

ESTUDIOS

LA VIS EXPANSIVA DEL CONCEPTO «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN» EN NUESTROS DÍAS¹

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS²
Universidad de Málaga

Cómo citar/Citation

González Ríos, I. (2018).

La vis expansiva del concepto «procedimiento administrativo común» en nuestros días.

Revista de Administración Pública, 207, 127-175.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.207.06>

Resumen

El procedimiento administrativo, con ser una materia ampliamente abordada por la doctrina y la jurisprudencia constitucional, dista mucho de ser una cuestión pacífica y estable. La mutabilidad del propio concepto según la etapa histórica y su regulación normativa, así como una doctrina del Tribunal Constitucional confusa y plagada de excepciones, unido a importantes cambios introducidos por el legislador estatal de 2015, nos ha llevado a elaborar este estudio. Se trata de clarificar la doctrina constitucional y el marco normativo derivado de la distribución de competencias en materia de procedimiento administrativo, común y «no común», y el contenido material de lo que debemos entender por procedimiento administrativo común.

Palabras clave

Procedimiento administrativo común; procedimientos especiales.

¹ Este artículo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación de excelencia DER 2017-86637-C3-2-P-B, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

² Catedrática de Derecho Administrativo.

Abstract

The administrative procedure, being a matter widely addressed by doctrine and constitutional jurisprudence, is far from being an uncontroversial and stable issue. The mutability of the concept itself according to its historical stage and its normative regulation, as well as a doctrine of the Constitutional Court confused and littered with exceptions, together with important changes introduced by the state legislator of 2015, has led us to formulate this study. The purpose of this paper is to clarify the constitutional doctrine and the normative framework derived from the distribution of competences in matters of administrative procedure, common and uncommon, and the material content of what we should understand by common administrative procedure.

Keywords

Common administrative procedure; special procedures.

SUMARIO

I. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN ACTUAL. II. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL: 1. Un concepto legal vinculado a la distribución constitucional de competencias. 2. La competencia estatal sobre «procedimiento administrativo común» en la Jurisprudencia constitucional. III. EL CONTENIDO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: 1. Contenido material del procedimiento administrativo común. 2. Límites al contenido material del procedimiento administrativo común. IV. LA VIS EXPANSIVA DE LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (LOS PROCEDIMIENTOS Y REGLAS COMUNES ESPECIALES): 1. Supuestos de procedimiento administrativo común «singular». 2. Reglas comunes de procedimiento administrativo en procedimientos especiales por razón de la materia. 3. Los procedimientos y «trámites» especiales por razón de la materia excluidos de la aplicación de la legislación de procedimiento administrativo. V. LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES Y DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. VI. ¿PROCEDIMIENTO O TRAMITACIÓN? SIMPLIFICADA Y URGENTE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. VII. LA MODULACIÓN DEL CARÁCTER «COMÚN» DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. La exclusión o sustitución de trámites. 2. La reserva legal para establecer trámites adicionales a los que conforman el procedimiento administrativo común. 3. Su aplicación supletoria a las universidades. VIII. OPORTUNIDADES PARA UN PROCEDIMIENTO COMÚN A NIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA. IX. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.

I. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN ACTUAL

El término «procedimiento administrativo común» hunde sus raíces en el siglo XIX con la aprobación de la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de 1889 (en adelante LBPA), conocida como la

«Ley Azcárate» en honor al diputado que presentó esta iniciativa³. Tenemos que reconocer a la LBPA el mérito de haber fijado unas reglas generales con pretensión de aplicación general a todo procedimiento administrativo (la elaboración de expedientes administrativos, la audiencia a los interesados, las notificaciones...)⁴. Esto no sería óbice para que hiciera un llamamiento a su desarrollo mediante reglamentos ministeriales «ratione materiae» para todas las dependencias centrales, provinciales o locales o uno para cada dependencia o grupo de ellas⁵.

Si analizamos la LBPA comprobamos que la misma estaba muy alejada de plasmar un procedimiento administrativo «común», en el sentido de procedimiento único, como lo demuestra la citada remisión a su desarrollo reglamentario múltiple⁶. No obstante, la previsión de 18 bases procedimenta

³ Esta ley figura innominada en su publicación en la *Gaceta de Madrid*, 298, de 25 de octubre, pág. 237; sin embargo, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 al derogarla en su disposición final 1ª se refiere a ella como Ley de Bases del procedimiento administrativo. Previamente a esta ley se habían dictado normas con objeto de establecer reglas comunes en la actuación administrativa, tal es el caso del Real Decreto de 14 de septiembre de 1872 (*Gaceta de Madrid*, 259, de 15 de septiembre de 1872) y de la Ley de Bases sobre el procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas de 31 de diciembre de 1881 y el Reglamento de procedimiento en acciones económico-administrativas (*Gaceta de Madrid*, 2, de 2 de enero 1882). Los principios que conforman el procedimiento administrativo, a través del análisis de las legislaciones dictadas en esta materia, han sido estudiados, entre otros, por F. López Menudo (1992), «Principios generales del procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, 129, págs. 19-76; L. I. Ortega Álvarez (1993), «Los principios del procedimiento administrativo», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 18, págs. 235-246.

⁴ Concretamente estableció 18 bases en las que se recogían garantías a favor de los interesados en los procedimientos administrativos. Para más detalle puede consultarse M. Vaquer Caballería (2016), «La codificación del procedimiento administrativo en España», *Revista General de Derecho Administrativo*, 42. Un estudio sobre el marco normativo del procedimiento administrativo, y sus aciertos y desaciertos, puede verse en F. Garrido Falla (1999), «El procedimiento administrativo de 1950 a hoy», *RAJ*, 150, págs. 115-158.

⁵ En desarrollo de esa ley se aprobaron en 1890 una serie de reglamentos que regularon el procedimiento administrativo aplicable en concretas materias (como las reclamaciones económico-administrativas) y respecto de todos los procedimientos tramitados por un determinado departamento ministerial.

⁶ Esa ruptura en la aplicación de unas reglas y principios unitarios al procedimiento administrativo, por mor de dicha remisión reglamentaria, se puso de manifiesto por E. García de Enterría (1993), «Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Ju-

les que debían respetar esos reglamentos reforzaba la idea de que se respetasen unas garantías mínimas en dichos procedimientos. No se establecía propiamente un «iter» procedimental, ni fases del procedimiento, pero de dichas bases sí que cabía deducir un cierto orden en la tramitación de los procedimientos administrativos. Ahora bien, por lo que a nuestro estudio respecta, la LBPA no aludía al procedimiento administrativo *común*, a la vez que favorecía la existencia —en una Administración centralizada— de diversos procedimientos administrativos, respecto de los cuales sí que exigía el cumplimiento de una serie de trámites tendentes a la resolución del procedimiento y a que el particular pudiera intervenir en el mismo, así como impugnar dicha resolución en vía gubernativa. El papel de las Cortes Generales, aunque limitado, venía a garantizar una cierta unidad y homogeneidad en los procedimientos administrativos.

Con este panorama, más de medio centenar de años después, se publica la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo (LPA)⁷ cuya exposición de motivos justificaba la aprobación de la nueva norma en la «diversidad de normas existentes» —dictadas bajo el imperio de la LBPA de 1889—. La nueva ley atendía al «criterio de la unidad» (artículo primero) entendido como la reunión de las normas de procedimiento en un único texto aplicable a todos los departamentos ministeriales. Esa unidad se exceptuaba: a) respecto de algunos ministerios, como los ministerios militares; b) para determinadas materias administrativas por su especialidad, a las que dicho procedimiento se aplicaría supletoriamente⁸. A esos procedimientos especiales, sin embargo, se les aplicaba el régimen común de los recursos y del silencio administrativo salvo a las reclamaciones económico-administrativas (disposición final tercera). Como se desprende de la exposición de motivos, el procedimiento administrativo —regulado en el título IV— se erige en la LPA de 1958 en un instrumento «unitario» y «eficaz» de satisfacción de los intereses generales, con respeto a las garantías del particular que interviene en el mismo. Un procedimiento «unitario» —aunque no formalista— en el sentido

rídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992», *RAP*, 130, pág. 205.

⁷ Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo (*BOE*, 171/1958, de 18 de julio).

⁸ Esos procedimientos especiales eran el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general; el procedimiento sancionador y las reclamaciones previas a la vía civil y laboral.

de único aplicable a la Administración pública, salvando los procedimientos especiales reconocidos en la propia ley⁹.

Si la Ley de Bases de 1889 tuvo el mérito de establecer una «plantilla» común con garantías mínimas para la tramitación de los procedimientos administrativos, sin pretender en ningún momento establecer un único procedimiento, aunque sí homogeneizarlos, la LPA de 1958 tendió a crear un verdadero procedimiento administrativo unitario —independientemente del ámbito material y subjetivo, salvo excepciones—, para evitar la dispersión existente.

La regulación del procedimiento administrativo cobra un nuevo enfoque tras la publicación de nuestra Carta Magna en 1978, veinte años más tarde de la LPA de 1958. La Constitución española contiene varios pronunciamientos referidos al procedimiento administrativo que vinculan al legislador ordinario¹⁰. Así, por lo que ahora nos interesa, contiene una reserva de ley para regular el procedimiento de elaboración de reglamentos y actos administrativos, donde el trámite de audiencia cobra especial relevancia (art. 105)¹¹, y ello en el contexto de la función que el art. 103 CE atribuye a la Administración de servicio a los intereses generales y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico. A ello se suma la distribución constitucional de competencias que se establece en el art. 149.1.18ª CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades autónomas». Es la primera vez que se alude en una norma al procedimiento administrativo «común», otorgando al Estado su competencia regulatoria. Precisamente la aparición en escena de las comunidades autónomas suponía introducir un «caballo de Troya» respecto de la unidad procedimental que preconizaba la LPA de 1958; de ahí que el constituyente reservara al Estado la competencia exclusiva, al margen de aquellas especialidades organizativas.

Bajo el paraguas de la Norma Suprema se han aprobado dos leyes de procedimiento administrativo: a) la Ley 30/92 de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante

⁹ En esta línea de unidad del procedimiento administrativo el mismo se trata de hacer extensivo a los procedimientos de las corporaciones locales y organismos autónomos, respecto de los cuales su aplicación resulta supletoria (artículo primero cuatro).

¹⁰ Véase T. R. Fernández (1988), «Los principios constitucionales del procedimiento administrativo», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, págs. 99-123.

¹¹ Sobre la reserva de ley en materia procedimental, entre otros, E. Gamero Casado y S. Fernández Ramos (2017a), *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid: Tecnos, págs. 433 y 434.

Ley 30/92), y b) la vigente Ley 39/2015 del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (en adelante Ley 39/2015 PACAP)¹². La clarificación de qué debemos entender por dicho procedimiento administrativo común exige del análisis de estas dos normas y de la doctrina constitucional de la que se encuentran imbuidas.

II. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

1. UN CONCEPTO LEGAL VINCULADO A LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS

El problema de determinar qué deba entenderse por procedimiento administrativo común es un problema de concreción material y consecuentemente de aclaración competencial. El carácter multiforme que presenta la materia «procedimiento administrativo» exige de su delimitación material, para a renglón seguido poder precisar la distribución competencial. Ni su ámbito material ni el competencial son cuestiones pacíficas a día de hoy, como ha expuesto con detalle Tardío Pato¹³. Veamos qué dicen al respecto las legislaciones que han regulado dicho procedimiento administrativo común.

En la etapa preconstitucional no se aludía al calificativo «común» aplicado al procedimiento administrativo, el mismo surge a raíz de la distribución de competencias que realiza la CE en su art. 149.1.18^a. De ahí que para el deslinde de qué se entienda por procedimiento administrativo «común» he-

¹² Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y Ley 39/2011, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

¹³ J. A. Tardío Pato (2005), «Las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas en relación con el procedimiento administrativo», *REALA*, 296/297 (págs. 163-189). El análisis doctrinal sobre el alcance de la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común habido con motivo de la aprobación de la Ley 30/92 ha estado lleno de matices. La clarificación de la distinción entre procedimientos administrativos generales/especiales, comunes/especiales, formalizados y no formalizados y de competencia plena o básica del Estado, en relación a la materia procedimiento administrativo han centrado el debate doctrinal. Estas categorías, sin embargo, no han venido a explicar correctamente y en toda su amplitud la relación entre la competencia estatal sobre «procedimiento administrativo común» y los procedimientos administrativos especiales aprobados por el Estado o las comunidades autónomas, o al menos han quedado desfasadas con la aprobación de la vigente Ley 39/2015 PACAP.

mos de estar a lo dispuesto en las dos leyes postconstitucionales que lo han regulado. En primer lugar, la Ley 30/92, en su exposición de motivos, aclara qué se entiende por procedimiento administrativo común vinculándolo a la distribución constitucional de competencias¹⁴. Así se sostiene que es su aplicación general a todas las administraciones públicas la que le atribuye esa naturaleza de procedimiento administrativo común¹⁵, siendo de competencia plena y exclusiva del Estado su regulación. Podríamos decir que son dos sus notas características: a) su aprobación plena y exclusiva por el Estado —atribución competencial que quedó clara en la gestación constituyente del art. 149.1.18ª CE, como demostrara Martín Retortillo¹⁶—; y b) su aplicación general a todas las administraciones públicas, debiendo entenderse esta referencia tanto como aplicación subjetiva (a todas las administraciones) como material (en cualquier materia, salvo en materias excluidas por la propia ley).

En línea con la normativa que le antecede, en pleno siglo XXI y tras más de 20 años de vigencia de la Ley 30/92, se publica la vigente Ley 39/2015 PACAP¹⁷. Su exposición de motivos atiende al aspecto teleológico —la finalidad del procedimiento—, al elemento formal —ser cauce de actuación de la Administración— y al ámbito competencial para clarificar el concepto de pro-

¹⁴ En esta materia puede consultarse M. Sánchez Morón (2017), *Derecho Administrativo*, Madrid: Tecnos, págs. 488-490.

