
La Ley catalana de régimen jurídico y de procedimiento y los Gobiernos locales: elementos de contexto y de análisis

Francisco José Rodríguez Pontón

Profesor titular de Derecho Administrativo. Universitat de Barcelona

Observación introductoria

1. Referencia general al ámbito de aplicación de la LCRJPA
2. La legislación general de régimen jurídico y de procedimiento y el ámbito local: ¿historia de un desencuentro?
3. Una tipología de situaciones referida al encaje del mundo local en la legislación general de régimen jurídico y procedimiento
4. Transformaciones en el entorno normativo de los entes locales
5. La esfera local y las especificidades de régimen jurídico y de procedimiento
 - 5.1. Planteamiento general
 - 5.2. ¿Qué espacios concretos para las especificidades locales?
6. Una tipología de referencias de la LCRJPA al ámbito local
 - 6.1. Planteamiento general
 - 6.2. Aspectos concretos
7. Una valoración del contenido de la LCRJPA y su contemplación de los Gobiernos locales
 - 7.1. Una premisa: la Ley de régimen y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Catalunya
 - 7.2. Una delimitación de espacios legislativos
 - 7.3. La perspectiva de la concepción no exclusivamente procedimental de las relaciones con el ciudadano de la LCRJPA
 - 7.4. Consideraciones de conjunto a la vista de algunos ejemplos añadidos

Abreviaturas utilizadas

Observación introductoria¹

La aprobación en la actualidad de una Ley de carácter general sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de procedimiento administrativo, implica

1. El presente texto ha sido elaborado en el marco del Proyecto SEJ 2007-60547 / JURI, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia. El autor quiere expresar su agradecimiento al Dr. Alfredo GALÁN GALÁN por los comentarios realizados tras la lectura del primer borrador, que han permitido enriquecer el trabajo en diversos puntos, así como a la Dra. Dolors CANALS I AMETLLER por el diálogo también muy enriquecedor y muy importante para la realización del presente artículo.

la necesidad y la oportunidad de examinarla con la atención puesta en diversos planos y cada vez más complejos. Destacaremos dos.

En primer lugar, en un tiempo como el actual de creciente complejidad de la acción pública, cabe destacar el plano de la relación entre la legislación sectorial y la general o transversal. En efecto, la diversidad y pluralidad de requerimientos de la actuación administrativa hace a menudo su aparición en la legislación de uno u otro sector concretos, permaneciendo determinadas especificidades de régimen y de procedimiento administrativo íntimamente ligadas a la peculiaridad de dicho sector o sectores. Desde esta perspectiva, constituye un punto de especial interés en la actualidad dilucidar el rol de la legislación transversal y sus relaciones con la sectorial. Punto en el que aquí no vamos a entrar.

En segundo lugar, emerge cada vez con más fuerza la cuestión de la aplicación de una Ley de carácter general sobre régimen y procedimiento administrativo a la diversidad de Administraciones Públicas existentes. La diversidad y pluralidad de sujetos públicos, ese “policentrismo” administrativo con el que ya estamos habituados a operar, plantea la cuestión de los términos de la aplicación o eventual adaptación o modulación de la legislación general. En realidad, los problemas actuales de nuestra disciplina obligarían a ir bastante más lejos de esta perspectiva, cuestionándonos los términos de la aplicación de dicha legislación a sujetos y procedimientos privados o “semipúblicos”, en la medida en que ello sea necesario desde la perspectiva del interés general. Tampoco vamos a poder entrar en esta segunda cuestión.

El objeto de nuestro estudio es el de abordar los términos de la aplicación de la Ley catalana, general o transversal, sobre régimen y procedimiento administrativo –*Llei 26/2010, de 3 d’agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya* (en adelante, LCRJPA)–, a las entidades locales. Nuestro enfoque deberá ser forzosamente muy general, dada la amplitud de la materia afectada. Muchas de las cuestiones que aquí solo se mencionarán brevemente (por poner un solo ejemplo, la materia de simplificación administrativa) podrían dar lugar a estudios monográficos. Intentaremos por ello ceñir nuestra presentación a una sistematización de los elementos de contexto y de análisis que creemos ayudan a centrar el debate propuesto.

Para llevar a cabo nuestro objetivo convendrá partir de la caracterización del ámbito de aplicación de dicha Ley y de determinados episodios de la historia legislativa reciente de nuestro país para situar algunos de los elementos de contexto de la problemática a analizar.

1. Referencia general al ámbito de aplicación de la LCRJPA

Cabe partir de la determinación legal del legislador catalán sobre el ámbito de aplicación de la LCRJPA. Dos preceptos nos interesan.

En primer lugar, el artículo 1.a: “El objeto de la presente Ley es: Regular el régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Cataluña y regular las especificidades del procedimiento administrativo que les son propias”.

En segundo lugar, el artículo 3.b: “La presente Ley es de aplicación a las siguientes Administraciones Públicas de Cataluña: Las entidades que integran la Administración local”.

Así pues, la LCRJPA se diferencia, en cuanto al ámbito de aplicación, del planteamiento de su antecesora, la Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya. Su artículo primero disponía que “La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la Administración Pública de la Generalidad y se aplica a la organización de la misma y de sus organismos autónomos”.

Conviene de entrada poner de relieve que, tratándose la LCRJPA de una Ley explícitamente aplicable a la Administración local, señale como objeto de manera también explícita regular el régimen jurídico y las “especificidades” del procedimiento “propias” de las Administraciones Públicas de Catalunya, entre ellas las locales. Sobre ello volveremos luego.

También conviene destacar el sentido de las referencias explícitas realizadas en el Preámbulo de la Ley a esta cuestión: concretamente se señala que, estableciéndose como se establece en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (en adelante, EAC) que los entes locales forman también parte del sistema institucional de la Generalitat, la LCRJPA les resulta aplicable. Dicho lo cual, se expone que, siendo ello así, sin embargo, la Ley prevé “especificidades” concretas para la Administración de la Generalitat, y además respeta el principio de diferenciación, establecido en el artículo 84.3 EAC, haciendo alusión a dicho principio en relación con la distribución de responsabilidades de las Administraciones locales en materia de adaptación de los procedimientos al uso de los medios electrónicos en sus relaciones con los ciudadanos. Sobre ello también volveremos.

Esto en primer lugar. En segundo lugar, el Preámbulo señala que la aplicabilidad de la Ley a todas las Administraciones Públicas de Catalunya, “supone un régimen

común para todas”, sin perjuicio de que determinadas disposiciones sean únicamente aplicables a la Administración de la Generalitat.

Sin anticipar de momento conclusiones, señalemos que en este doble enfoque radica una cierta tensión en lo que se refiere a la aproximación al ámbito de aplicación de la Ley comentada: por un lado, la diferenciación; por otro, un régimen común.

Qué duda cabe que el planteamiento de la aplicabilidad a todas las Administraciones parte de los requerimientos estatutarios: el artículo 159.1 EAC dispone que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva, en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución (en adelante, CE), en materia de régimen jurídico y procedimiento de “las Administraciones Públicas catalanas”, siendo así que su artículo 2.3 dispone que los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen integran también, sin perjuicio de su autonomía, el sistema institucional de la Generalitat.

