.»

Hubiera sido más sencillo establecer directamente el 27 agosto 1993 como fecha de entrada en vigor de la LRJAP.

tenciales del Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, se mantiene la tesis de que toda la LRJAP (salvo su título X, relativo a la responsabilidad de las Administraciones Públicas) responde al modelo de ley básica estatal, abierta a complementos y desarrollos autonómicos que puedan incrementar las garantías del ciudadano.

El ámbito subjetivo de la LRJAP viene determinado por todas las Administraciones Públicas territoriales e institucionales. Se destaca el significado de las tres cláusulas del artículo 2.2 LRJAP frente al fenómeno de huida del Derecho Administrativo: caracterización administrativa de las instituciones personificadas con arreglo al Derecho Público; exigencia del régimen jurídico-administrativo para el ejercicio de potestades administrativas; limitaciones en la aplicación del Derecho Privado a las Administraciones Públicas.

La determinación del ámbito material de la LRJAP permite deducir la no aplicación del Derecho Administrativo a los actos políticos, aunque sin derivar de ahí una inmunidad jurisdiccional. Se estudia también el significado del procedimiento administrativo común en relación con los Reglamentos de adecuación de los procedimientos administrativos y el limitado alcance de los procedimientos administrativos especiales en la LRJAP.

Con respecto al ámbito temporal, se exponen los problemas que puede ocasionar el régimen transitorio de la LRJAP.