¹⁵ El procedimiento administrativo común se declara aplicable a todas las administraciones públicas (art. 1 LRJAPAC), que engloba a: las administraciones territoriales y a las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de esas administraciones «cuando ejerzan potestades administrativas» (art. 2 LRJAPAC).

¹⁶ S. Martín Retortillo (1993), «Reflexiones sobre el procedimiento administrativo común», *RAP*, 131, págs. 7-9. No obstante, para este autor el carácter principal que presenta el procedimiento administrativo común ha exigido de un desarrollo y pormenorización de dichos principios o reglas procedimentales que han diluido la diferenciación entre la competencia plena y exclusiva del Estado para regular el procedimiento administrativo común y el establecimiento de un régimen jurídico básico (págs. 26-27). El entrecruzamiento de aspectos que forman parte del procedimiento administrativo con el régimen jurídico de las administraciones públicas, ha sido puesto de manifiesto, entre otros, por E. Gamero Casado (dir.) (2017b), *Tratado de Procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Valencia: Tirant Lo Blanch, págs. 171 y ss.

¹⁷ Al respecto de esta ley pueden consultarse, entre otros, A. Palomar Olmeda (2017), *Procedimiento administrativo*, Pamplona: Aranzadi; el número 2 de la revista *Documentación Administrativa. Nueva Época*, dedicado *in totum* a los Proyectos de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas; E. Gamero Casado (dir.) (2017 b).

cedimiento administrativo común¹⁸. De lo que se deduce que al Estado corresponde determinar el conjunto de trámites o reglas que conforman en cada momento el procedimiento administrativo común, a través del cual todas las administraciones deben adoptar sus actos o expresar su voluntad, teniendo siempre en cuenta unos derechos y garantías mínimas de los ciudadanos en su relación con la Administración.

Ahora bien, ¿ese rasgo que define el procedimiento administrativo común —la competencia estatal para su aprobación— excluye a las CC. AA. de toda regulación procedimental? La respuesta debe ser negativa. El legislador estatal sigue —como no podía ser de otra manera— la doctrina del Tribunal Constitucional (TC), admitiendo que las comunidades autónomas puedan establecer «especialidades *ratione materiae*» o concretar ciertos extremos, en aplicación de su derecho sustantivo, siempre que respeten las reglas que integran el concepto de procedimiento administrativo común que son competencia del Estado. El legislador estatal regula un procedimiento administrativo «común», pero no «único», ni material ni formalmente.

A pesar de no apreciarse grandes diferencias en la concepción del procedimiento administrativo común que mantiene el legislador estatal de 1992 y el de 2015, observamos que este último ha querido reforzar el carácter «común» —que no único— del procedimiento administrativo. Y lo hace mediante dos mecanismos: el primero, imponer que solo por ley puedan establecerse trámites adicionales o distintos a los previstos en la norma, pudiendo el reglamento concretar «especialidades del procedimiento» como la identificación de órganos, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar (art. 1.2)¹⁹; el segundo, integrando el procedimiento sancionador y el de responsabilidad patrimonial como especialidades del procedimiento administrativo común. Nos encontramos ante dos medidas que pretenden dotar

¹⁸ Así, en primer lugar, se sostiene que la ley regula los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos en su relación con las administraciones públicas; en segundo lugar, lo define como «el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración»; y en tercer lugar, anuda su carácter «común» a su aplicación a todas las administraciones públicas y respecto de todas sus actuaciones, lo que se deriva de la competencia exclusiva del Estado en la materia.

¹⁹ Ello no afecta a los trámites adicionales o distintos ya recogidos en legislaciones vigentes, ni a la concreción mediante reglamento de dichas especialidades procedimentales. La citada reserva de ley, que refuerza el procedimiento administrativo común en cuanto que limita a las CC. AA. la configuración de los procedimientos especiales por razón de la materia, ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 55/2018, de 24 de mayo (pte. D. Andrés Ollero Tassara, FJ 6).

de mayor uniformidad al procedimiento administrativo. Sin embargo, ese logro, esa apuesta por la regulación de un procedimiento administrativo común «más real», se ha visto distorsionado por otros pronunciamientos contenidos en la propia LPACAP: a) la existencia de procedimientos especiales a los que lo dispuesto en esta ley no se aplica o se aplica supletoriamente; b) la no consideración de las universidades como Administración pública; y c) la propia posibilidad de que, aunque sea por ley, se puedan incluir trámites nuevos en el procedimiento administrativo.

2. LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN» EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el reconocimiento de competencias exclusivas al Estado *ex art.* 149.1.18^a CE, distinguiendo, por un lado, la reserva de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas...», y por otro lado, y sin que se emplee el mismo criterio (distinción entre bases y desarrollo), la reserva *in toto* al Estado del «procedimiento administrativo común» (STC 23/1993)²⁰. Esta clara distinción no está exenta de pronunciamientos del propio tribunal que inducen a error al atribuir a la Ley 30/92 la regulación de las «bases» del procedimiento administrativo común, en lugar de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas²¹,

²⁰ STC 23/93, de 21 de enero (pte. D. Miguel Rodríguez Piñero, FJ 3º). Sobre la jurisprudencia constitucional en torno al procedimiento administrativo común, véase J. Salas Hernández (1993), «El procedimiento administrativo en la Jurisprudencia Constitucional», en L. Martín Retortillo (coord.), *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, Estudios en homenaje al profesor González Pérez, Madrid: Civitas, págs. 553-558.

²¹ La STC 132/2013, de 5 de junio (pte. D. Ramón Rodríguez Arribas, FJ 8º, apdo. c), sostiene que el art. 149.1.18 de la CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de «procedimiento administrativo común...», añadiendo que «al amparo de este título competencial estatal se dictó la Ley 30/92... que establece y regula las bases, entre otras materias, del «procedimiento administrativo común» para las Administraciones públicas (art. 1)». En la misma línea, en la STC 61/1997, de 20 de marzo (ptes. D. Enrique Ruiz Vadillo y D. Pablo García Manzano), el tribunal sostiene que «más allá de las normas de procedimiento administrativo común, la regulación de los procedimientos administrativos especiales ha de seguir a la competencia principal... Ello no empece, claro está, a la vigencia y aplicabilidad generales, y también en el ámbito urbanístico, de las *normas básicas* reguladoras del procedimiento administrativo común (hoy recogidas en la Ley 30/92...)» (FJ 35) —la cursiva es nuestra—. Nuevamente observamos cómo el Alto Tribunal se refiere al

las cuales —aunque no sea tarea fácil, como ha puesto de manifiesto Díez Sánchez²²— hay que distinguir del procedimiento administrativo común de competencia plena y exclusiva del Estado²³. En su interpretación del art. 149.1.18ª de la CE, la sentencia más temprana en el tiempo —y cuya doctrina ha sido posteriormente ampliamente reiterada— ha sido la STC 227/1988²⁴. Esta resolución —dictada estando vigente la LPA de 1958— determina qué deba entenderse por «procedimiento administrativo común», aludiendo a su definición y contenido —a lo que nos referimos en el siguiente epígrafe—, perfilando así a qué se circunscribe la competencia exclusiva del Estado, para inmediatamente aclarar que ese procedimiento administrativo común no impide a las CC. AA. regular las especialidades procedimentales aplicables «ratione materiae» cuando ostenten la competencia legislativa sobre la misma, aunque

procedimiento administrativo común calificándolo como materia de competencia básica del Estado.

²² J. J. Díez Sánchez (2014), «La relevancia del artículo 149.1.18ª CE en la reforma de los Estatutos de Autonomía. Valoración a propósito de la STC 31/2010, de 28 de junio», en X. Rodríguez Arana y E. Jinesta, *El Derecho Administrativo en perspectiva*, Buenos Aires, RAP, vol. I, págs. 227-242; y en «Consideraciones críticas a propósito de los planteamientos generales de las Leyes 39 y 40 de 2015 y el procedimiento seguido para su elaboración», en J. C. Laguna Paz *et al.* (coord.), *Derecho Administrativo e integración europea, Estudios en homenaje al profesor López Muñiz*, Madrid: Reus, págs. 471-490 (pág. 484).

²³ Al respecto, S. Martín Retortillo (1993: 8-9) aclaró —con base en las enmiendas presentadas y rechazadas a la actual redacción del art. 149.1.18 CE— que el citado artículo constitucional atribuye al Estado competencia plena y exclusiva sobre el procedimiento administrativo común. La doctrina mayoritaria identifica en el art. 149.1.18ª CE dos títulos competenciales distintos, véase la relación bibliográfica contenida en E. Gamero Casado (2017b: 155). En sentido contrario, manifestando que el citado artículo constitucional recoge la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del procedimiento administrativo común, se han pronunciado Baño León (2015), «La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y problemas no tratados», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, 2; L. Martín Rebollo (2015), «Análisis de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones públicas», *Aranzadi digital*, 1/2015, págs. 1-6 (pág. 2); J. J. Díez Sánchez (2014: 471). Diferenciando los dos títulos competenciales del art. 149.1.18 CE, cuyo reflejo se ha querido poner de manifiesto en las Leyes 39 y 40 de 2015, véase A. Huergo Lora (2015), «Las leyes 39 y 40/2015. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos», *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 63/2015.

²⁴ STC 222/88, de 29 de noviembre (pte. D. Jesús Leguina Villa, FJ 32º).

deberán respetar en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado *dentro del ámbito de sus competencias*²⁵.

Así pues, el intérprete de la Carta Magna, por un lado, clarifica qué se entiende por «común» a efectos de la competencia exclusiva del Estado para regular el procedimiento administrativo; y en segundo lugar, reconoce a las CC. AA. competencia sobre procedimiento administrativo en aquellas materias en las que ostenten competencia legislativa por razón de la materia, debiendo en todo caso respetar las reglas de procedimiento administrativo común que marque el Estado. Esta misma doctrina se ha reiterado en las Sentencias 79/1992, de 28 de mayo, 141/1993, de 22 de abril, 330/1994, de 15 de septiembre, 186/1999, de 14 de octubre, 190/2000, de 13 de julio y 98/2001, de 5 de abril, citadas en la STC 175/2003²⁶. También la STC 132/2013²⁷ se refiere a la competencia autonómica para regular el procedimiento en aquellas materias en las que ostente competencias, aunque respetando las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado. Este respeto al modelo o estructura general definido por el Estado —que deben garantizar los procedimientos especiales que aprueben las CC. AA. por razón de la materia— se erige en elemento que contribuye a que el procedimiento administrativo cumpla su función de «común», como dispone la STC 166/2014²⁸. Más recientemente así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 33/2018 y 55/2018²⁹.

El reconocimiento por el Tribunal Constitucional de un ámbito de competencias a las CC. AA. en materia de procedimiento administrativo «no común», en razón de sus competencias sustantivas, aunque con respeto a las nor-

²⁵ Entendemos que esa referencia a «dentro del ámbito de sus competencias» que realiza el Alto Tribunal no circunscribe el respeto a las reglas de procedimiento establecidas por el Estado a los procedimientos especiales en los que este es competente, sino que se refiere a que las CC. AA. deben respetar el procedimiento administrativo común que el Estado apruebe en ejercicio de sus competencias —las que le atribuye el art. 149.1.18 CE—. Véase sobre esta materia S. Martín Retortillo (1993: 20); J. L. Piñar Mañas (1988), «Procedimiento administrativo y Comunidades Autónomas», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (págs. 1447-1478).

²⁶ STC 175/2003, de 30 de septiembre (pte. D. Eugeni Gay Moltalvo, FJ 10º).

²⁷ STC 132/2013, de 5 de junio (pte. D. Ramón Rodríguez Arribas).

²⁸ STC 166/2014, de 22 de octubre (pte. D. Ricardo Enriquez Sancho, FJ 5º), con cita de las Sentencias 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9.

²⁹ STC 33/2018, de 12 de abril (pte. D. Ricardo Enríquez Sancho, FJ 5, b); y STC 55/2018, de 24 de mayo (pte. D. Andrés Ollero Tassara).

mas comunes dictadas por el Estado, le ha llevado en un segundo momento a tratar de limitar aquellas competencias autonómicas. Para ello se amplía la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, bien reconociendo la existencia de procedimientos administrativos *comunes singulares o especiales*, bien admitiendo la regulación de *aspectos básicos o reglas comunes* respecto a los *procedimientos especiales* de competencia autonómica. De ahí la vis expansiva de la competencia exclusiva del Estado. La vinculación que presenta la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común con el propio contenido de lo que debemos entender por «común» nos lleva a analizar a continuación este contenido, para *a posteriori* concretar aquella vis expansiva competencial.

III. EL CONTENIDO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

1. CONTENIDO MATERIAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

En este apartado queremos clarificar cuál es el contenido del procedimiento administrativo común. Este contenido es cambiante en función de la etapa histórica, la regulación imperante en la materia y la doctrina del TC³⁰. La relatividad y variabilidad del término común ha sido puesta de manifiesto por el profesor López Menudo, que propone su desvinculación del criterio de distribución competencial³¹. El legislador estatal no ha dejado claramente establecido cuáles son las normas que conforman el procedimiento administrativo común, sobre todo, en las legislaciones postconstitucionales en las que, bajo el paraguas del art. 149.1.18^a CE, se mezclan normas o reglas dictadas

³⁰ Un estudio sobre la vinculación existente entre el procedimiento administrativo y las diferentes formas de actuación de la Administración pública, y los distintos modelos de procedimientos administrativos que pueden darse, puede verse en J. Barnés (2011), «Tres generaciones del procedimiento administrativo», *Revista de la Facultad de Derecho. Derecho PUCP*, 67, págs. 77-108.