Por lo demás, el hecho de que la Generalitat pueda regular aspectos vinculados al régimen jurídico y al procedimiento administrativo de los entes locales, en el marco del artículo 149.1.18 CE, no plantea nada nuevo desde el punto de vista competencial. Por una parte, la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” engloba a las Administraciones locales, como recordaba la STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 1); por otra parte, ya en relación con el EAC de 2006, la STC 31/2010, de 28 de junio, establece que “en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE”, justamente en base al concepto antes mencionado en la STC 214/1989 (FJ 36). Y conviene recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha indicado que “junto a la relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre estas y las propias comunidades autónomas” (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3, con mención también de la STC 214/1989).

Ocurre, sin embargo, que esta continuidad de criterio se ve acompañada de una serie de transformaciones en el entorno normativo de la autonomía local, que cabrá tener en cuenta a la hora de acabar de definir bien la cuestión de la aplicabilidad de la LCRJPA a los entes locales.

Antes de entrar más detenidamente en estas cuestiones ahora apuntadas, creemos, sin embargo, conveniente recordar algunos aspectos de la historia reciente de la legislación de régimen jurídico y procedimiento para ayudar a plantear más exactamente el tema.

2. La legislación general de régimen jurídico y de procedimiento y el ámbito local: ¿historia de un desencuentro?

Se recordará que la Ley 30/1992 (en adelante, LRJPAC) fue objeto de diversas críticas, de contenido y especialmente desde la perspectiva de su proceso de elaboración.² Pues bien, una de las facetas que mostró algunas de las debilidades de dicha Ley fue precisamente la inadaptación o las distorsiones de algunas de sus soluciones en relación con la Administración local. Algunas expresiones utilizadas en aquel momento eran bien expresivas de las críticas que desde esta perspectiva se realizaron: “inconsciencia”, “desconocimiento”, “error”, “olvido”, “mayor indefensión práctica” y una cierta denuncia de una “pretensión de uniformidad”. Esto fue así especialmente en cuanto a la regulación de los recursos administrativos. A propósito de esta cuestión, pudo decirse que “la singularidad de la Administración local configura un régimen jurídico propio, regulado en su legislación básica, que no tendría por qué ser objeto de distorsión mediante la legislación de régimen jurídico de las demás Administraciones Públicas”.³

Otra de las cuestiones que pueden ejemplificar dicha situación, además de la del régimen de recursos, con la supresión del recurso de reposición, fue la del ejercicio de la potestad sancionadora, con su prohibición de delegación y su ausencia de previsión de habilitación para la especificación de infracciones y sanciones por ordenanzas locales. En efecto, estos fueron algunos de los problemas que desde el punto de vista de la aplicación de la ley general a los entes locales plantearon mayores dudas sobre su acierto, dadas las distorsiones o dificultades prácticas que introdujeron en su actuación. Eran precisamente características peculiares de los entes locales, como la generalidad de actos que agotan la vía administrati-

2. Puede verse, por ejemplo, una síntesis en CRESPO MONTES, Luis Fernando, *Mitos y ritos de la Administración española*, INAP, Madrid, 2003, p. 192-199.

3. PERDIGÓ SOLÁ, Joan, “El nuevo régimen de recursos administrativos en la Administración local”, en TORNOS MAS, Joaquín (coord.), *Administración Pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992*, Bosch, Barcelona, 1994, p. 465. Vid. también, sobre esta situación comprometida que supuso la LRJPAC en relación con el ámbito local, SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Recursos administrativos”, en LEGUINA VILLA, Jesús y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (dir.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 327.

va, la competencia sancionadora atribuida al alcalde y las especiales características de las ordenanzas municipales frente a los reglamentos del Ejecutivo estatal o autonómico, las que planteaban esos desajustes.

Ante los problemas generados por esta inadecuación práctica de algunas de las soluciones de la LRJPAC al mundo local, se produjo posteriormente una serie de reacciones del legislador. Una legislación reactiva que respondía así a la constatación de los mencionados problemas de aplicación y a las críticas realizadas. Dichos problemas prácticos y dicha necesidad de reacción generan un inquietante efecto de “reapertura” del proceso de reforma de la legislación básica de régimen jurídico y de procedimiento común, generan asimismo la necesidad de encontrar soluciones alternativas con un cierto efecto de “distorsión”,⁴ e incluso podrían llegar a plantear la pregunta de si se produce un cierto efecto “descodificador”. Estos tres fenómenos serían poco deseables desde el punto de vista de la estabilidad y de la coherencia de dicha legislación.

El planteamiento del legislador al respecto fue explícito. Veamos algunas muestras.

La Exposición de Motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, Ley que lleva a cabo una importante modificación de la LRJPAC, comienza anticipando que “durante su aplicación se han suscitado algunos problemas que han llevado a plantear desde diversos sectores la necesidad de su modificación” (apartado I); para luego concretar que “respecto al sistema de recursos [...] se producen importantes modificaciones. En particular destaca el establecimiento [...] del recurso de reposición con carácter potestativo, atendiendo, sobre todo, a los problemas planteados en el ámbito de la Administración local” (apartado V).

Poco antes, el artículo 18.9.º de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que modifica la Ley de régimen de las Haciendas locales, establece el recurso de reposición contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos y restantes ingresos de Derecho público de las entidades locales (recogido igualmente en el artículo 14.2 del Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

Y un poco más tarde, la Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley de protección de la seguridad ciudadana, añade un precepto que dispone que “para

4. Piénsese por ejemplo en la solución por la que optó, ante la problemática de la prohibición de delegación del ejercicio de la potestad sancionadora, el Reglamento estatal de procedimiento sancionador de 1993, consistente en atribuir la facultad de desconcentrar tal competencia en una norma general de modo explícito en el ámbito local (artículo 10.3.II).

la concreción de las conductas sancionables, las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el art. 129.3 de la Ley 30/1992". Su Exposición de Motivos aclaraba que "se pretende con ello solucionar las dificultades que viene planteando a los alcaldes la ausencia de una habilitación expresa en la ley para que las ordenanzas municipales puedan establecer dicha especificación dentro del tipo correspondiente a cada infracción definido en el propio texto legal".

Finalmente, y también vinculado al tema sancionador, es la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, la que vuelve a incidir en el tema de los criterios de tipificación de infracciones y sanciones en la esfera municipal, modificando directamente tanto la Ley de bases de régimen local (en adelante, LBRL) como la LRJPAC (artículos 127.1 y 129.1 en este último caso). Su Exposición de Motivos señalaba que "no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial".

3. Una tipología de situaciones referida al encaje del mundo local en la legislación general de régimen jurídico y procedimiento

Es claro, a la vista de ejemplos como los antes citados, que cabe hablar de una necesaria "sensibilidad" del legislador general de régimen y procedimiento para evitar que, en la aplicación de sus disposiciones, se produzcan desajustes o claros episodios de ineficacia o falta de garantías adecuadas, en la esfera local. Las especiales características de los entes locales, de sus ámbitos y posibilidades de actuación, de su organización y de su régimen, hacen que haya que ir con cuidado, midiendo bien sus efectos, a la hora de hacer reformas en una Ley general de régimen y procedimiento que les va a ser de aplicación.

En este sentido, podríamos hacer un intento de establecer muy brevemente una especie de tipología de situaciones que trataría de explicar la pluralidad de facetas o perspectivas que sería susceptible de traducir esta problemática, lo cual podría ser de utilidad a la hora de hacer un pronunciamiento sobre la LCRJPA.

En primer lugar, resulta clave tener consciencia de los efectos de las reformas (o de las nuevas regulaciones) de aquellos aspectos aplicables a todas las Administraciones sobre la esfera local, de manera que lo que pueda parecer una buena

solución con carácter general tenga ocasión de ser contrastado con los específicos condicionantes de los entes locales.