³¹ F. López Menudo (1992: 67, 73-74), y, más recientemente, (2016), «Significación de los conceptos de procedimiento común y de régimen jurídico. Razones y sinrazones de la reforma», en la obra dirigida por este autor *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, Sevilla: Universidad de Sevilla, pág. 21, sostiene que el Estado debe considerar común toda garantía esencial, ya se encuentre en un procedimiento administrativo general o especial, sea de competencia sustantiva estatal o autonómica.

por mor de la competencia exclusiva para la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas con otras dictadas con base en la competencia plena y exclusiva sobre procedimiento administrativo común³². Así pues, delimitar las materias o reglas que integran el procedimiento administrativo común plantea problemas puesto que a veces se entrecruza con aspectos del régimen jurídico básico de las Administraciones públicas³³. Por lo que respecta a la vigente regulación contenida en la Ley 39/2015 PACAP, su exposición de motivos define el procedimiento administrativo común como «conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración», al tiempo que el título IV, intitulado «De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común», regula los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo, la iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento, la tramitación simplificada y la ejecución de las resoluciones. Quedan fuera del citado título IV otras cuestiones que, aunque no encajan en el concepto formal de procedimiento que se contiene en la exposición de motivos de la ley, consideramos que se encuentran claramente conectadas con el procedimiento administrativo común³⁴. El término «procedimiento administrativo común» que contiene

³² En tal sentido, sirva como muestra que la Ley 30/92 regulara la estructura general del procedimiento administrativo común (iniciación, ordenación e instrucción y resolución) en su título VI; y de forma separada otras reglas de procedimiento que debemos entender que forman parte del procedimiento administrativo común, tales como: el silencio administrativo (título IV); el régimen de los recursos administrativos (título VII); los interesados (título III)... En la misma línea, la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos de 2007 consagró el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración, que si bien la propia norma entendía que formaba parte del tratamiento común de los ciudadanos ante las Administraciones, no determinaba si tenía naturaleza de norma básica o de norma de procedimiento administrativo común.

³³ En este sentido, E. Gamero Casado (2017b: 171 y ss.). Este autor considera un error segmentar la regulación del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico de las Administraciones públicas, cuando ambos títulos competenciales no presentan contornos de diferenciación nítidos (2017b: 165).

³⁴ Nos referimos a: la identificación y firma de los interesados en el procedimiento (título I); el derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas, los registros electrónicos, la obligación de resolver y el silencio administrativo, los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo, términos y plazos y cómputo (título II); de los actos administrativos —eficacia y notificación— (título III); o la revisión de actos en vía administrativa (revisión de oficio y recursos administrativos) (título V).

el art. 149.1.18^a CE, y también el que se deduce del articulado de la Ley 39/2015 PACAP, parece ir más allá de ese contenido estricto al que se refiere el título IV. ¿Acaso cuando las Administraciones públicas revisan un acto administrativo³⁵ o cuando se ejerce el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración en el marco de un procedimiento, la Administración no actúa dentro de las reglas del procedimiento administrativo común?³⁶ Teniendo en cuenta que la concreción material de qué se entienda por procedimiento administrativo común se viene produciendo vía jurisprudencia del TC, podemos avanzar que ni todo lo que contiene la Ley 39/2015 PACAP se considera procedimiento administrativo común, ni todo el procedimiento administrativo común se encuentra regulado en dicha norma. Se evitarían conflictos en la materia si el Estado en la legislación de procedimiento administrativo común —siguiendo la doctrina del TC que le atribuye su diseño, para garantizar un tratamiento común ante las Administraciones públicas— delimitara de forma clara y precisa los artículos o normas que conforman ese procedimiento administrativo común.

Esa falta de claridad del legislador estatal respecto de lo que deba considerarse procedimiento administrativo común³⁷, de su concreto contenido,

³⁵ La revisión de los actos administrativos, tanto la revisión que realiza de oficio la Administración pública como los recursos administrativos, es objeto de análisis por la doctrina cuando estudia el procedimiento administrativo. Véase, entre otros: J. González Pérez (1992), «Ante el nuevo procedimiento administrativo», *Revista Galega de Administración Pública*, 4, págs. 9-40.

³⁶ No ayuda en esta clarificación la disposición final primera relativa al título competencial, en cuyo apdo. 1.º se refiere al art. 149.1.18^a CE sin discriminar los artículos dictados en ejercicio de la competencia básica sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas, de los que se dictan en virtud de la competencia sobre procedimiento administrativo común; ni tampoco el hecho de que el procedimiento administrativo común se regule en la Ley 39/2015 PACAP y el régimen jurídico del sector público en la Ley 40/2015, a pesar de existir zonas de intersección en dichas materias.

³⁷ L. Parejo Alfonso, «A las puertas de su entrada en vigor: algunas cuestiones que suscitan las leyes 39 y 40 de 2015, examinadas a la luz, en particular de la autonomía local», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34 (2016: 50-52), se cuestiona el carácter «común» del procedimiento administrativo que regula la LPAC de 2015, al que califica más como un procedimiento administrativo general que de instituciones comunes a toda actuación administrativa procedimentalizada. Pero incluso esa ordenación común del procedimiento considera que se rompe con la posibilidad de que por ley se establezcan trámites adicionales; por su aplicación supletoria a las universidades y corporaciones de derecho público o la posible exclusión de trámites o previsión de trámites adicionales o distintos mediante leyes especiales. En la misma línea, J. M^a. Baño León (2015) sostiene que la ley de procedimiento no establece lo

que es de competencia plena y exclusiva del Estado, ha dado lugar a la aprobación de normas autonómicas que entran en conflicto con lo dispuesto por el legislador estatal en la normativa general reguladora; ello ha llevado a que la cuestión sea objeto de tratamiento por la jurisprudencia constitucional. Al respecto, tomamos en consideración la STC 166/2014³⁸ en la que se reitera la doctrina sentada en las Sentencias 227/1988, de 27 de noviembre, FJ 32; 98/2001, de 5 de abril, FJ 8 y 130/2013, de 4 de junio, FJ 7, donde ya expuso:

«[Q]ue el adjetivo ‘común’ que utiliza la Constitución Española 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 que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración 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...». Añade el Tribunal que esos principios o reglas del procedimiento administrativo común, regulados en las leyes generales sobre la materia, deben ser respetados en los procedimientos aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*³⁹.

Con más claridad si cabe se pronuncia la STC 130/2013⁴⁰ que dispone que el propio tribunal no ha reducido la materia competencial relativa al procedimiento administrativo común a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos), sino que en esta competencia se han incluido también los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos, incluyendo señaladamente las garantías generales del procedimiento (STC 227/1988).

común a todos los procedimientos sino solo a algunos de ellos, dada la relación de procedimientos especiales respecto de los que se declara su aplicación supletoria.

³⁸ STC 166/2014, de 22 de octubre (pte. D. Ricardo Enríquez Sancho, FFJJ 4º, 5º, 6º y 7º).

³⁹ Esta doctrina ha sido posteriormente reiterada en la STC 143/2017 (pte. D^a Encarnación Roca Trías). También el Tribunal Supremo viene reiterando esta doctrina constitucional, sirvan como muestra las sentencias de 26 de enero de 2012 (pte. D. Ángel Aguillo Avilés); de 2 de octubre de 2014 (pte. D. Antonio Montero Fernández).

⁴⁰ STC 130/2013, de 4 de junio (pte. D. Manuel Aragón Reyes).

Sin embargo, sostiene el tribunal, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto (STC 50/1999, FJ 3º).

Uno de los aspectos que forman parte de ese *iter* procedimental a que se refiere el Alto Tribunal y que no ha estado exento de polémica respecto a si forma o no parte del procedimiento administrativo común es el tema del silencio administrativo y el cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento. Nos encontramos aquí con una línea jurisprudencial claramente favorable a considerar que la obligación de establecer un plazo máximo para resolver el procedimiento, y la consecuencia derivada de su incumplimiento, el silencio administrativo, así como el *dies a quo* para el cómputo de dicho plazo máximo, forma parte del procedimiento administrativo común. Así se pronuncia la ya referida STC 166/2014 (FFJJ 5º y 6º), en la que se cuestiona la constitucionalidad de una ley autonómica que establece un cómputo del plazo máximo para resolver un procedimiento que difiere del previsto en el entonces vigente art. 42.3.b) de la Ley 30/92. Al respecto, el Alto Tribunal sostiene que tanto formalmente, por cuanto dicho artículo forma parte de la Ley 30/92, como materialmente el cómputo del plazo máximo para resolver un procedimiento es una materia que forma parte del procedimiento administrativo común, cuya competencia se reserva en exclusiva al Estado⁴¹.

Siguiendo esta doctrina constitucional, la STC 155/2016⁴² profundiza en el tema sosteniendo que forma parte del procedimiento administrativo común la exigencia de que concurren «razones imperiosas de interés general» para que por ley se pueda excepcionar la regla general del silencio positivo (art. 43 de la Ley 30/92 en la redacción dada por la Ley 25/2009). La posterior regulación de la materia por la Ley 39/2015 PAC permite ceñir esa afirmación exclusivamente a los procedimientos para el acceso a servicios y su ejercicio,

⁴¹ STC 166/2014, de 22 de octubre (pte. D. Ricardo Enríquez Sancho, FFJJ 4º, 5º, 6º y 7º). En el FJ 6º se reconoce la competencia de la comunidad autónoma para determinar el plazo máximo para resolver el procedimiento en materia de su competencia, pero también que es una garantía del interesado el establecimiento del plazo máximo para resolver, que deriva del procedimiento administrativo común. El Tribunal estima que el cómputo del plazo máximo para resolver entra dentro de la competencia exclusiva del Estado para regular el procedimiento administrativo común, por lo que la comunidad autónoma no puede mediante una ley contradecir dicha regulación.

⁴² STC 155/2016, de 22 de septiembre (pte. D. Fernando Valdés Dal-Ré).

como sostiene el propio tribunal en la sentencia⁴³. La regla del silencio positivo queda más reforzada en los procedimientos de acceso a actividades y servicios, pues existe una condición impuesta por el legislador en virtud de su competencia exclusiva para regular el procedimiento administrativo común, que tendrán que respetar las leyes autonómicas.

Incluso el carácter objetivo de los supuestos de suspensión del plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento se ha considerado que forma parte del contenido material del procedimiento administrativo⁴⁴.

En definitiva, para el Tribunal Constitucional el contenido del procedimiento administrativo común lo integran los principios o normas que: a) definen la estructura general del procedimiento que debe seguir la Administración en su actuación, y especialmente el establecimiento de un plazo máximo de resolución, las consecuencias de su incumplimiento y el cómputo de dicho plazo; y b) que determinan la forma de elaboración, la validez y eficacia⁴⁵, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos y las garantías de los interesados en el procedimiento administrativo.

Quizá sea excesivo el reconocimiento que realiza el TC de que el cómputo del plazo máximo para resolver sea competencia exclusiva del Estado. Si bien la previsión de esta regla de procedimiento da seguridad, hay proce-

⁴³ De ello resulta que, con la vigente regulación, la limitación de exigir que concurra una razón imperiosa de interés general para establecer una desestimación por silencio solo se aplica en procedimientos de acceso a un servicio y su ejercicio, mientras que en otro tipo de actividades o procedimientos basta el requisito formal de una ley para invertir el sentido del silencio.

⁴⁴ En esta línea se pronuncia la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Aragón 235/2017, de 9 de junio (pte. D. Juan José Carbonero, FJ 5º), para sostener que constituyen garantías del procedimiento —y deben recaer en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.18 CE— el establecimiento de un plazo máximo de resolución y notificación, su cómputo, la producción del silencio administrativo y de la correspondiente responsabilidad administrativa; y el carácter objetivo y no discrecional de los supuestos de excepción a los efectos normales del transcurso de los plazos sin que recaiga resolución (en palabras más simples, el carácter objetivo y no discrecional de los supuestos de silencio negativo), así como *el carácter objetivo de los supuestos de suspensión del plazo máximo para resolver y notificar*.

⁴⁵ Una crítica sobre la inclusión de los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos en la consideración de procedimiento administrativo común, siendo más propiamente aspectos básicos del régimen jurídico de las Administraciones públicas en A. Tardío Pato (2005: 186-187). No compartimos esta posición. ¿Acaso la notificación o la publicación de los actos administrativos podría dejarse a la competencia de desarrollo de las CC. AA. sin introducir una desmembración de lo que deba entenderse por procedimiento administrativo común?

dimientos donde, por la concurrencia competitiva que les caracteriza, puede ser oportuno establecer un *dies a quo* del cómputo distinto al previsto en la legislación de procedimiento administrativo común, al menos en aquellos en los que es necesario contar con todas las solicitudes para poder compararlas y resolver (p. ej., procedimiento de ayudas).

2. LÍMITES AL CONTENIDO MATERIAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Como se deduce de lo expuesto hasta ahora, la determinación del contenido del procedimiento administrativo común, al que deben ajustarse todas las Administraciones públicas, es competencia exclusiva y plena del Estado. Como establece el Tribunal Constitucional en su STC 166/2014, al mismo corresponde fijarlo con libertad, pudiendo establecer varios modelos posibles, sin más límites que los que derivan de la Constitución española (acatamiento de las garantías del art. 24.2 en la regulación del procedimiento sancionador; la eficacia de la Administración *ex art.* 103.1 CE o la garantía de la audiencia del interesado «cuando proceda» según el art. 105 c) y del respeto a las competencias asumidas por las CC. AA. (sin interferir en su organización interna, ni regular un concreto modo de ejercicio de sus competencias ni incidir en las normas ordinarias de tramitación)⁴⁶.

Si los citados límites rigen para el Estado, una vez respetados los mismos, el modelo procedimental común que establezca el Estado funciona como límite para las CC. AA. en la regulación de los procedimientos especiales por razón de la materia. En otras palabras, estas deben respetar siempre ese modelo o estructura general definido por el Estado, pues de otro modo el procedimiento no cumpliría su función de ser procedimiento administrativo común (STC 144/2014, FJ 5º).

⁴⁶ La STC 166/2014 resalta que en la determinación por el Estado de lo que debe entenderse por procedimiento administrativo común no puede interferir en la organización interna de estas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como, por ejemplo, la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio) o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las CC. AA., como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre) o la Intervención General del Estado (STC 150/2012, de 5 de julio y 130/2013, de 4 de junio); ni regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, 10 de febrero)..., pues se indica por el Tribunal que lo que sí tienen estas reservado es la regulación de las «normas ordinarias de tramitación» del procedimiento (SSTC 175/2003, de 30 de septiembre).

IV. LA VIS EXPANSIVA DE LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (LOS PROCEDIMIENTOS Y REGLAS COMUNES ESPECIALES)

El Tribunal Constitucional ha establecido que el art. 149.1.18ª CE habilita al Estado para aprobar procedimientos administrativos *comunes especiales*, así como para establecer *normas comunes* de procedimiento específicas para procedimientos especiales *ratione materiae*. De ello deriva una *vis expansiva* de la competencia estatal que amplía el contenido material del procedimiento administrativo común. Entre las materias sectoriales a las que se extiende la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común destacan las subvenciones, el urbanismo y la materia tributaria.

1. SUPUESTOS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN «SINGULAR»

En el ámbito subvencional, además de su reiterada doctrina sobre distribución de competencias⁴⁷, el Tribunal Constitucional ha fijado doctrina sobre si el Estado tiene competencia para establecer una regulación general del procedimiento de otorgamiento de subvenciones *ex* art. 149.1.18ª CE o si, por el contrario, se trata de un procedimiento especial por razón de la materia. Al respecto, la STC 130/2013 dispone que los procedimientos especiales *ratione materiae* siguen el régimen de distribución de competencias existente en la materia o sector; por lo que podrán ser regulados por las CC. AA. siempre dentro del marco de la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común. Ahora bien, el tribunal admite que en virtud del art. 149.1.18ª CE el Estado «establezca normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*, como, por ejemplo, el procedimiento de elaboración de planes urbanísticos (STC 61/1997, FJ 25), lo que indica que la competencia del Estado en materia de procedimiento administrativo común no se detiene, única y exclusivamente, en la regulación de la institución desde la perspectiva netamente abstracta y desvinculada de los procedimientos especiales»⁴⁸. En este sentido, la actividad

⁴⁷ Según la cual la amplitud competencial, estatal o autonómica, para regular el régimen subvencional dependerá de la distribución de competencias en la concreta materia objeto de subvención.

⁴⁸ STC 130/2013, de 4 de junio (pte. D. Manuel Aragón Reyes, FJ 8º). Un comentario sobre esta sentencia puede verse en C. Aymerich Cano (2013), «Subvenciones y Estado Autonómico. Crítica de la última jurisprudencia constitucional», *RVAP*, 97, págs. 221-267.

subvencional o de fomento —según el propio Tribunal— «puede requerir de una regulación singular común tanto de su iter procedimental como de otros aspectos (requisitos de validez, de eficacia...) que, de acuerdo con la doctrina constitucional, se incardinan en el concepto de procedimiento administrativo común; regulación singular que no ofrece la actual configuración normativa del procedimiento administrativo recogida en la Ley 30/92...». En la regulación de ese procedimiento subvencional común el Estado debe circunscribirse a «aquellos elementos que pueden efectivamente considerarse comunes, de tal forma que se respete un margen suficiente y adecuado para la introducción por parte de las CC. AA. de las necesarias especialidades en los procedimientos administrativos *ratione materiae*»⁴⁹.

En definitiva, para el Alto Tribunal la Ley General de Subvenciones de 2003 regula un procedimiento administrativo común singular y no un procedimiento administrativo especial⁵⁰. Dispone la sentencia que en materia subvencional se da una situación de concurrencia competencial: por un lado, ex art. 149.1.18ª CE el Estado puede regular desde una perspectiva general y abstracta, el procedimiento subvencional común⁵¹, y las CC. AA. las especialidades derivadas de su propia organización; por otro lado, la regulación

⁴⁹ En estos procedimientos administrativos *ratione materiae* corresponde a las CC. AA. en materia de subvenciones la regulación del procedimiento de tramitación, gestión, concesión y pago de las ayudas (las solicitudes, la propuesta y aceptación de las subvenciones, concesión de la subvención, el plazo de resolución del procedimiento, el pago de la subvención concedida, el pago anticipado, la justificación de la realización del proyecto, etc.), no pudiéndose atribuir estos aspectos de la tramitación a órganos estatales, como se sostiene en la STC 175/2003, de 30 de septiembre (pte. Sr. Eugeni Gay Montalvo, FJ 10).

⁵⁰ Concretamente se establece en la citada sentencia que la Ley General de Subvenciones de 2003 «aborda la regulación de un procedimiento administrativo común singular en función de la forma de actividad administrativa; no regula un procedimiento administrativo especial *ratione materiae* y es, por tanto, en principio, y siempre que el Estado, en su regulación, se mueva dentro de los límites de su esfera competencial, compatible con la existencia de regulaciones especiales *ratione materiae* de los procedimientos de otorgamiento de subvenciones en determinados campos de actividad (agricultura, medioambiente...), que corresponderá establecer bien al Estado, bien a las CC. AA., en función de la distribución de competencias prevista para cada sector concreto en la Constitución».

⁵¹ Esta posibilidad ha sido objeto de crítica por F. López Ramón (2014), «Ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones», *RAP*, 165, pág. 35, sobre la premisa de que con este reconocimiento competencial se habilitaría al Estado para regular cualquier tipo de actuación administrativa afectando a las competencias autonómicas en materias sectoriales.

del procedimiento subvencional *ratione materiae* corresponde al Estado o las CC. AA. en función de la distribución de competencias en cada sector, pero la regulación de las CC. AA. debe respetar las reglas establecidas en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común, teniendo en cuenta que ahora existe un procedimiento subvencional común.

En la misma línea se ha pronunciado la reciente STC 55/2018, que dispone que la competencia en materia de procedimiento administrativo común habilita al Estado para regular principios y reglas de procedimiento administrativo común singular, con un grado medio de abstracción respecto de una modalidad de actividad administrativa⁵².

Siendo esto así, la artificiosa distinción que realiza el Tribunal Constitucional entre procedimiento administrativo común general —el previsto en la legislación de procedimiento administrativo— y el procedimiento administrativo *común singular* —el recogido en la legislación de subvenciones— debiera tener su reflejo en la Ley 39/2015 PACAP. Ello permitiría diferenciar este último procedimiento de los procedimientos especiales a que alude la disposición adicional primera (tributario, extranjería, tráfico...). Diferenciación fundamentada en la citada concurrencia competencial que se aprecia en materia subvencional. Quizá sería más lógico, con el ánimo de clarificar la distribución de competencias en materia de procedimiento, y a la postre, el sistema de fuentes aplicables, establecer que existen procedimientos administrativos *comunes* «*especiales o singulares*» ex art. 149.1.18^a CE, que se rigen por sus propias normas —al margen de la legislación de procedimiento administrativo común; de ahí su singularidad o especialidad—, los cuales deben respetar las CC. AA. (de ahí su carácter común); independientemente de que la competencia estatal sobre esos procedimientos sea más o menos amplia en función de las competencias sustantivas sobre la concreta materia (subvenciones, tributos...). Los adjetivos «común/especial-singular» no encierran una *contradictio in terminis*, por cuanto aluden a procedimientos comunes en cuanto que aplicables a todas las Administraciones públicas, y especiales/singulares por ser aplicables en una específica materia (subvenciones, tributos...). Se daría una trilogía procedimental: procedimiento administrativo común general, procedimiento administrativo singular/especial (prevaleciendo este sobre aquel) y procedimientos *ratione materiae* (estos últimos siempre subordinados o respetando lo dispuesto en los anteriores, según el caso).

⁵² STC 55/2018, de 24 de mayo (pte. D. Andrés Ollero Tassara).

2. REGLAS COMUNES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN PROCEDIMIENTOS ESPECIALES POR RAZÓN DE LA MATERIA

En materia urbanística el Alto Tribunal ha vuelto a reiterar recientemente la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE para regular *reglas comunes en procedimientos especiales razione materiae*, como ha puesto de manifiesto, entre otras, en la STC 143/2017⁵³. En esta ocasión el Alto Tribunal resuelve sobre la constitucionalidad de que el Estado regule los efectos del silencio administrativo en el otorgamiento de licencias urbanísticas, amparándose en el art. 149.1.18^a CE. Al respecto manifiesta que tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulen el silencio administrativo tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos —y cita el caso de los párrafos 2º y 3º del art. 24.1 de la Ley 39/2015, en relación a la adquisición de facultades relativas al dominio o al servicio público o los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones— como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto —ordenación del territorio y urbanismo—, se establece *una regla general* predicable a todo tipo de procedimientos o a un tipo de actividad administrativa [y se refiere al trámite de información pública en los procedimientos de elaboración de los planes urbanísticos, según se acogió en la STC 61/97, Fj. 25.c)⁵⁴, o el régimen del

⁵³ La STC 143/2017, de 14 de diciembre (pte. D^a Encarnación Roca Trías, FJ 1º, apdo. C), dispone: «[...] interesa destacar que, si bien, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector», este tribunal ha hecho constar que, «en virtud del art. 149.1.18 CE, el Estado puede establecer normas comunes de procedimientos específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*. Y así, de hecho, en nuestra STC 61/97, FJ 25.c) admitimos que el Estado puede prever, ex art. 149.1.18 CE, la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico».

En el mismo sentido, siguiendo la doctrina sentada en las Sentencias 141/2014 y 61/2017, se ha pronunciado la STC 91/2017, de 6 de julio (pte. Sr. Alfredo Montoya Melgar, FJ 5).

⁵⁴ En el FJ 23 de la STC 143/2017, el Tribunal Constitucional recuerda la doctrina sentada en su STC 61/97, FJ 34.a), según la cual la previsión recogida en el entonces TRLS de 1992 relativa a que no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la ordenación territorial y urbanística tiene encaje en el art. 149.1.18 CE. Se dispone así que «la previsión aquí analizada en nuestra STC 61/97 puede considerarse como una regla general en la regulación del silencio administrativo que tiene su encaje natural en el título competencial del procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18 CE. Como indica la STC 164/2014, de 22 de

silencio en los procedimientos bifásicos de aprobación de los planes urbanísticos, según la STC 141/2014, Fj.8.B.c)]. Así admite el establecimiento por el legislador estatal —ex art.149.1.18ª CE— de la regla general del silencio administrativo en materia urbanística, según la cual no podrán adquirirse por silencio facultades o derechos contrarios a la ordenación urbanística. Por el contrario, el máximo intérprete de la Constitución no admite que tenga encaje en esa competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común el establecimiento del silencio negativo en concretos procedimientos administrativos en el ámbito urbanístico —como se establecía en el TRLS de 2008 y se mantenía en el vigente TRLS de 2015—, lo que implica establecer una regla especial⁵⁵.

En consecuencia, el Tribunal analiza cada uno de los procedimientos urbanísticos recogidos en la legislación del suelo en los que el Estado ha establecido el silencio negativo para verificar si el Estado ostenta algún título competencial que pueda dar cobertura a esa regulación del silencio negativo⁵⁶.

En resumen, el Tribunal Constitucional admite que el Estado, en virtud de su competencia exclusiva sobre procedimiento administrativo común —ex art. 149.1.18ª CE—, establezca reglas generales sobre el silencio administrativo en procedimientos especiales por razón de la materia (p. ej., urbanística). Sin embargo, no se admite por el Tribunal Constitucional que con

octubre, FJ 6, forma parte del modelo general de procedimiento administrativo que el Estado pueda imponer en ejercicio de su competencia —con el margen de apreciación y oportunidad política que ello siempre trae consigo, así, STC 191/2012, de 29 de octubre, FJ 5, el establecimiento de la obligación de dictar resolución expresa en un plazo determinado (art. 42 LPA) así como la regulación de las consecuencias que ha de generar el incumplimiento de esa obligación».

⁵⁵ En estos términos se pronuncia el Tribunal: «[...] al estar atribuida la competencia legislativa sobre el urbanismo a las CC. AA., a éstas incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas generales o comunes del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Regla común del silencio administrativo que en el sector de la ordenación del territorio y el urbanismo se establece en el ya citado art. 9.7 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008. En conclusión, la regla especial prevista en el apartado 8 del art. 9 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, no encontraría, con carácter general, su acomodo en la competencia estatal del procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18 CE».

⁵⁶ En aquellos procedimientos urbanísticos a los que el Estado ha atribuido como efectos de su no resolución el silencio negativo, si se relacionan con la protección del medio ambiente, el Tribunal estima la competencia estatal ex art. 149.1.23 CE; al igual que cuando el procedimiento esté vinculado al régimen de la edificación, en donde el Estado ostenta competencia exclusiva, según el art. 149.1, apdos. 16, 21, 23 y 25 CE.

base en dicho artículo el Estado pueda establecer una regla especial, el silencio negativo en determinados procedimientos urbanísticos, ya que en este caso hay que verificar si respecto de esos procedimientos urbanísticos el Estado ostenta algún título competencial que le permita regular la materia y el silencio administrativo en la misma. Esta limitación resulta artificiosa, compleja e innecesaria: primero, porque títulos competenciales (como el medio ambiente) ya se utilizan en la legislación de procedimiento administrativo común para establecer el silencio negativo, por lo que el silencio negativo en procedimientos urbanísticos —por verse afectado el medio ambiente— constituiría una regla general ex art. 149.1.18ª CE; segundo, porque el legislador estatal al regular el procedimiento administrativo común ha querido que el silencio negativo pueda determinarse en una ley (se entiende que en un procedimiento especial), por lo que cuando el Estado prevea en un procedimiento administrativo por razón de la materia el silencio negativo, estaremos ante una regla general dictada en ejercicio de su competencia exclusiva sobre procedimiento administrativo común. Otra opción es admitir que la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común trasciende el ámbito abstracto y general de la legislación de procedimiento administrativo y es predicable de procedimientos especiales por razón de la materia (como ha reconocido en materia de subvenciones la comentada STC 130/2013 con cita de lo dispuesto en la STC 61/97, FJ. 25), aunque se trate de materias de competencia exclusiva de las CC. AA., pero sin discriminar —como hace el Alto Tribunal— entre reglas generales y especiales. Así, el silencio negativo será una regla común de procedimiento administrativo cuando el Estado, en virtud de su competencia ex art. 149.1.18ª y de sus competencias compartidas o concurrentes, considere que la materia requiere de una regulación uniforme que garantice un tratamiento común a los ciudadanos en una materia sectorial.