En segundo lugar, otra expresión de la “sensibilidad” para con los entes locales sería la de dejar márgenes de configuración, especialmente en materia organizativa. Es decir que, en este caso, más que medir los efectos de determinadas soluciones, se trata de dejarlas abiertas para espacios propios de configuración.

La flexibilidad de los contenidos sería otra manera de expresar, en tercer lugar, la posibilidad de adecuar la ley en determinados casos a la esfera local.

En cuarto lugar, las posibles excepciones a un régimen general mostrarían también otra manera de afrontar la cuestión, tratando de respetar las peculiaridades de los entes locales mediante la no aplicación de un régimen general en aspectos en que dichas peculiaridades obligan a o aconsejan conservar unas reglas propias.

Finalmente, en quinto lugar, la presencia de remisiones puntuales a la regulación específica de los entes locales sería otra forma de expresar la necesaria modulación de determinados aspectos de régimen y procedimiento.

4. Transformaciones en el entorno normativo de los entes locales

Hemos comentado anteriormente cómo en la jurisprudencia constitucional existe una clara continuidad en cuanto a la interpretación de la distribución competencial referida a la regulación del régimen de los entes locales: competencias autonómicas en el marco de las competencias estatales del artículo 149.1.18, antes y después de las últimas reformas estatutarias. Sin embargo, obligado es reconocer que ello no quiere decir que no se hayan producido movimientos importantes en el entorno normativo de la regulación local, que puede ser relevante tener en cuenta a efectos de nuestro objeto de estudio.

Es necesario reconocer que se han producido, en este sentido, cambios relevantes, que además son compartidos por los países de nuestro entorno. Por no poner más que un ejemplo (pero significativo, dado su pasado de paradigma de sistema centralizado), en el contexto de las evoluciones más recientes en Francia se ha puesto de manifiesto que esos cambios han afectado tanto a las fuentes como a los principios y técnicas.

En cuanto a las fuentes, el Derecho de las entidades locales (en un sentido amplio) se ha ido haciendo cada vez más diverso y variado. Unas fuentes progresivamente alimentadas de disposiciones constitucionales, con un protagonismo notable del Derecho Constitucional también jurisprudencial, y progresivamente también europeizado, tanto en su faceta derivada del Consejo de Europa como de la Unión Europea. Y unas fuentes del Derecho local que además se amplían a nuevas disciplinas.⁵

En cuanto a los principios y las técnicas, se ha señalado, para los primeros, la progresión del pluralismo institucional y de la subsidiariedad y las mayores exigencias, entre otros, de la democracia local y de la transparencia; y para las segundas, las transformaciones en técnicas de organización (piénsese en lo relativo a la “intermunicipalidad”) y de acción (contratos, bienes, presupuestos).⁶

Cabe poner especial énfasis en la evolución a nivel de fuentes, cuyo espectro, como hemos dicho, se ha ido ampliando, desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad y de las fuentes internacionales.

Empezando por este último aspecto, la aprobación de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 significa un hito difícil de eludir. Pese a que en nuestro país la autonomía local ya viene constitucionalmente dispuesta (artículos 137, 140 y 141 CE), este texto internacional no deja de implicar obligaciones relevantes que no conviene ignorar. Como se ha destacado en un estudio sobre dicha Carta, alguna sentencia del Tribunal Supremo ha llegado a situar dicha Carta como integrante del “bloque de constitucionalidad”,⁷ poniéndose así de relieve el hilo directo entre las exigencias de la autonomía local constitucionalmente reconocida y los compromisos que derivan de la ratificación de la Carta, y dándose así lugar a una cierta idea creciente de que dicha Carta debe ser una norma a la que se reconozca un valor en la interpretación de la Constitución.⁸

5. Se pueden ver con más detalle estos aspectos en AUBY, J.-B., AUBY, J.-F., NOGUELLOU, R., *Droit des collectivités locales*, PUF, París, 4.ª ed., 2008, p. 28-33.

6. Otra vez con más detalle en AUBY, J.-B., AUBY, J.-F., NOGUELLOU, R., *Droit des collectivités...*, *op. cit.*, p. 33-39.

7. Nos referimos al trabajo de LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, p. 104. La resolución en cuestión es la STS de 6 de marzo de 2000, FJ 5, que habla de la autonomía local “garantizada en el bloque de constitucionalidad constituido por el art. 137 CE, la Carta Europea de Autonomía Local y las normas de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local”, para acabar descartando su vulneración en un caso de construcción de un centro penitenciario.

8. Aspecto al que se refiere LASAGABASTER HERRARTE, *La Carta...*, *op. cit.*, p. 107.

En relación ya con el nivel interno del bloque de constitucionalidad, si bien es cierto que, a diferencia de otros países (como el caso mencionado de Francia), la ausencia de reformas constitucionales impide hablar de cambio a ese nivel, sí que en cambio las últimas reformas estatutarias ponen de relieve la sensibilidad creciente a la hora de consagrar determinados aspectos de garantía de la autonomía local. Como se ha dicho, los últimos procesos estatutarios “buscan una mejor definición material y funcional, y con ello, una mayor aproximación entre la Comunidad Autónoma y el sistema de gobierno local de su territorio”.⁹ No es solo, como es bien conocido, el caso catalán, también cabe mencionar el caso del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, que en sus artículos 89 a 98 regula aspectos relativos a las Administraciones locales y que en el artículo 60 recoge también la competencia autonómica en materia de régimen local.

Finalmente, también cabe señalar que las últimas reformas de la legislación básica de régimen local han ido introduciendo perspectivas que implican una mayor sensibilidad hacia la problemática local. Cabe mencionar en particular las reformas introducidas por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local, en la que destacan los elementos vinculados al modelo orgánico-funcional, a la necesidad de romper con el tradicional uniformismo de nuestro régimen local, a la efectividad de la participación ciudadana a nivel local y a determinados aspectos de régimen jurídico, como el quórum necesario para la aprobación de las ordenanzas fiscales, los órganos de resolución de reclamaciones tributarias locales y la tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales. Aspectos todos ellos que, pese a reunir cuestiones de naturaleza notablemente distinta, contribuyen a poner de relieve las transformaciones del entorno normativo al que nos referíamos, en un sentido que reubica, por así decirlo, muchos de los aspectos característicos del régimen local en sus relaciones con los demás niveles de gobierno.

Con todo ello queremos poner de relieve que los caminos por los que han transitado y transitan los cambios normativos del mundo local no son ajenos al régimen jurídico y al procedimiento en su actuación, ya que estos son ámbitos en los que se acabarán plasmando muchas de las peculiaridades de las transformaciones mencionadas.

9. FONT I LLOVET, Tomàs, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, p. 271.

5. La esfera local y las especificidades de régimen jurídico y de procedimiento

5.1. Planteamiento general

Si hemos destacado de manera general los cambios mencionados, es, pues, principalmente con la vista puesta en cómo repercute ello en la aplicación de las reglas de régimen jurídico y de procedimiento a los entes locales. Podríamos pensar, sobre todo teniendo en cuenta dichas evoluciones, que una de las maneras de expresar la sensibilidad hacia las peculiaridades del ámbito local es la presencia de dichas especificidades en la legislación de régimen jurídico y de procedimiento. Lo cual, más allá de una referencia explícita y nominal al principio de autonomía local, cuya ausencia, como ha indicado el Dictamen sobre el proyecto de LCRJPA del Consell de Garanties Estatutàries 17/2010, de 15 de julio, no significa, en una interpretación acorde con el bloque de constitucionalidad, por sí solo, su vulneración (FJ 3), significa un trabajo de adaptación o previsión efectiva y adecuada a esos ámbitos singulares.