Por otro lado, la habilitación al Estado para regular aspectos o dictar normas procedimentales en procedimientos administrativos especiales por razón de la materia no solo encuentra su fundamento en el art. 149.1.18ª CE —lo que le permite dictar «reglas comunes» según el TC—, sino que también su competencia sustantiva básica sobre una materia le permite intervenir en los procedimientos administrativos especiales, con ciertas limitaciones (SSTC 45/2015, 53/2017 y 55/2018)⁵⁷. Estas normas básicas procedimentales dictadas por razón

⁵⁷ STC 53/2017, de 11 de mayo (pte. D. Antonio Narváez Rodríguez). En el mismo sentido, la STC 55/2018, de 24 de mayo (pte. D. Andrés Ollero Tassara), en la que se dispone: «No obstante, las bases de una materia “pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos” de esa legislación básica, “sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse

de la materia cumplen una función similar a las normas comunes en procedimientos especiales por cuanto en una materia especial van a imponer su general cumplimiento por las CC. AA. y el resto de Administraciones públicas. Ahora bien, mientras las normas comunes no podrán ser objeto de desarrollo por las CC. AA., las normas básicas sí deben admitir tal desarrollo.

3. LOS PROCEDIMIENTOS Y «TRÁMITES» ESPECIALES POR RAZÓN DE LA MATERIA EXCLUIDOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como ya hemos analizado, la existencia de un procedimiento administrativo común no impide la existencia de procedimientos administrativos especiales por razón de la materia; ahora bien, estos deben respetar las reglas previstas en dicho procedimiento administrativo común que con carácter abstracto corresponde determinar al Estado. Estos procedimientos especiales derivan de la distribución constitucional y estatutaria de competencias.

Junto a ellos hemos de referirnos a aquellos procedimientos: a) que por razón de la materia el propio legislador estatal ha optado por excluir de la aplicación de la legislación procedimental común⁵⁸ —lo que Gamero Casado califica como «procedimientos comunes especiales»⁵⁹—, a los que dicho legislador ha añadido los procedimientos especiales regulados en una ley que eludan o adicione trámites no previstos en la legislación de procedimiento administrativo común; o b) que por la singularidad de la competencia cuentan con una regulación propia. A estos procedimientos nos referimos en este apartado⁶⁰.

básicas” [STC 54/2017, FJ 7 b), refiriéndose a la legislación básica, en general; y las SSTC 45/2015, FJ 6 c), 53/2017, de 17 de mayo, FFJJ 3 y 5 b), y 143/2017, FJ 23, refiriéndose a las “bases medioambientales”, en particular].

⁵⁸ De paradójica califica esta decisión del legislador estatal A. Huergo Lora (2015), por cuanto en la práctica las CC. AA. vienen respetando el procedimiento administrativo común, mientras que el propio Estado se desvincula del mismo en ciertos procedimientos. L. Parejo Alfonso (1993), «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento común», en Leguina Villa y Sánchez Morón (dirs.), *La nueva Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, págs. 30-32, va más allá calificando esta decisión del legislador estatal de inconstitucional por vulnerar el principio de función constitucional tal como ha sido definido por el Tribunal Constitucional.

⁵⁹ E. Gamero Casado (dir.) (2017b: 178-187).

⁶⁰ Ello sin perjuicio de que aquellos procedimientos en los que no se vea afectada propiamente una Administración pública se rijan por su normativa específica. Es el caso

Respecto a los primeros, la vigente Ley 39/2015 PAC se refiere a «especialidades por razón de la materia» (disposición adicional primera) previendo dos supuestos: a) los procedimientos administrativos especiales regulados en leyes especiales por razón de la materia, que pueden prever trámites adicionales o distintos o no exigir trámites previstos en la Ley 39/2015, los cuales —dichos trámites— se regirán por esas leyes especiales⁶¹; b) procedimientos en materias concretas que se rigen por su normativa específica, aplicándose supletoriamente la Ley 39/2015, tales como: procedimientos tributarios y en materia aduanera y su régimen de revisión; procedimientos en materia de seguridad social y desempleo; procedimientos sancionadores en materia tributaria, aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería; y procedimientos en materia de extranjería y asilo⁶². Materias todas ellas que cuentan con una legislación especial que establece procedimientos que difieren de las reglas generales previstas en la legislación de procedimiento administrativo común. Estas regulaciones comunes especiales que realiza el Estado en materias específicas⁶³ no pueden conside-

del procedimiento en materia de régimen electoral general, como ha sostenido la STC 24/2004, de 26 de febrero (pte. D^a Elisa Pérez Vera). A pesar de que la «Administración electoral» se sujeta al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

⁶¹ Estos procedimientos especiales se entiende que deben respetar el procedimiento administrativo común, pero en los trámites adicionales que prevean se les aplicará la legislación especial por razón de la materia.

⁶² En la STC 171/2013, de 31 de enero (pte. D. Ramón Rodríguez Arribas, FJ 10), el Gobierno vasco impugnaba algunas disposiciones de la Ley de Extranjería, entre otras razones por cuanto las mismas suponían una lesión de los derechos o garantías que la Constitución española reconoce en el ámbito del procedimiento administrativo; y ello, por exigir la comparecencia personal ante los órganos competentes para su tramitación para presentar solicitudes de residencia y de trabajo. Al respecto, el TC toma como parámetro para determinar la constitucionalidad de dicha previsión lo dispuesto en los arts. 9.3, 103 y 149.1.18 CE. Con base en los mismos sostiene que no cabe ningún reproche a que una disposición excepcione para un sector material específico (p. ej., extranjería) determinadas previsiones procedimentales establecidas en la Ley 30/92 RJPAC, excepción ya contenida en dicha ley; así se dispone que el propio TC ya ha admitido la existencia de previsiones procedimentales *ratione materiae* (STC 175/2003, de 30 de septiembre, y doctrina allí citada).

⁶³ El tributario ha sido un ámbito en el que se ha reconocido la competencia estatal ex art. 149.1.18^a CE para regular un procedimiento administrativo común. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2012 ha establecido que tanto la CE como la Ley General Tributaria (LGT) y la Ley 30/92 configuran un marco común tributario, asignando a la LGT una función reguladora de todas las Administraciones tributarias, estableciendo los principios y las normas jurídicas generales

rarse inconstitucionales por cuanto garantizan el tratamiento común de los ciudadanos ante la Administración pública en dichas materias y, por cuanto —como ha establecido el Tribunal Constitucional— al Estado corresponde determinar el contenido del procedimiento administrativo *común*, siendo este cambiante y mutable en el tiempo en cuanto a su contenido general (contenido en la legislación de procedimiento administrativo común) como especial (procedimientos que por razón de la materia pasan a considerarse como comunes especiales, tal es el caso de la materia de tráfico o extranjería).

Por otro lado, el hecho de que el Estado cuente con una competencia más específica por razón de la materia hace que nos encontremos con procedimientos que tienen una regulación propia y específica, no siéndoles aplicables la legislación general sobre procedimiento administrativo, sería el caso de los procedimientos de contratación o expropiación forzosa, como se establece en la STC 55/2018⁶⁴. Obviamente, la decisión de regular estos procedimientos especiales —por razón de mayor especialidad de la competencia— corresponde al legislador estatal, en muchos casos en función de la tradición normativa. Piénsese que el mismo argumento podría llevar a que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas contase con una normativa específica al margen de la legislación de procedimiento administrativo dado que el título competencial del Estado es más específico, e incluso figura en el mismo art. 149.1.18 CE junto a la competencia estatal

del sistema tributario español, constituyendo una normativa procedimental común en materia tributaria.

En esta materia puede consultarse también el Auto del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2017 (pte. D. Vicente Garzón Herrero), que considera cuestión casacional para la formación de jurisprudencia el determinar «si se puede prescindir en una norma general tributaria del territorio histórico de Bizkaia y aplicar directamente preceptos de la LGT (Ley 58/2003, de 17 de abril) en el territorio histórico de Bizkaia».

Sobre esta materia puede verse J. Ponce Solé (2016), «Mecanismos de resolución alternativa de conflictos y su aplicación en el ámbito de la Administración tributaria», en *Las vías administrativas de recurso a debate*, Madrid: INAP, págs. 297-298.

⁶⁴ La STC 55/2018, de 24 de mayo (pte. D. Andrés Ollero Tassara) sostiene que: «Se sitúan extramuros del título «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE) las regulaciones que, aun aplicables a clases enteras de procedimientos, se han adoptado en ejercicio de una competencia estatal más específica. Es el caso, por ejemplo, de los procedimientos de preparación y adjudicación de contratos públicos o de expropiación forzosa; respecto de estos el Estado cuenta con competencias normativas de diverso alcance en materia de contratación administrativa (art. 149.1.18 CE; STC 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 7) y expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE; STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 5), respectivamente».

sobre legislación de expropiación forzosa o legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas.

V. LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES Y DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

La actual regulación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y del procedimiento sancionador la encontramos en la Ley 39/2015 PAC, sin perjuicio de que los principios aplicables a dichos procedimientos y al ejercicio de las potestades administrativas que entrañan se localicen hoy en la Ley 40/2015 RJSP⁶⁵. De esta nueva regulación lo que ahora nos interesa es la decisión del legislador de considerar ambos procedimientos como procedimientos comunes, con ciertas especialidades⁶⁶; por tanto, se trata de procedimientos aplicables a todas las Administraciones públicas. Nada que ver esta regulación con la que realizaba la Ley 30/92 de RJAPAC.

La nueva regulación considera procedimiento administrativo común tanto al procedimiento sancionador como al procedimiento de responsabilidad patrimonial⁶⁷. Desde esta perspectiva merece una valoración posi-

⁶⁵ División normativa que el legislador estatal justifica en sendas leyes en la necesidad de diferenciar la regulación de los aspectos procedimentales, que constituyen las relaciones *ad extra*, de los aspectos orgánicos, considerados como las relaciones *ad intra* de la Administración. Una crítica a esta fragmentación regulatoria puede verse en J. J. Díez Sánchez (2017: 486-488); E. Gamero Casado (dir.) (2017b: 176-177).

⁶⁶ La propia exposición de motivos de la Ley 39/2015 PAC recoge como principal novedad en materia de procedimiento la regulación de los anteriores procedimientos *especiales* de responsabilidad patrimonial y sancionador como especialidades del procedimiento administrativo común.

⁶⁷ Esta cuestión ha sido puesta de manifiesto en el Dictamen del Consejo de Estado 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común. El mismo dispone que, si bien instituciones como la potestad sancionadora o la responsabilidad patrimonial no cabe categorizarlas como «procedimiento» u «organización» a efectos de determinar la inclusión de su regulación en la Ley 39/2015 o en la Ley 40/2015, lo cierto es que finalmente el legislador ha optado por considerarlas como «procedimiento administrativo común», con especialidades propias. Ahora bien, dicha regulación es criticada por el órgano consultivo por cuanto diluye la configuración jurídica de ambas instituciones, en la medida en que aspectos sustantivos propios de las mismas pasan a considerarse aspectos procedimentales. Por su parte, el Dictamen 23/2017, de 17 de diciembre, sobre la Ley 39/2015, de octubre de 2015, del Consell de Garanties Estatutaries de Catalunya, se pronuncia

tiva, pues contribuye a la simplificación procedimental y a garantizar un tratamiento común a los ciudadanos en estas materias. Respecto del procedimiento sancionador, contiene un procedimiento administrativo común que deben respetar todos los procedimientos especiales *ratione materiae* que se aprueben; pero además, y ahí la otra novedad, el procedimiento administrativo común se amplía en esta materia mediante la inclusión de especialidades propias que antes se recogían en el reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora y que no eran aplicables con carácter general a todas las Administraciones públicas. A su vez, para el procedimiento de responsabilidad patrimonial, el legislador no se conforma con la regulación reglamentaria general que realizaba el Real Decreto 429/1993, sino que le otorga rango legal y carácter «común», a pesar de que la competencia plena y exclusiva del Estado en esta materia garantizaba su aplicación a todas las Administraciones públicas.

La regulación del procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial debiera encontrar en la nueva Ley 39/2015 PAC un doble fundamento competencial, en las competencias exclusivas del Estado sobre procedimiento administrativo común y sobre responsabilidad patrimonial. Sin embargo, la regulación de la responsabilidad patrimonial como procedimiento administrativo común con especialidades propias parece obviar la competencia estatal plena y exclusiva sobre aquella materia, disgregando la regulación en dos normas que cuentan con fundamentos competenciales diferentes y distintos del citado. En líneas similares, la plasmación normativa del régimen sancionador en dos normas distintas casa mal con el espíritu codificador, de simplificación y de seguridad jurídica que fundamentaba —en el llamado «Informe CORA»— la separación en la regulación del procedimiento administrativo y del régimen jurídico de las Administraciones públicas⁶⁸.

sobre el carácter objetable que presenta para la Generalitat el que el legislador estatal haya pasado a tratar el procedimiento sancionador y el de responsabilidad patrimonial como simples especialidades del procedimiento administrativo común, para concluir que esa nueva configuración del procedimiento administrativo común respecto a ambos procedimientos no se considera contraria a la Constitución ni al Estatuto de Cataluña.

⁶⁸ El informe elaborado por la Comisión para la reforma de las Administraciones públicas, con un claro mensaje de eficiencia en la gestión de los recursos y de simplificación en la organización administrativa y el marco normativo, vino a proponer la elaboración de dos disposiciones separadas para regular el procedimiento administrativo y el régimen jurídico de las Administraciones públicas.

VI. ¿PROCEDIMIENTO O TRAMITACIÓN? SIMPLIFICADA Y URGENTE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

La vigente Ley 39/2015 PAC regula la tramitación de urgencia y la tramitación simplificada junto a la tramitación ordinaria⁶⁹. La utilización de estos términos requiere de una primera clarificación relativa a si puede identificarse «tramitación» con «procedimiento» —teniendo en cuenta que nos encontramos ante uno de los aspectos del procedimiento administrativo común, su *iter procedimental*—, de tal manera que podamos hablar de un procedimiento administrativo común ordinario, simplificado o urgente⁷⁰. Podemos adelantar que, si bien la tramitación ordinaria puede identificarse con el procedimiento ordinario, al igual que la urgente, no puede decirse lo mismo —y en todo caso— de la tramitación simplificada.

La Ley 39/2015 PAC regula la tramitación simplificada del procedimiento administrativo en su título IV, dedicado a las disposiciones del procedimiento administrativo común, concretamente en el capítulo VI (art. 96), dedicado de forma específica y novedosa a esta materia. Esta tramitación simplificada pasa así a formar parte del procedimiento administrativo común, pudiendo ser adoptada por cualquier Administración pública en el ámbito de sus actuaciones; nuevo ejemplo de la expansión del concepto. La misma, caracterizada por una reducción de los trámites que la componen y por la limitación del plazo para resolver a 30 días, se concibe como excepcional tanto por su fundamento (la concurrencia de razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento) como por las limitaciones que la propia Ley 39/2015 PACAP prevé para su posible adopción (la solicitud por el interesado puede ser desestimada —art. 96.3—; si los interesados manifiestan su oposición expresa, la Administración debe seguir la tramitación ordinaria —art. 96.2—, salvo en procedimientos sancionadores; el órgano competente para la tramitación puede acordar continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria en cualquier momento anterior a su resolución —art. 96.1, *in fine*—).

⁶⁹ Sobre la tramitación de urgencia y simplificada tras la Ley 39/2015 PACAP, véase, entre otros, A. Garrido Juncal (2018), «Evaluación y perspectivas de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común», *RGDA*, 47; I. González Ríos (2017), «Reglas generales de ordenación e instrucción de los procedimientos», en E. Gamero Casado (dir.) (2017b: 1544 y ss).

⁷⁰ La propia Ley 39/2015 PAC utiliza a veces el concepto de procedimiento simplificado, por ejemplo, cuando alude a la tramitación simplificada de un procedimiento de responsabilidad patrimonial (art. 96.4); o a procedimiento ordinario por contraposición al procedimiento tramitado de forma urgente (art. 33.1).

Pero lo relevante por lo que a nuestro estudio respecta, como clarificación conceptual, es el hecho de que la tramitación simplificada no pueda concebirse, en la mayoría de los casos, como un procedimiento administrativo común simplificado⁷¹, salvo que la misma se adopte en el acuerdo de inicio del procedimiento y no exista o no se admita oposición (como en los procedimientos sancionadores) de los interesados, por contraposición al procedimiento administrativo común ordinario o urgente. Este tipo de tramitación se va a incardinar la mayoría de las veces en un procedimiento ordinario. Esto lo corrobora el propio hecho de que el plazo de resolución del procedimiento se establezca en «30 días contados desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada, salvo que reste menos para su tramitación ordinaria» (art. 96.6). Al no computarse desde el inicio del procedimiento y ser un plazo de «resolución», y no de «resolución y notificación», deja indeterminado el momento en que se produce el silencio administrativo; lo que no es más que un reflejo de que la ley no contempla un verdadero procedimiento simplificado, sino una tramitación simplificada que se incluye en el procedimiento ordinario iniciado de oficio o a instancia de parte y respecto del cual se predicen los efectos de un posible silencio administrativo.

VII. LA MODULACIÓN DEL CARÁCTER «COMÚN» DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En este apartado abordamos la fragmentación o modulación del concepto de procedimiento administrativo común entendido en sentido general o abstracto, el previsto en la legislación de procedimiento administrativo común. Nos referimos, por un lado, a una quiebra material, como la que deriva: a) de las limitaciones a que se somete el principio de subsanación de la solicitud, o b) de las excepciones, pormenorizaciones o adiciones respecto a los trámites del procedimiento administrativo común (como ocurre en materia de recursos administrativos o en la incorporación de trámites adicionales)⁷²; y,

⁷¹ Y ello a pesar de que la relación de trámites tasados —y simplificados— que componen esta tramitación simplificada (art. 96.6 Ley 39/2015 PACAP) pudiera llevar a esta conclusión.

⁷² Los supuestos en que el legislador estatal, al regular el procedimiento administrativo común, hace un llamamiento a la posible intervención legal o reglamentaria en procedimientos especiales son abundantes. Sirvan como muestra: la determinación del plazo máximo de notificación de las resoluciones administrativas (art. 21.2); la inversión en el sentido positivo del silencio (24.1); la consideración general de los plazos señala-

por otro lado, a una quiebra subjetiva, dada la actual exclusión de las universidades del concepto de Administración pública.

1. LA EXCLUSIÓN O SUSTITUCIÓN DE TRÁMITES

El principio de subsanación de la solicitud constituye —según el Tribunal Constitucional— uno de los trámites que conforman el citado procedimiento administrativo común de competencia estatal. Concretamente formaría parte de lo que el Alto Tribunal califica como «principios o normas que definen la estructura general del procedimiento que debe seguir la Administración en su actuación». Sin embargo, la Administración ha venido interpretando de manera restrictiva este trámite. En unos casos, no admitiendo dicha subsanación por considerar que no se dan los requisitos legales para la misma (subsanación fuera de plazo o su no admisión en procedimientos selectivos)⁷³. En otros casos, se excluye de manera abierta dicho trámite mediante una interpretación amplia de cuál deba ser el contenido mínimo obligatorio de la solicitud; de tal forma que si no se cumple dicho contenido mínimo se considera la solicitud no presentada sin dar opción a la subsanación. Esta práctica, que se ha hecho frecuente en las convocatorias de proyectos de investigación en concurrencia competitiva, ha llevado a que la sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de octubre de 2017 haya distinguido entre el incumplimiento de requisitos sustantivos de la solicitud exigidos en la convocatoria y de requisitos formales, admitiendo la subsanación respecto de estos últimos⁷⁴.

Otro ejemplo de la fragmentación del procedimiento administrativo común lo encontramos en el sistema de recursos administrativos, en este

dos en horas o días como hábiles (art. 30.1, 2); el carácter facultativo y no vinculante de los informes (art. 80.1); la ejecutividad inmediata de los actos administrativos (art. 98.1.c); sustitución de los recursos ordinarios por otros medios de impugnación (art. 112.2).

⁷³ Afortunadamente los tribunales vienen admitiendo la presentación de documentación requerida por la Administración fuera del plazo de diez días previsto en la legislación de procedimiento administrativo común, siempre que la Administración no haya archivado el procedimiento; al tiempo que admiten la aplicación del citado trámite en los procedimientos selectivos, cuando no se pretenda la presentación extemporánea de méritos. En tal sentido se puede consultar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 1140/2007, de 28 de junio (pte. Desamparados Iruela, FJ 3º) y la Sentencia del Tribunal de Justicia de Andalucía, sede en Granada, 613/2016, de 1 de marzo.

⁷⁴ Sentencia de la Audiencia Nacional de 31 de octubre de 2017 (pte. Lucía Acín Aguado).

caso por permitirlo el mismo legislador. Si partimos de la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta, según la cual «los modos de revisión de los actos administrativos y las garantías generales de los interesados en el seno del procedimiento administrativo» integran el procedimiento administrativo común, debiéramos concluir que la garantía de recurso en vía administrativa, sus principios, su tipología y su procedimiento de tramitación resultan comunes a todas las Administraciones públicas⁷⁵. Sin embargo, el propio legislador ha permitido la sustitución del recurso de alzada y del de reposición por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación o arbitraje, con ciertas limitaciones (art. 112.2 LPACAP). Con apoyo en esta previsión se ha venido recogiendo toda una suerte de recursos y reclamaciones en materias específicas (contratación administrativa, transparencia administrativa, unidad de mercado)⁷⁶, que —con mayor o menor fortuna en su regulación y aplicación— vienen a romper ese pretendido régimen común de los recursos administrativos. Esta reducción o fragmentación del procedimiento administrativo común encuentra su legitimación en que es el Estado ex art. 149.1.18ª CE el que debe determinar el contenido del procedimiento administrativo común, habiendo optado en materia de impugnación por no cerrar las vías a los meros recursos ordinarios. Ello, a pesar de ser constitucional, choca frontalmente con el carácter común que se predica del procedimiento. Dejar al legislador determinar el régimen de recursos en una materia concreta de su competencia abre la vía a que cada comunidad autónoma en materias de su competencia establezca su propio

⁷⁵ La inclusión del régimen de los recursos administrativos en lo que el Tribunal Constitucional califica como «revisión de actos administrativos y las garantías generales de los interesados en el seno del procedimiento administrativo» lo corrobora la propia sistemática de la LPAC de 2015, en cuyo título V dedicado a «[l]a revisión de los actos administrativos» integra la revisión de oficio (cap. I) y los recursos administrativos (cap. II).

⁷⁶ Como recursos administrativos especiales los califica la doctrina: M. Sánchez Morón (2017: 867-868); V. Escuin Palop (2017), «Régimen general de los recursos administrativos», en *Tratado de Procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (dir., Gamero Casado), Valencia: Tirant Lo Blanch, págs. 2402-2422. Una defensa de la técnica de los recursos especiales en materia de contratación administrativa puede verse en J. Ma. Santamaría Pastor (2016), «Reformas incompletas, proyectos de futuro: el régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, págs. 29 y 30; P. Varcárcel Fernández (2016), «El recurso especial en materia de contratos públicos: en la senda del derecho a una buena administración», en *Vías Alternativas...*, *op. cit.*, págs. 303 y ss.

régimen de recursos administrativos, rompiendo así las garantías del interesado de obtener un tratamiento común ante las Administraciones públicas. Parecería más oportuno que una vez puestos en práctica determinados sistemas de impugnación que la doctrina científica ha valorado muy positivamente, se trasladaran las ventajas de dichos sistemas al régimen general de recursos administrativos (pensemos en la profesionalización de las comisiones encargadas de resolverlos o en su independencia)⁷⁷.

Por si ello no fuese suficiente, el propio legislador estatal ha previsto la posibilidad de renunciar o desistir al derecho a recurrir en vía administrativa en materia sancionadora (art. 85.3 LPAC)⁷⁸. Esta técnica, que si bien no cuestiona la existencia misma del procedimiento administrativo común, y más específicamente de los modos de revisión de la actuación administrativa, sí que constituye una merma de las garantías que el procedimiento administrativo común supone para los interesados; a la vez que se convierte en regla que las CC. AA. no pueden desconocer cuando regulen procedimientos sancionadores sectoriales. La facultad de interponer o no el recurso debiera ser una garantía del interesado *no sujeta a condición*, como parte del procedimiento administrativo común; como regla o principio que deben respetar todas las Administraciones públicas. La regulación estatal del procedimiento administrativo común por el Estado debe hacerse sin perder de vista que el mismo es una garantía para los interesados, y no un mero instrumento que en aras de una pretendida «simplificación» administrativa se aprovecha para eliminar trámites, como el de los recursos administrativos, que deben formar parte del procedimiento administrativo común.

⁷⁷ Sobre la petrificación de la regulación de los recursos administrativos, entre otros: J. M^a. Baño León (2016), «El recurso administrativo como ejemplo de la inercia autoritaria del Derecho Público Español», en *Las vías administrativas de recurso a debate*, Madrid: INAP, págs. 647 y ss; y C. Cierco Siera (2016), «El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma», en la misma obra, págs. 675 y ss; G. Fernández Farreres (2016), «Las nuevas leyes de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común: entre la cosmética y el enredo», en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, págs. 57-75 (pág. 63); J. A. Razquín Lizarraga (2010), «El sistema especial de recursos en la contratación pública tras la reforma de la Ley de Contratos del Sector Público», *Revista General de Derecho Administrativo*, 25, págs. 25 y ss; M. A. Recuerda Girela (2013), «La necesaria reforma del régimen de recursos administrativos: los modelos del recurso extraordinario de revisión y del recurso especial en materia de contratación», *REDA*, 159, págs. 329 y ss.

⁷⁸ Véase la acertada crítica que realiza C. Cierco Siera (2016: 688-689).