La necesidad de introducir esas especificidades puede venir dada por la idea de la conexión con las particularidades de tipo organizativo, vinculación que se produce, pues, con la potestad de autoorganización de los entes con autonomía reconocida, como ocurre también con las comunidades autónomas.

Recordemos cómo la STC 50/1999, de 6 de abril, estableció, refiriéndose a la LRJPAC, que “el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones Públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados” (FJ 3). Y de hecho, el artículo 146.4 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales de 1986, se refiere como fuente de regulación del procedimiento administrativo de las entidades locales a los reglamentos que aprueben las mismas “en atención a la organización peculiar que hayan adoptado”.

La presencia de este reconocimiento de especificidades ligadas a lo organizativo vendría también asociada al principio de eficacia: así, el artículo 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 dispone que “[...] las entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las

que pretenden dotarse, con objeto de poder adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz”.¹⁰

Sin embargo, no es esta la única razón. De manera más general, la autonomía local y las peculiaridades que pueda ofrecer cada uno de los entes locales deben introducir modulaciones que deben ser tenidas en cuenta por el régimen general. La realidad de los entes locales, diversa y peculiar, constituye, pues, un “entorno institucional” que no puede sino incidir también en aspectos relativos al régimen jurídico y procedimiento. Cabe recordar cómo la STC 214/1989, de 21 de diciembre, sobre la LBRL, indicó que su juicio de constitucionalidad se debía resolver desde la competencia del artículo 149.1.18 CE, sobre las bases de las Administraciones Públicas, “teniendo en cuenta que, en materia de régimen local, viene modulado su concepto por la garantía constitucional de la autonomía local” (FJ 1).

Diríamos, retomando la dualidad de cuestiones apuntada en nuestra observación introductoria, que así como existen reglas especiales de procedimiento por razón de la materia, como reconoció la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 32), también las especificidades incluidas por la condición peculiar de la Administración actuante introducen elementos especiales en este terreno. En este sentido no deja de ser ilustrativo el artículo 88 EAC, que establece que las leyes que afecten, entre otros aspectos, al régimen jurídico de los municipios, han de tener en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen. Argumento de diferenciación interna entre los entes locales que reforzaría esa base de especialidades para los entes locales en relación con el resto de Administraciones.

5.2. ¿Qué espacios concretos para las especificidades locales?

Deberíamos preguntarnos, pues, a partir de lo indicado anteriormente, qué espacios con carácter general, predicables de todos o algunos de los entes locales, darían lugar a la necesaria contemplación de especificidades de régimen jurídico y de procedimiento, y que merecieran la atención del legislador general autonómico. Podríamos pensar en aspectos como los siguientes:

En primer lugar, la conveniencia de procedimientos simples, con mecanismos de resolución más eficaz y rápida. Dicho aspecto se podría vincular en particular

10. Precepto incorporado en el artículo 5.1 de la reciente Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local.

a las infracciones en masa o bagatelas, con procedimientos abreviados y con simplificación de trámites, sin pérdida de las necesarias garantías. También se podría incluir aquí la reducción de la sanción por pago adelantado y su sustitución por otras medidas, así como la especial regulación de aspectos vinculados a medidas cautelares, notificaciones y medios de prueba. De hecho, buena parte de estas singularidades ha venido ya a ser recogida en la legislación especial tanto del municipio de Barcelona como de Madrid, y particularmente vinculada a la regulación del tráfico o la movilidad.¹¹ Lógicamente, dichas regulaciones especiales se justifican porque son requerimientos específicos de los casos de Barcelona y de Madrid; pero ello no impide que sean al menos parcialmente coincidentes con los de otros entes locales, y en todo caso son muestra de espacios peculiares ya detectados de entes locales necesitados de adaptaciones del régimen general.

En segundo lugar, puede atenderse a la necesidad de simplificar o adaptar determinados aspectos de procedimiento dadas las características del entorno organizativo, las dimensiones de la Administración y los medios disponibles. En este punto se pone de manifiesto la a menudo intrínseca relación entre un aspecto de régimen o de procedimiento y un aspecto vinculado a la organización administrativa. No olvidemos que la ya mencionada STC 50/1999 reconoció que “ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros [los relativos a organización y funcionamiento interno y los relativos a la actividad externa]” (FJ 3).

Recordemos en este sentido una previsión como la del artículo 116.4 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales de Cataluña (en adelante, ROAS), que establece que los entes locales pueden solicitar al Consejo Comarcal al que pertenezcan, a otra corporación local y excepcionalmente a la Generalitat, el nombramiento del instructor del procedimiento sancionador que tramiten, cuando se justifique la necesidad de ello.

Este tipo de previsión, que trata de articular una garantía de procedimiento considerada esencial para los derechos del ciudadano con la problemática que se puede plantear a nivel local teniendo en cuenta sus medios disponibles, sería a tener en cuenta en una Ley aplicable a todas las Administraciones sin dejar de mantener unos mínimos de trato al ciudadano. Cabe mencionar al respecto que la inicial previsión del anteproyecto de LCRJPA (artículo 88.3), que podría requerir

11. Artículos 17 a 29 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, y artículo 97 de la Ley catalana 22/1998, de 29 de diciembre, en el caso de Barcelona; artículos 38 a 46 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, en el caso de Madrid.

soluciones del tipo indicado en los entes locales, acerca de la incompatibilidad entre la constatación de los hechos en el acta y la participación en la instrucción del procedimiento sancionador que se derive por parte del personal del servicio de inspección y control, no se ha mantenido en el texto de la Ley.

En tercer lugar, otro espacio que puede ofrecer posibilidades de desarrollo específico en la esfera local es el de los recursos administrativos. Ya vimos cómo este había sido precisamente uno de los aspectos que había hecho recaer en el texto original de la LRJPAC críticas sobre su aplicación a los entes locales, con la subsiguiente reforma legislativa de 1999 que también afectó al artículo 52.1 LBRL. De una manera o de otra, hay una cierta percepción de que la materia de recursos es un campo en el que se pueden establecer aspectos singulares en el ámbito local. Este es un aspecto que, en el ámbito tributario, ha sido objeto de una especial atención en el régimen especial de Barcelona (artículos 46 y 47 de la Ley 1/2006).

En el plano *de lege ferenda* se ha propuesto también, para lo que sería la nueva Ley catalana de Gobiernos locales, hacer especial énfasis en este punto, planteado como un primer paso, el del ámbito local, para una mejora general necesaria de esta institución, e incidiendo especialmente en la preceptiva intervención, de posibles distintas maneras, de órganos especializados independientes, teniendo en cuenta también la prevención del artículo 107.2.III LRJPAC.¹² Se ha reclamado en ese sentido una norma de régimen local catalana que entre en especificidades relativas en especial a recursos administrativos.¹³

En cuarto lugar, otro ámbito de espacio para especificidades locales viene dado por los temas de información y participación ciudadana, dadas las especiales características de proximidad en este ámbito. No en vano incluso en la jurisprudencia se ha dicho que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos “en el nivel local puede ser ejercido más directamente”.¹⁴ Y no en vano, tanto en el caso del régimen especial de Barcelona (artículos 31-37 de la Ley catalana 22/1998) como de las últimas modificaciones de la LBRL (Ley 57/2003),

12. Aspecto presentado bajo el epígrafe: “*La dignificació dels recursos administratius*”, AA.VV., *Document de bases per a l’elaboració d’un avantprojecte de Llei de governs locals de Catalunya*, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, 2007, p. 82-86.

13. LACASA TRIBÓ, Alfred, *10 idees sobre l’encaix de la Llei 26/2010, del 3 d’agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya amb el règim local català*, Jornada sobre la Ley 26/2010 de la Escola d’Administració Pública de Catalunya, octubre 2010, punto 8.

14. STS de 20 de febrero de 1998, FJ 4, en un asunto relativo a la participación local en la aprobación de las formas oficiales de los topónimos en las Illes Balears.

como del régimen municipal de Catalunya (artículos 154-161 del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, en adelante TRLMRL), se regula de modo especial este aspecto. Es importante en este sentido recordar que la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 señaló expresamente que “si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación” (apartado II). Lo cual podría ser también extrapolable a la legislación autonómica, en el sentido de contener una regulación sustantiva mínima.

Todos estos aspectos tendrían su contexto más amplio en la contemplación de los derechos de los vecinos en sus relaciones con las Administraciones locales, una perspectiva más concreta que acaso podría también tener en cuenta el legislador general de régimen y procedimiento.

En quinto lugar, existen también aspectos en la esfera local específicamente vinculados a las garantías, tanto de la efectividad y exigibilidad de los derechos como del cumplimiento de la legalidad. Las especiales características de las relaciones entre el ciudadano y los entes locales justifican la presencia de soluciones especiales, como las reclamaciones contra los presupuestos para exigir la prestación o el establecimiento de servicios obligatorios (por ejemplo, artículo 44.2 TRLMRL), en el primer aspecto, y el posible establecimiento de medidas alternativas a las sanciones económicas (por ejemplo, artículo 52.3 en el régimen especial de Madrid, de la Ley 22/2006), en el segundo. En apartados posteriores retomaremos esta perspectiva desde el prisma de las características de la LCRJPA.

Cabría también, en sexto lugar, atender a mayores espacios de libertad, de interés local, por ejemplo en los siguientes aspectos:

- Potestad de autoorganización, con la consiguiente obligación de restricción de contenidos por parte de la Ley (órganos colegiados y registros administrativos serían dos ejemplos).
- Fórmulas de organización de la audiencia y de la información pública, aspecto vinculado al cuarto punto indicado.
- Aspectos relativos al régimen jurídico de los servicios públicos locales, incluyendo reglamentaciones de los servicios y acceso y participación de los usuarios.

- Espacios de regulación de aspectos procedimentales a través de Ordenanza dentro del respeto de las garantías legales.
- Finalmente, por supuesto, cabe recordar la existencia de un régimen específico de aprobación de normas locales, así como, en otro orden de cosas, de los conflictos de atribuciones.

6. Una tipología de referencias de la LCRJPA al ámbito local

Ante estos elementos, ¿cuál es la opción que toma la LCRJPA? Aquí podemos distinguir entre la aproximación general y aspectos más concretos

6.1. Planteamiento general

La opción general tomada por la LCRJPA es la de establecer un régimen común, en tanto que Ley aplicable a las Administraciones Públicas de Catalunya (artículo 3) con disposiciones aplicables, en cambio, únicamente, a la Generalitat (donde cabe destacar el Título IV, sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias).

La opción de establecer un régimen común entronca básicamente con la idea de ofrecer un trato uniforme a los administrados y un marco de seguridad jurídica, siguiendo así, a nivel autonómico, la lógica del artículo 149.1.18 CE y la jurisprudencia constitucional que lo ha interpretado. El Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 17/2010, de 15 de julio, sobre el proyecto de LCRJPA, partió, así, de la competencia para legislar sobre régimen jurídico y procedimiento en el ámbito de las Administraciones Públicas catalanas en sentido amplio, *“amb la finalitat de garantir un marc de seguretat jurídica i un tractament uniforme de les persones administrades”* (FJ 3).

A esta referencia a la opción general debe añadirse que, si bien sí hay preceptos concretos referidos en particular a la Administración local, no hay una parte del texto legal dedicada a la regulación de aspectos propios de los entes locales. Opción, la de reservar un bloque de disposiciones aplicables solamente a los entes locales, que en algún momento de la tramitación parlamentaria había sido planteada como una posibilidad para cumplir con la necesaria adaptación a la esfera local, teniendo en cuenta especialmente su diversidad y el principio de diferenciación.¹⁵

15. Nos referimos a la comparecencia de la representación de la Federació de Municipis de Catalunya, *Diari de sessions del Parlament de Catalunya*, serie C, núm. 772, 17/03/2010, p. 7-8. La

6.2. Aspectos concretos

Existen, sin embargo, aspectos más concretos que de una u otra manera hacen referencia a un ajuste con el ámbito local de las disposiciones de la LCRJPA. Vamos a incluir no solo las menciones explícitas a los entes locales, sino también las referidas a la actuación de las Administraciones Públicas catalanas en general.

En primer lugar, existe una serie de remisiones a la legislación local:

- El régimen lingüístico de las Administraciones (artículo 5).
- La formalización de la encomienda de gestión cuando se trata de la gestión ordinaria de los servicios de la Administración de la Generalitat para las entidades locales (artículo 10.5).
- Los medios para gestionar la encomienda de gestión (artículo 10.6).
- Órganos competentes para resolver procedimientos de revisión de oficio (artículo 71.3) y de declaración de lesividad (artículo 73.3).
- Acuerdos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa (artículo 75.4).
- Para las relaciones interadministrativas la legislación aplicable a cada Administración será una de las fuentes (artículo 107.1), y en cuanto a las relaciones que mantengan con organismos o entidades vinculadas a o dependientes de ellas, se regirán por la legislación específica, no siendo de aplicación el título correspondiente de la LCRJPA (artículo 107.2).
- Normativa reguladora de los convenios de colaboración (artículo 109.2).
- Procedimiento a seguir previamente a la suscripción de convenios o protocolos (sin mencionar expresamente la normativa local) (artículo 111.1).
- Consortios en general (sin mencionar expresamente la normativa local) (artículo 113.2) y consortios legales del régimen especial de Barcelona (Disposición adicional 3.^a).

opción de regular por separado los diversos ámbitos de aplicación fue defendida por la representación de la Associació Catalana de Municipis i Comarques, *Diari de sessions...*, p. 9-10.

En segundo lugar, existen previsiones de modulación en el ejercicio de algún derecho:

- En relación con la presentación de solicitudes, comunicaciones y otros documentos, se prevé, para las Administraciones que no sean la de la Generalitat, el deber de informar de los convenios suscritos con otras Administraciones a efectos de registro de solicitudes, escritos y comunicaciones (artículo 25.3). Asimismo, el artículo 41.3.b establece la necesidad de convenio suscrito por los entes locales a efectos del deber de tramitar escritos y documentos por parte de los registros.
- En relación con la adaptación para la incorporación de medios electrónicos, se prevé que en el ámbito de la Administración local de Catalunya los derechos reconocidos por esta Ley pueden ejercerse de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias de cada entidad local, habiendo de programar a tal efecto, los correspondientes órganos de gobierno, la adaptación gradual de procedimientos y actuaciones (Disposición final 2.ª3). En el mismo ámbito se prevén, para garantizar la efectividad de los derechos en municipios con escasez de medios técnicos y organizativos, mecanismos de intervención de organismos supramunicipales y convenios de colaboración con la Generalitat (Disposición final 2.ª4).