2. LA RESERVA LEGAL PARA ESTABLECER TRÁMITES ADICIONALES A LOS QUE CONFORMAN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Como ya hemos avanzado, el art. 1.2 de la Ley 39/2015 PAC establece una técnica de refuerzo de la naturaleza «común» del procedimiento administrativo al establecer que solo por ley podrán establecerse trámites adicionales o distintos al mismo. Pero es que además la incorporación de dichos trámites se condiciona a que ello «resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento»⁷⁹. Ahora bien, ese reforzamiento de la naturaleza común del procedimiento administrativo, que lleva implícita la reserva de ley, solo se predica del procedimiento de elaboración de resoluciones administrativas, no de proyectos normativos, como ha tenido ocasión de sostener el Tribunal Constitucional (STC 55/2018). El Alto Tribunal afirma que, si bien dicha reserva de ley limita la capacidad de autoorganización de las CC. AA., la misma tiene su fundamento constitucional en la reserva de ley que para la regulación del procedimiento administrativo establece el art. 105.c) de la CE, sin que esa limitación suponga exclusión a que el reglamento pueda regular determinados aspectos de dicho procedimiento administrativo⁸⁰. El campo que el legislador abre al reglamento en los procedimientos especiales sigue siendo amplio: órganos competentes, plazos, formas de inicio y terminación, publicación e informes (art. 1.2 LPAC). Es precisamente ese margen que resta al reglamento en el procedimiento administrativo y la exclusión de los proyectos normativos del concepto de procedimiento administrativo común lo que modula la naturaleza común del mismo.

⁷⁹ En una suerte de analogía con los requisitos que se exigen en el art. 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades y servicios para someter estas actividades a autorización administrativa. Sin embargo, el legislador de 2015 no determina los parámetros para medir esa eficacia, proporcionalidad y necesidad, como sí hace la legislación sobre libre acceso a las actividades de servicio.

⁸⁰ La STC 55/2018, de 24 de mayo (pte. D. Andrés Ollero Tassara, FJ 6) contiene el siguiente pronunciamiento: «La Ley 39/2015 no regula, en efecto, los trámites de un procedimiento común de elaboración de normas, por lo que los “trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta ley” han de ser, necesariamente, los trámites adicionales o distintos a los del procedimiento común de elaboración de resoluciones administrativas. En definitiva, las limitaciones impuestas a la creación de trámites obligarían solo al legislador que se ocupa de la aprobación de resoluciones administrativas». La Sentencia ha sido objeto de un voto particular de la magistrada M^a Luisa Balaguer, que disiente del fundamento constitucional en el art. 105 para amparar la reserva de ley para la incorporación de los citados trámites adicionales.

A la vez, aquella reserva legal es una vía de escape para que tanto el Estado como las CC. AA. puedan modular o desfigurar el procedimiento administrativo común en procedimientos especiales por razón de la materia. Téngase en cuenta que la Ley 39/2015 PAC se refiere a incluir «trámites *adicionales* [lo que permite añadir nuevos trámites] o *distintos* de los contemplados en esta ley», lo que genera la duda de si se pueden eliminar trámites del procedimiento administrativo común e incluir otros *distintos* (p. ej., ¿cabe eliminar el trámite de subsanación o la forma de computar el plazo del silencio administrativo?, cuestiones estas que han sido objeto de resolución por los tribunales). Al respecto entendemos que la referencia a «trámites adicionales o distintos» no puede más que estar aludiendo a «nuevos trámites», distintos o diferenciados de los ya previstos en la LPAC (p. ej., sistemas especiales de recursos). Otra interpretación vulneraría la consolidada línea jurisprudencial analizada, según la cual para el Tribunal Constitucional las legislaciones especiales por razón de la materia deben respetar las reglas o principios del procedimiento administrativo común.

Esta interpretación, sin embargo, casa mal con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015 PAC, en la que, refiriéndose a las especialidades por razón de la materia, se dice literalmente que «los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que *no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley* o regulen trámites adicionales o distintos...», introduciendo una gran confusión al parecer admitir que por ley especial se pueda suprimir alguno de los trámites del procedimiento administrativo común⁸¹. Ello, en definitiva, para establecer que esos nuevos trámites se regirán por lo dispuesto en esas leyes especiales. Teniendo en cuenta, como hemos expuesto más arriba, que junto a los procedimientos especiales por razón de la materia que deben respetar las reglas o principios del procedimiento administrativo común, aunque por ley pueden establecer trámites adicionales o distintos, existen los procedimientos especiales excluidos de la aplicación de la legislación de procedimiento administrativo⁸², parece oportuno sostener que la posibilidad de no exigir alguno de los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común debe quedar limitada a los procedimientos especiales excluidos de su aplicación⁸³ o que cuentan con un procedimiento especial en razón de una competencia más

⁸¹ Salvo que interpretemos que se refiere a trámites que la propia Ley 39/2015 PACAP ha considerado como potestativos para el legislador (silencio positivo, recursos ordinarios...).

⁸² Esta exclusión deriva de una decisión del propio legislador estatal (disposición adicional primera, apdo. 2º), o bien, en atención a una competencia más específica (p. ej., contratación administrativa), como sostiene la STC 55/2018.

⁸³ Y siempre entendiendo que la exclusión de alguno de dichos trámites «comunes» requiere de la previsión de un trámite alternativo, porque, caso contrario, la aplicación

específica. Admitir que cualquier legislación por razón de la materia puede excluir trámites del procedimiento administrativo común supondría la ruptura de su carácter «común» y de la propia doctrina del Tribunal Constitucional⁸⁴.

Bajo esa ruptura del procedimiento administrativo común que preconiza el propio legislador estatal se esconde, a nuestro modo de ver, una disminución de las garantías que el procedimiento administrativo común conlleva para los interesados.

3. SU APLICACIÓN SUPLETORIA A LAS UNIVERSIDADES

El procedimiento administrativo común presenta unos límites subjetivos que derivan del concepto de Administración pública que sostengamos. Ya hemos expuesto que el carácter «común» del procedimiento administrativo —según doctrina del Tribunal Constitucional— deriva de su «aplicación a todas las Administraciones públicas y respecto a todas sus actuaciones», lo que ha sido expresamente recogido en la Ley 39/2015 de PACAP (en su exposición de motivos y en el art. 1.1).

Procede al respecto que nos centremos, a efectos de analizar la modulación o adelgazamiento del procedimiento administrativo común por vía subjetiva, en la exclusión del carácter de Administración pública que sufren las universidades en la nueva legislación de procedimiento administrativo común. El art. 2 de la Ley 39/2015 PACAP determina que: a) la ley se aplica a todo el sector público, en el que se incluye a las universidades como parte del sector público institucional; b) las universidades se rigen por su normativa específica, siéndoles aplicable la LPAC solo supletoriamente; y c) no incluye a las universidades entre las llamadas Administraciones públicas⁸⁵.

supletoria de la LPAC que establece la disposición adicional primera acabaría recuperando el trámite común excluido.

⁸⁴ Un cuestionamiento del carácter común del procedimiento administrativo regulado en la Ley 39/2015 PACAP puede verse en F. Pleite Guadamillas (2017), «El procedimiento administrativo poco común de la Ley 39/2015, de 2 de octubre», *Actualidad Administrativa*, 1.

⁸⁵ La exclusión de las universidades de la consideración de Administración pública por el art. 2 de la LPAC ha sido objeto de análisis por: C. A. Amoedo-Souto (2017), «El impacto de las leyes 39 y 40/2015 en las Universidades públicas: contenido, hipótesis y retos de futuro», *REDA*, 182, págs. 283-312; A. Lladó Martínez (2017), «As leis 39 e 40 de 2015 e as universidades públicas: a súa exclusión da esfera de Administración pública e consecuencias derivadas», *Revista Galega de Administración Pública*, 53, págs. 77-108; R. Rivero Ortega (2016), «La aplicación de las leyes 39 y

Estas previsiones generan varias disfunciones en orden a clarificar si las universidades se encuentran vinculadas en su actuación por el procedimiento administrativo común. La primera es una disfunción conceptual que deriva del hecho de que el procedimiento administrativo se califica «común» respecto de «las Administraciones públicas», pero el legislador de 2015 no incluye entre las mismas a las universidades. Esa falta de reconocimiento expreso de las universidades como Administraciones públicas genera el problema añadido de que la mayoría de las previsiones contenidas en la Ley 39/2015 de PACAP, relacionadas con lo que el Tribunal Constitucional identifica como contenido del procedimiento administrativo común, se declaran aplicables a las Administraciones públicas⁸⁶. Se aprecia una discordancia terminológica entre el ámbito objetivo —según el cual la ley tiene por objeto regular «los requisitos de validez y eficacia de los actos *administrativos*, el procedimiento *administrativo* común a *todas las Administraciones Públicas*, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las *Administraciones públicas*» (art. 1.1 LPACAP) [la cursiva en nuestra]— y el subjetivo de aplicación de la ley (el sector público). Como ha sostenido Huergo Lora: «[...] la Ley 39/2015 sólo se refiere, en realidad, a una parte de los entes que forman el sector público, la que puede dictar actos administrativos»⁸⁷.

La segunda disfunción se deduce de la aparente contradicción que encierra el hecho de que la ley —se entiende que todo su ámbito objetivo, incluida su regulación del procedimiento administrativo común— se declare aplicable a todo el sector público, en el que se incluye a las universidades, y al mismo tiempo indique que estas se rigen por su normativa específica. Claro que esta

40/2015 a las Universidades públicas: eliminando interrogantes», *RAP*, 201, págs. 279-301, nos presenta propuestas interpretativas de aplicación de ciertos preceptos de la legislación de procedimiento administrativo a las universidades sobre la base de su régimen jurídico de derecho administrativo; J. A. Tardío Pato (2015), «¿Tiene sentido que las Universidades públicas dejen de ser administraciones públicas en las nuevas leyes del sector público y de procedimiento administrativo común?», *Documentación Administrativa*, 2, nos expone argumentos doctrinales, jurisprudenciales y normativos para mantener la consideración de Administración pública de que deben gozar las universidades públicas.

⁸⁶ La obligación de resolver y notificar en un plazo máximo (art. 21); el silencio administrativo se predica de la Administración pública (art. 24); la obligatoriedad de términos y plazos (art. 29); la producción de actos administrativos (art. 34); la ejecutividad del acto administrativo; vicios de los actos administrativos (arts. 47 y ss); los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo (art. 53); la iniciación de oficio o mediante solicitud ante la Administración pública (arts. 58 y ss), etc.

⁸⁷ A. Huergo Lora (2015).

contradicción puede salvarse en la medida que la misma Ley 39/2015 PACAP declara su aplicación supletoria a las universidades; por tanto, la previsión de aplicación de esta ley a las universidades, como sector público, sería solo supletoriamente. La aparente pretensión del legislador estatal de 2015 de hacer extensiva la aplicación de la ley a entidades que no gozan de la consideración de Administración pública, en el concepto estricto que recoge el art. 2.3, lleva a una incongruencia con toda la regulación y terminología que utiliza la propia LPAC vinculada exclusivamente a las Administraciones públicas.

Una primera interpretación de estas determinaciones podría llevarnos a sostener que puesto que el legislador estatal excluye a las universidades del concepto de Administración pública, estas carecen de dicha naturaleza, aplicándoseles su normativa específica, y solo en lo no previsto en la misma la Ley 39/2015 y sus determinaciones sobre procedimiento administrativo común. No parece esta una interpretación acertada a la vista de la tradición normativa, jurisprudencial⁸⁸ y doctrinal⁸⁹ sobre la naturaleza jurídica de las

⁸⁸ Si bien la naturaleza jurídica de las universidades ha sido objeto de pronunciamientos jurisprudenciales no uniformes, lo que en ningún caso ha sido puesto en duda es su carácter de Administración pública. Así, entre otras, la STS de 25 de mayo de 2015 (pte. D. Rafael Fernández Montalvo, FJ 6º), que realiza un repaso a las distintas categorizaciones de que han sido objeto las universidades; o la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 17 de diciembre de 2014 (pte. Juan A. Fernández Fernández), que resuelve la cuestión de si la Universidad del País Vasco tiene la consideración de Administración institucional a efectos de hacerle extensiva la obligación de ondear la bandera de España. La calificación de la universidad como Administración pública y la aplicación a la misma de la legislación de procedimiento administrativo común la encontramos en otros pronunciamientos de los tribunales, tales como en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1285/2007, de 17 de octubre (pte. D.ª Ángeles Huet), respecto a la Universidad Complutense de Madrid. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 1367/2010, de 30 de noviembre (pte. D. F. Salto Villén), determina con claridad cómo las normas procedimentales que se dicten en función de las especialidades de cada Administración deben observar los principios comunes del procedimiento administrativo que se establecían en la Ley 30/92; realizando una interpretación sobre el ajuste a la citada ley de las normas universitarias que se impugnan y declarando algunos de sus preceptos nulos por ser contrarios a dicha ley. También en la STS de 19 de mayo de 1999 (pte. Segundo Menéndez Pérez) se aplica lo dispuesto en la Ley 30/92 sobre la revocación de actos administrativos a la decisión de una universidad de revocar un acto administrativo de matriculación de un alumno mediante el procedimiento de rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos.

⁸⁹ Entre otros: M. Sánchez Morón (2017: 423); J. M.ª Souvirón Morenilla (1988), *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*, Vallado-

universidades. Resulta lógico, derivado de sus propias peculiaridades, especialmente su régimen de autonomía, que se rijan por su normativa específica, la cual puede regular procedimientos especiales por razón de la materia. Ahora bien, dichos procedimientos especiales, como regla general, deberán respetar las reglas o principios del procedimiento administrativo común, como viene exigiendo la doctrina del Tribunal Constitucional; eliminando la tentación de que una disposición general pretenda vulnerar el procedimiento administrativo común con amparo en la aplicación supletoria de la LPAC⁹⁰. No concurre en materia de universidades una competencia más específica que la recogida ex art. 149.1.18 sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común; al tiempo que no se han excluido en la LPAC procedimientos concretos en el ámbito universitario.

Al mismo tiempo, admitiendo que la Ley 39/2015 PACAP se aplica a todo el sector público, solo por ley podrían incluirse trámites adicionales a los previstos en esta norma en procedimientos universitarios, nunca mediante reglamento estatal, autonómico o universitario.