En tercer lugar, existe también alguna especificación acerca de la necesidad de realización de determinados trámites. Así, es el caso del dictamen preceptivo de la Comissió Jurídica Assessora en los procedimientos de revisión de oficio (artículo 72).

En cuarto lugar, cabe destacar la previsión de habilitaciones o previsiones para determinadas regulaciones, mecanismos o actuaciones en orden a la consecución de diversas finalidades.

- La LCRJPA establece que, en lo referente al procedimiento administrativo sancionador, las entidades que integran la Administración local de Catalunya pueden establecer por Ordenanza dicho procedimiento aplicable en el ámbito de sus competencias, con sujeción al principio de legalidad (artículo 104.3), con la consiguiente aplicación supletoria del decreto de la Generalitat sobre esta materia (artículo 104.2).
- Por otra parte, en cuanto a la encomienda de gestión, la LCRJPA determina que cada Administración puede regular (fijando a su vez unos contenidos

mínimos), mediante Reglamento, los requisitos de los acuerdos de los órganos, organismos o entidades públicas de la misma Administración a que se refiere el artículo 10.3 (artículo 10.4).

- Se determina que las Administraciones catalanas tienen que impulsar la aplicación de las cartas de servicios y otros instrumentos de calidad (artículo 23.3).
- También es de señalar que la LCRJPA establece que las Administraciones Públicas de Catalunya pueden establecer por normativa sectorial mecanismos de resolución inmediata para procedimientos administrativos simples, con las garantías legales (artículo 53.4).
- También se establece la posibilidad de que las Administraciones catalanas puedan hacer actuaciones automatizadas (artículo 44.1).
- Las Administraciones Públicas han de establecer mediante convenios de colaboración los mecanismos de intercomunicación y coordinación de los registros (artículo 42.2).
- Las Administraciones catalanas pueden habilitar un determinado personal a efectos de identificación de personas que no disponen de sistema de firma electrónica cuando es necesaria la identificación o autenticación (artículo 45.3).
- Las Administraciones catalanas pueden crear registros sectoriales de entidades colaboradoras (artículo 93).
- Cabría también mencionar que las condiciones que rigen las comunicaciones interadministrativas, establece la LCRJPA que se han de determinar entre las Administraciones participantes (artículo 107.5).

En quinto lugar, planteando uno de los casos que ya se han mencionado desde otra perspectiva, se incluye también alguna previsión del carácter supletorio de la normativa reglamentaria de la Generalitat en relación con el ámbito local, como ya se ha visto en el caso del procedimiento sancionador (artículo 104.2).

En sexto lugar, también existe algún caso de excepción en la aplicación de determinados preceptos. Así, por lo que se refiere a la no aplicación de los pre-

ceptos de los órganos colegiados al Pleno y, en su caso, a la Comisión de Gobierno (Disposición adicional 2.^a).

Cabría también mencionar, aunque ya en un plano algo diverso, en séptimo lugar, la previsión de interrelaciones administrativas en la medida en que incluyen la previsión de la presencia de otras Administraciones entre las que están las locales. Destaquemos los siguientes casos:

- Interoperabilidad entre los medios electrónicos (artículo 32.5.º y artículo 107.5).
- El posible funcionamiento en red interadministrativa de la ventanilla única (artículo 40.3).
- La necesidad de establecer por parte de las Administraciones mecanismos de intercomunicación y coordinación de los registros (artículo 42.2).
- El deber de comunicar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a Administraciones que hayan podido concurrir en la producción del daño (artículo 84.4).

Finalmente, en octavo lugar, también en un plano diverso, hay que mencionar que la LCRJPA establece la intervención de las entidades que integran la Administración local en la tramitación de un proyecto de disposición reglamentaria, cuando resulten afectadas de manera específica (artículo 70).

7. Una valoración del contenido de la LCRJPA y su contemplación de los Gobiernos locales

Antes de realizar una apreciación valorativa final de la LCRJPA en lo que se refiere a su proyección sobre los entes locales, debemos al menos distinguir una premisa, una delimitación general de espacios y una indicación acerca de una de sus características que pueden condicionar el tema.

7.1. Una premisa: la Ley de régimen y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Catalunya

La característica novedosa de la LCRJPA desde el punto de vista de su ámbito de aplicación es la de su aplicabilidad, no solo a la Administración de la Generalitat,

como en el caso de su antecesora Ley 13/1989, sino a las Administraciones Públicas de Catalunya. Dicha premisa podría conducir a valoraciones distintas en relación con su contemplación de los entes locales.

Una primera postura consistiría en sostener que la LCRJPA se sitúa en la línea de establecer un régimen común que, como tal, debe limitarse a establecer las reglas realmente comunes a todas las Administraciones catalanas (con las ya referidas excepciones de disposiciones que son solo de aplicación a la Generalitat), sin ir más allá de este contenido de mínimos.

Una segunda postura consistiría, en cambio, en sostener que, dado que precisamente la gran novedad del nuevo texto legal es la de resultar aplicable también a los entes locales, ello debería traducirse en la presencia explícita en dicha Ley de aspectos que debieran modularse o adaptarse a las especificidades de la esfera local.

7.2. Una delimitación de espacios legislativos

Esta segunda postura puede encontrar una réplica en la afirmación de que de esa tarea ya se ocupa la legislación local: desde la LBRL de 1985 y sus sucesivas reformas (en particular la llevada a cabo por la Ley 57/2003), pasando por el TRLMRL de 2003 y por el ROAS de 1995, hasta el régimen especial de la ciudad de Barcelona (Ley catalana 22/1998 y Ley estatal 1/2006). Y, en la medida en que algunos de esos textos están en un proceso también de revisión legislativa (particularmente el relativo a la Ley de Gobiernos locales de Catalunya), esa sería la sede para establecer dichos aspectos peculiares.

Este último argumento creemos que no excluye, al menos en parte, la segunda de las posturas mencionadas. Una Ley general sobre régimen jurídico y procedimiento, aplicable también a los entes locales, debería al menos introducir, dado que se trata de la norma materialmente “de cabecera”, en el ámbito autonómico, se entiende, en dicha materia, los elementos sobre los que las peculiaridades de los entes locales necesariamente deberían proyectarse, y “declinar” adecuadamente las diversas formas en que ello se puede llevar a cabo. Y hacerlo justamente en tanto que Ley de régimen jurídico y procedimiento, que por tanto debe atender a la posibilidad de aspectos no vinculados tanto a la perspectiva organizativa –aunque a menudo resultan aspectos difícilmente dissociables– como a la perspectiva sustantiva de régimen y procedimiento, que exige una adaptación a los “entornos institucionales locales”. De hecho, el precedente de la Ley 57/2003 ya mencionada

en varias ocasiones nos suministra un caso en el que se consideró necesario, a la vez que se modificaba la LBRL (artículos 139-141), en la materia referente a tipificación de infracciones y sanciones locales, hacer lo propio con la LRJPAC (artículos 127.1 y 129.1). Sin duda porque, estando implicado un aspecto sustancial de régimen jurídico, es necesario, aunque ya aparezca regulado en la LBRL, que la salvedad aparezca en la Ley de régimen jurídico y procedimiento.

De hecho, el texto de la LCRJPA no deja de realizar, como hemos visto, pronunciamientos expresos sobre la esfera local en diversos de sus contenidos. De manera que, pese a que, como establece su preámbulo, su aplicabilidad a todas las Administraciones supone un régimen común para todas, y pese a que se pueda entender que el concurso de otras modificaciones legislativas en curso sobre régimen local deba complementar la LCRJPA, dicha Ley no renuncia a aproximarse a ciertos aspectos peculiares de los entes locales.

Por otra parte, la LCRJPA en este sentido no deja de elevar a nivel legislativo ciertas previsiones ya existentes a nivel reglamentario. Es el caso de la previsión ya mencionada del artículo 104.3, en cuanto a la habilitación de regulación de procedimientos sancionadores por Ordenanza, que ya aparecía en el artículo 116.3 ROAS, al establecer que el Decreto 278/1993 es de aplicación supletoria a los entes locales (aspecto ahora también dispuesto en el artículo 104.2 LCRJPA), en defecto total o parcial de los procedimientos sancionadores específicos previstos en el ordenamiento sectorial o en las ordenanzas locales. Sin duda parece más indicada en casos como estos una cobertura legislativa que la LCRJPA parece la sede adecuada para canalizar.

Es cierto, sin embargo, que la propia legislación de régimen local ha realizado una remisión íntegra, en algunos aspectos de régimen y procedimiento, a la legislación general que de alguna manera viene a excluir la posibilidad de que se prevean a nivel legal peculiaridades en la esfera local. Esto lo podemos ver en el TRLMRL por ejemplo en materia de revisión por parte de los entes locales de sus disposiciones, actos o acuerdos; invalidez de los actos y acuerdos y silencio administrativo (artículo 173) y también en materia de responsabilidad patrimonial (artículo 174). Algo que también podemos encontrar en los artículos 53 y 54 LBRL en relación con la revisión de actos y la responsabilidad patrimonial.

Sin perjuicio de que evidentemente sobre esos aspectos pueda volver el legislador, cabe incidir sin embargo en otra presencia, esta vez en positivo, de espacios abiertos al establecimiento de peculiaridades. El artículo 177 TRLMRL dispone que los entes locales tienen que ajustar su actuación a la legislación estatal de proce-

dimiento, así como a la de la Generalitat, “sin perjuicio de la aplicación de las normas especiales que establezcan las leyes sectoriales correspondientes”. Ya mencionamos anteriormente cómo determinadas especialidades de procedimiento vienen vinculadas a un sector en concreto en el caso de la legislación especial de Barcelona y Madrid. Esta interacción con la legislación sectorial, que como insinuamos en nuestra observación introductoria acaso sea una de las cuestiones de interés emergentes en la actualidad,¹⁶ obliga a plantearse en qué medida el legislador catalán de régimen jurídico y procedimiento debe integrar o prever ese espacio posible de introducción de especificidades. La tarea, en caso de respuesta afirmativa, ciertamente, no es en absoluto fácil.

Por otra parte, retomando un argumento anteriormente mencionado, es cierto que parece haber una conciencia clara de que las especificidades vienen marcadas por la legislación de régimen local. Debemos recordar en este punto la Exposición de Motivos de la LRJPAC, que decía que “Por otra parte, la Administración local, cuyo régimen jurídico está establecido como básico en el mismo artículo 149.1.18.^a de la Constitución tiene una regulación específica en su actual Ley de bases que no ofrece ninguna dificultad de adaptación a los objetivos de esta Ley y que no exige modificaciones específicas” (apartado 1).

Sin embargo, como hemos constatado, novedades legislativas subsiguientes (años 1999 y 2003) pusieron de relieve la necesidad de modificar la LRJPAC atendiendo a problemáticas planteadas en la esfera local o haciendo referencia directa a los entes locales en su articulado.

También es cierto, sin embargo, que en general las leyes autonómicas de régimen y procedimiento, en la medida en que solo resultan de aplicación a la Administración autonómica correspondiente, tampoco contienen previsiones peculiares para los entes locales. En ese sentido, en el panorama autonómico comparado, la posición de la LCRJPA es nueva e inédita, por su aplicabilidad también a los entes locales. La excepción a este panorama vendría dada por la Ley canaria 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, Ley que sin embargo opta básicamente por una estructura en diversos bloques aplicables a las diversas Administraciones.

16. Otro de los ámbitos donde resultan decisivas también las ordenaciones sectoriales es el del ejercicio de potestades de inspección y control: artículo 88.2 LCRJPA.

7.3. La perspectiva de la concepción no exclusivamente procedimental de las relaciones con el ciudadano de la LCRJPA

Sin poder ahora entrar a fondo en esta cuestión, una de las cuestiones destacables que plantea la LCRJPA es que al referirse al ciudadano y a sus derechos, lo hace desde una perspectiva que va más allá de su presencia como interesado en un procedimiento concreto. En la medida en que esto supone un acercamiento más integral a la posición del ciudadano, sensible a aspectos relativos por ejemplo a la información pública, a la atención por parte de la Administración, o a unos servicios públicos de calidad, parece que ello también debería tener en cuenta los contextos institucionales diversos en que tales aspectos se desarrollan, y entre ellos el local. Es en esta medida en la que estimamos que este es un punto que abogaríamos por la previsión de aquellos aspectos que se puedan considerar más propios de estas esferas.

Este factor invitaría a tener en cuenta de manera particular los contenidos específicos locales que mencionábamos más arriba en relación con las garantías para hacer efectivos y exigibles los derechos, que en cambio aparecen en la LCRJPA de un modo muy genérico,¹⁷ así como con las garantías para el cumplimiento de la legalidad, con la posible previsión de mecanismos alternativos que en el ámbito de la proximidad local pudieran resultar más eficaces.

7.4. Consideraciones de conjunto a la vista de algunos ejemplos añadidos

Desde la perspectiva de la extensión de los contenidos de la LCRJPA, sabemos ya claramente, desde la STC 50/1999, que un excesivo detallismo en la regulación de ciertos contenidos por parte de la Ley de régimen y procedimiento, puede significar la violación de espacios propios de entes dotados de autonomía. En ese sentido, podrían plantearse dudas respecto a la regulación completa de los órganos colegiados, aspecto al que de modo principal se refería la indicada sentencia del Tribunal Constitucional. Sin embargo, además de lo dispuesto por la mencionada Disposición adicional 2.^a, con carácter general, el artículo 13.1 establece la prioridad de la regulación propia frente a los preceptos del capítulo correspondiente de la LCRJPA. Por lo demás, no parece que la perspectiva de la extensión de los conte-

17. Se trata del artículo 29 LCRJPA, que bajo el rótulo de “Garantía de los derechos”, establece que las Administraciones Públicas de Catalunya tienen que garantizar en su actuación el ejercicio y la efectividad de los derechos de los ciudadanos, cualquiera que sea el medio de relación.

nidos de la Ley en general ofrezca grandes problemas, sin perjuicio de reconocer que la previsión de la Disposición final 5.^a sobre el desarrollo de la Ley por parte del Gobierno catalán añadiría un nivel normativo más de carácter autonómico.

Sin embargo, los ámbitos de los órganos colegiados, los registros y los procedimientos electrónicos, fueron sectores en los que se expresaron temores de la extensión indiscriminada de la Ley a los entes locales en alguna de las comparecencias durante su tramitación parlamentaria.¹⁸

Desde otro ángulo, el de las referencias explícitas de la LCRJPA a los entes locales, en general puede decirse que la mayor parte de referencias no son novedosas. Una buena parte de ellas encuentran disposiciones idénticas o similares en la legislación básica, por ejemplo en relación con la revisión de los actos en vía administrativa (artículo 103.5 LRJPAC), el registro de solicitudes (artículo 38.4.b LRJPAC), o la adaptación a la incorporación de medios electrónicos (Disposición final 3.^a4 de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos de 2007). Otros contenidos, como por ejemplo los relativos a las encomiendas de gestión del artículo 10.3 y 10.4, poseen una dimensión organizativa que apela al ámbito de la autoorganización.

En algún caso, sin embargo, el contenido es más novedoso. Así, debemos recordar la previsión explícita de la posibilidad de las ordenanzas de regular el procedimiento sancionador. Parece claro que el legislador visualiza un ámbito en el cual cabe introducir aspectos peculiares que responden a las problemáticas concretas del ámbito local –dentro del respeto de las garantías, que en este ámbito son especialmente relevantes–. Desde esta perspectiva cabría preguntarse si el legislador hubiera podido ir algo más lejos haciendo referencia a algún aspecto concreto en cuyo marco se insertaría dicha normativa local.

Por otra parte, en algún otro caso, se menciona la posibilidad de que “las Administraciones Públicas de Catalunya” puedan establecer determinados aspectos sin incluir expresa referencia a las locales, cabiendo cuestionarse si no ha sido también una oportunidad perdida de introducir una adaptación necesaria, aunque partiendo también de la presencia de la habilitación genérica que no deja de ser importante. En concreto esto es así, como mencionamos antes, en el artículo 53.4, en relación con la posibilidad de establecer por normativa sectorial mecanismos

18. Se trata de la intervención ya indicada anteriormente de la representación de la Associació Catalana de Municipis i Comarques, *Diari de sessions...*, p. 10.

de resolución inmediata para procedimientos administrativos simples, con las garantías establecidas en la propia LCRJPA y otras leyes.¹⁹

En general, este tipo de previsiones habilitando o estableciendo actuaciones de las Administraciones catalanas sin concretar el caso de las locales son frecuentes en la LCRJPA.

Por otra parte, un estudio aparte merecería también la cuestión de la regulación de las medidas de simplificación administrativa, que no prevén ninguna mención a los entes locales, aunque sí a la normativa sectorial, con lo que volveríamos a plantearnos la relevancia de las especificidades sectoriales también para tener en cuenta las peculiaridades locales. El caso es que la normativa local ha sido un ámbito tradicional de regulación de los modos de intervención administrativa en las actividades de los particulares, estableciéndose regulaciones matizadas, que no siempre habrán de coincidir con las definiciones generales que establecen ahora las leyes generales sobre la comunicación previa y la declaración responsable, como consecuencia de la incorporación de la Directiva comunitaria relativa a los servicios en el mercado interior. Así, por ejemplo, se ha criticado la regulación llevada a cabo por la LRJPAC tras su modificación de 2009, por la cual se establece que con carácter general dichos instrumentos permitirán el reconocimiento o ejercicio del derecho o el inicio de la actividad desde el día de su presentación (artículo 71 bis), siendo así que el ROAS preveía un plazo para que la Administración pudiera comunicar su disconformidad (artículo 97.1).²⁰ Frente a este tipo de problemas de una definición genérica y limitativa de las leyes generales, que en el caso de la LCRJPA volvería a aparecer en el artículo 36.2, cabe apurar todas las vías interpretativas que permitan ofrecer la autonomía de regulación de estos institutos por parte de los entes locales de acuerdo con sus necesidades específicas.²¹

Finalmente, junto a este tipo de casos, cabría cuestionar si la opción de limitar la aplicación de determinados aspectos a la Generalitat, concretamente el caso del

19. En ese sentido, de sugerir que se introdujera la explícita habilitación a las ordenanzas municipales, se manifestó el Ayuntamiento de Barcelona en su documento de aportaciones al anteproyecto.

20. En este sentido *vid.*, en relación con el Proyecto de Ley Ómnibus, TORRES COBAS, Ferran, "Los desafíos de la 'Directiva Bolkestein' para las entidades locales: el adiós a las licencias y el posible renacer de las ordenanzas locales", *Revista Electrónica CEMCI*, núm. 4, 2009, p. 13.

21. *Vid.* con más detalle sobre el tema RODRÍGUEZ FONT, Mariola, "Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local", *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, especialmente p. 267-268 y 280-281.

procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, no hubiera sido compatible con algún tipo de conexión explícita con las peculiaridades de la regulación local de la elaboración de ordenanzas en dicho ámbito.²² Cabría pensar que, dadas las sustanciales diferencias entre dichas normas, se opta por regular solo las primeras, quedando sin embargo la duda razonable de si hubiera sido posible establecer aspectos comunes, atendiendo a las relevantes evoluciones producidas en los últimos tiempos en este terreno.

Estos últimos ejemplos ponen de manifiesto la complejidad de llegar a un juicio definitivo sobre esta cuestión en la LCRJPA, con luces y sombras. Es verdad que tanto las características de la evolución del marco normativo local, como las características de la LCRJPA, invitan de alguna manera a desear haber llegado algo más lejos en su modulación o adaptación explícita a la esfera local. Espacios para ello existen, como hemos visto. De este modo, podemos decir que, entre la opción minimalista de limitarse estrictamente a lo común y la maximalista de recorrer todas las posibles adaptaciones a la esfera local, la LCRJPA se habría quedado a medio camino.

Es cierto también, sin embargo, que la prudencia es aquí más que recomendable, puesto que el exceso de previsión podría llegar a ofrecer problemas justamente desde la perspectiva de los ámbitos de libre opción y autonomía, si se quiere ir más allá de la mera repetición de aspectos ya consagrados en otras normas de nuestro ordenamiento jurídico.

Además, como se ha ido comentando, no es solo un juicio de las referencias explícitas a los entes locales el que debe realizarse, sino que el conjunto de la valoración de la contemplación de la esfera local en una Ley como la LCRJPA depende de un delicado y ponderado equilibrio entre silencios, espacios disponibles, remisiones, medida en la extensión de la regulación común, y excepciones, entre otros elementos. Y desde ese punto de vista no puede dejarse de tener en cuenta la pluralidad de registros presentes en la LCRJPA, más arriba mencionados.

En este sentido, es útil la concepción consistente en mantener que, en el caso de las leyes de procedimiento administrativo, a diferencia de las del proceso civil, en realidad, más que ante un procedimiento común, estamos ante un conjunto de instrumentos que en cada caso podrán ser utilizados en diversa medida o con

22. En ese sentido se manifestó, planteando en algún caso la idoneidad de algún tipo de supletoriedad, la profesora María Jesús MONTORO CHINER en su comparecencia en el proceso de elaboración de la Ley, *Diari de sessions...*, p. 56.

diversa formalización, en función de los requerimientos diversos de cada situación. De modo que en la mayor parte de supuestos se trata “de dar solución a la aplicación en una organización distinta de la estatal del grupo normativo horizontal regulador del procedimiento administrativo”.²³

En cualquier caso, la evolución de las reformas legislativas pendientes y de la aplicación del texto ya aprobado, incluyendo la cuestión de su interacción con la normativa sectorial, nos irá concretando elementos de confirmación y/o de refutación de lo hasta aquí dicho.

Abreviaturas utilizadas

CE	Constitución española de 1978.
EAC	Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006.
LCRJPA	Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Catalunya.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
TRLMRL	Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya, aprobado por Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril.
ROAS	Reglamento catalán de obras, actividades y servicios de los entes locales, aprobado por Decreto 179/1995, de 13 de junio.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.

23. GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Procedimiento administrativo local*, T. I, Iustel, Madrid, 2005, p. 94-104.