Parecería oportuno que en un futuro la doctrina del Tribunal Constitucional sustituyera su pronunciamiento sobre que el procedimiento administrativo se considera «común» en cuanto que aplicable a todas las Administraciones públicas por la referencia a su aplicación «a todo el sector público», dando cabida así a las universidades y a las entidades de derecho privado vinculadas a las Administraciones públicas cuando ejerzan potestades administrativas [art. 2, apdos. b) y c)]. Incluso el propio legislador debería armonizar su referencia a que la Ley 39/2015 de PAC se aplica al sector público, en el que incluye a entidades que no califica como Administración

lid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid; J. A. Tardío Pato (1994), *El derecho de las Universidades públicas españolas*, Barcelona: PPU, SA; M. Zambonino Pulito (2009), «Las Universidades como Administraciones públicas. Bases de su creación y régimen jurídico», en J. González García (coord.), *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, Pamplona: Aranzadi.

⁹⁰ A. Huergo Lora (2015) admite esta posibilidad a la vista de lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 39/2015 PAC, resaltando que ello puede ser contrario al propio art. 149.1.18 CE al vulnerar el Estado el mandato del constituyente respecto a la garantía de un tratamiento común de los ciudadanos ante las Administraciones públicas. Por su parte, J. M. Alegra Ávila, «Unos apuntes a vuelapluma acerca de la configuración del sector público institucional en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público», en *Derecho Administrativo e integración europea*, Reus, págs. 731-772 (pág. 767), admite la aplicación supletoria de la Ley 39/2015 PAC a las universidades salvo en materia de recursos administrativos —en este caso por exigencia directa de la Ley Orgánica de Universidades—.

pública, con las previsiones que contiene en el resto de su articulado, la mayoría de las cuales van referidas de forma exclusiva a las Administraciones públicas. Así, su ámbito objetivo requería de la correspondiente adaptación terminológica teniendo en cuenta los sujetos a los que se aplica (el sector público). Ello muestra la necesidad de una interpretación más sosegada sobre el propio concepto de Administración pública, de acto administrativo y, a la postre, del derecho administrativo.

VIII. OPORTUNIDADES PARA UN PROCEDIMIENTO COMÚN A NIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA

El procedimiento administrativo se concibe como una garantía para los ciudadanos de que la Administración pública, como brazo ejecutor de la ley, se ajusta a la misma en sus relaciones con aquellos⁹¹. El desarrollo de un importante número de procedimientos a nivel de la UE que exigen de una relación directa de los ciudadanos con la Administración comunitaria muestra la necesidad de regular un procedimiento administrativo común. Esta necesidad, si bien no deriva de forma expresa del derecho originario, sí que goza de suficiente cobertura en el mismo⁹²; ello sin perjuicio de que la jurisprudencia del TJUE ha ido elaborando principios y reglas de obligado cumplimiento para la Administración de la UE, cuya plasmación en una norma vendría a dar seguridad jurídica a los ciudadanos y a la propia Administración comunitaria en el ejercicio de sus funciones.

⁹¹ La doctrina ha reconocido otras finalidades al procedimiento, como la de racionalizar el ejercicio de la función administrativa y la más reciente de ser cauce de participación de los ciudadanos en el ejercicio de funciones administrativas, en tal sentido se pronuncia M. Sánchez Morón (2017: 486-487).

⁹² Así lo demuestra: a) el reconocimiento que realiza la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de 7 de diciembre de 2000 del derecho a una buena administración como derecho fundamental (art. 41); b) la alusión que efectúa el art. 298 del TFUE a una «Administración europea abierta, eficaz e independiente» en la que se apoyarán las instituciones, órganos y organismos de la Unión en el cumplimiento de sus funciones. A tal efecto, se impone al Parlamento y al Consejo adoptar el correspondiente reglamento; y c) la previsión contenida en el art. 263 del TJUE que habilita para el establecimiento de sistemas específicos de recursos frente a actos de órganos u organismos de la UE.

Sobre la base competencial para la codificación del procedimiento administrativo en la UE, véase Oriol Mir y Jens-Peter Schneider (dirs.) (2015), *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la UE*, Madrid: INAP, págs. 79 y ss.

En línea con lo expuesto, el Parlamento Europeo viene impulsando la elaboración de una Ley de Procedimiento Administrativo en la UE, que hasta el momento no ha sido bien acogida por la Comisión Europea. Para ello aprobó una primera resolución, de 15 de enero de 2013, con recomendaciones a la Comisión Europea, en la que le pide que presente una propuesta de Reglamento sobre la Ley de Procedimiento Administrativo de la UE, acompañando una serie de propuestas como Anexo⁹³. A dicha resolución le ha seguido la resolución de 9 de junio de 2016, para una Administración de la UE abierta, eficiente e independiente, en la que pide de nuevo a la Comisión que elabore una propuesta legislativa para su inclusión en su programa de trabajo del año 2017⁹⁴. La resolución contiene una propuesta fundamentada de reglamento y un texto articulado en el que se determina su objeto y finalidad, su ámbito de aplicación, las fases del procedimiento administrativo de la UE, la terminación del procedimiento y, por último, se prevé la rectificación y revocación de los actos administrativos.

La respuesta oficial de la Comisión Europea a esta resolución ha sido su falta de convencimiento sobre la necesidad de aprobar un único instrumento legal en materia de procedimiento, considerando que la propuesta del Parlamento no estaba «suficientemente respaldada por un análisis de evaluación de impacto y de coste-beneficio». Ante esta situación el Parlamento solicitó un estudio para evaluar el posible impacto de la propuesta⁹⁵.

⁹³ Resolución del Parlamento Europeo de 15 de enero de 2013 (DOC 440 de 30.12.2015), aprobada por amplia mayoría (572 votos a favor, 16 en contra y 12 abstenciones). En el Anexo de dicha resolución se recomendaba codificar los principios de buena administración y regular el procedimiento a seguir por la Administración de la Unión (instituciones, órganos, oficinas y agencias) al tramitar casos individuales, de personas físicas o jurídicas, u otras situaciones en las que entre en contacto una persona con la Unión. Al respecto, se identifican los principios que debe codificar el reglamento (principio de legalidad, de no discriminación e igualdad de trato, de proporcionalidad, de imparcialidad, de coherencia y expectativas legítimas, de respeto a la intimidad, de equidad, de transparencia y de eficacia y de servicios). Además de los citados principios que deben regir la relación ciudadanos y Administración se hace referencia al iter procedimental que debe tener en cuenta la Administración: inicio; plazos de resolución y consecuencias del silencio administrativo; el derecho a ser oído en el procedimiento: el derecho de acceso al expediente; la resolución, que debe estar motivada y la notificación; los recursos y la posibilidad de rectificación de errores. Esta resolución puede consultarse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52013IP0004>.

⁹⁴ Esta resolución puede consultarse en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//ES>.

⁹⁵ Para contribuir a ese estudio se procedió a realizar una consulta pública desde el 15 de diciembre de 2017 al 9 de marzo de 2018 para conocer las experiencias de los

Asistimos, pues, a una situación de incertidumbre en cuanto a la elaboración y aprobación de un futuro reglamento sobre procedimiento administrativo de la UE. Mientras tanto, y estableciendo cierto paralelismo con el procedimiento administrativo común a nivel nacional analizado en este trabajo, la codificación de un procedimiento administrativo a nivel de UE requeriría determinar qué se entiende por Administración de la UE, o sea, ¿sería aplicable exclusivamente a los órganos de la Comisión Europea, o también a las agencias⁹⁶? Y en este último caso, ¿a todas por igual? La propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2016 se declara aplicable a las actuaciones administrativas de «las instituciones, órganos y organismos de la UE». En esa terminología amplia podríamos incluir la actuación administrativa de las agencias. No obstante, sería conveniente que dada la diversidad de organismos encargados de la ejecución del derecho de la UE, en el caso de aprobarse ese reglamento sobre procedimiento administrativo se clarificara si el mismo es de aplicación directa a todas las agencias, o si

ciudadanos y organizaciones en su trato con la Administración de la UE y valorar la aplicación de las normas y procedimientos administrativos de la Unión. En junio de 2018 se hacen públicos los resultados de dicha encuesta. En un breve informe sobre las contribuciones realizadas, el Parlamento ha constatado que la mayoría de las respuestas han sido favorables a la adopción de medidas para simplificar las reglas y procedimientos administrativos de la Unión y mejorar la eficacia y la transparencia y garantizar el derecho a una buena administración. Las principales críticas han sido a la incoherencia operacional y los gastos derivados de cargas administrativas.

La consulta y sus resultados pueden verse en línea: <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/juri/eu-administrative-law.html>.

⁹⁶ Sobre las entidades que integran la Administración comunitaria: E. Arana García (2016), «Los recursos administrativos en la Unión Europea: hacia un modelo común de justicia administrativa», en *Las vías de recurso a debate* (López Ramón, coord.), Madrid: INAP (págs. 67-120); M. Sánchez Morón (2017: 299-302). El procedimiento administrativo comunitario ha sido tratado, entre otros, por: J. Agudo González (2013), «Sobre la europeización del derecho y la evolución de la teoría del procedimiento administrativo», *Revista Española de Derecho Europeo*, 45, págs. 61-111; J. Barnés (coord.) (1993), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid: Civitas; I. Martín Delgado (2010), «El procedimiento administrativo en el Derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 19, págs. 99-143; M. Fuertes López (coord.) (2012), *Un procedimiento administrativo para Europa*, Pamplona: Thomson-Reuters-Aranzadi; L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (2018), *Estudios sobre el procedimiento administrativo I. Derecho comparado*, Valencia: Tirant lo Blanch; L. Parejo Alfonso, «El procedimiento administrativo comunitario», en Guy Isaac (2000), *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Barcelona: Ariel (págs. 229-278).

su aplicación se prevé solo con carácter supletorio. Incluso no estaría de más incluir una relación de entidades a las que resultaría directa o supletoriamente aplicable. Ello a efectos de dotar de seguridad jurídica el empleo de dicho procedimiento y de justificar su necesidad por el número de entidades afectadas y el volumen de procedimientos con efecto sobre los ciudadanos que gestionan. Al mismo tiempo debería evitarse la fragmentación de dicho procedimiento por mor de la previsión de procedimientos especiales por razón de la materia; sobre todo, cuando se trata de una Administración descentralizada solo funcionalmente.

IX. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

- a) Delimitar el concepto de procedimiento administrativo común no es tarea fácil, pues exige de una clarificación competencial y de contenido material. Labor que ha venido realizando el Tribunal Constitucional. La calificación de la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común que plasma el art. 149.1.18^a CE parece que hoy no ofrece lugar a dudas. Como sostiene el Tribunal Constitucional, se trata de una competencia plena y exclusiva del Estado, sin que las CC. AA. puedan determinar qué reglas o normas conforman dicho procedimiento administrativo «común» por la lógica intrínseca que se deduce del término «común», entendido como procedimiento aplicable a todas las Administraciones públicas y en todas sus actuaciones; debiendo las comunidades autónomas, y resto de Administraciones públicas, respetarlo. El hecho de que el constituyente singularizara la competencia estatal sobre procedimiento administrativo y a la vez le reconociera competencia básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas, debe interpretarse como un reforzamiento competencial, que pretende garantizar un tratamiento común de los ciudadanos ante las Administraciones públicas.
- b) ¿Cuál es el papel que corresponde entonces a las comunidades autónomas en materia de procedimiento administrativo? La respuesta a esta pregunta ha venido dándola el Tribunal Constitucional, quien, teniendo en cuenta reivindicaciones competenciales autonómicas, ha fragmentado la materia «procedimiento administrativo» en procedimiento «común» —que debe determinar el Estado— y «procedimientos especiales *ratione materiae*» —que pueden aprobar las comunidades autónomas por razón de sus competencias sustantivas—, reconociéndoles amplias competencias. Podríamos decir que estas pueden regular el procedimiento administrativo «no común», que presenta una naturaleza mixta: por una

parte, se compone de las reglas o normas de procedimiento administrativo común, y por otra, de las normas o reglas que aprueba la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias (las especialidades del procedimiento administrativo común derivadas de su propia organización y los aspectos o normas «no comunes» del procedimiento administrativo por razón de la materia).

- c) El Alto Tribunal, constreñido por su propia doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en materia de procedimiento administrativo, en un intento por armonizar la competencia estatal y las competencias autonómicas, ha desarrollado una confusa y enrevesada línea jurisprudencial. No obstante, en la misma se deja traslucir el reconocimiento de una «fuerza expansiva» de la materia procedimiento administrativo común. Son muestra de esa «vis expansiva» el hecho de que el Tribunal no solo reconozca que el procedimiento administrativo común aprobado por el Estado debe ser respetado por las comunidades autónomas, sino que admita la constitucionalidad de la regulación estatal: a) de procedimientos administrativos *comunes especiales* (p. ej., el tributario); b) de procedimientos *comunes singulares* (p. ej., subvenciones); y c) respecto de *procedimientos administrativos especiales por razón de la materia*: de reglas generales de procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18ª CE y la aprobación de normas básicas de procedimiento administrativo (v. gr. en materia de medio ambiente). Con esta interpretación el Tribunal Constitucional viene, de hecho y caso por caso, a limitar un primer reconocimiento amplio de competencias autonómicas en materia de procedimiento administrativo «no común». Prácticamente estas van a quedar limitadas a lo que la STC 166/2014 califica como «normas ordinarias de tramitación», y que —a la vista de lo dispuesto por el legislador del procedimiento administrativo común de 2015— podríamos identificar con «las especialidades derivadas de su propia organización» —que se regularán por reglamento— y con los trámites adicionales que se introduzcan por ley (art. 1.2 de la Ley 39/2015, PACAP).
- d) Esa limitación competencial autonómica parece oportuna si de lo que se trata con el procedimiento administrativo común, y su reserva competencial al Estado, es de garantizar un tratamiento común de los ciudadanos ante las Administraciones públicas. Ahora bien, dicha garantía también requiere de una limitación al propio Estado, no en su ámbito competencial sino en la discrecionalidad al determinar las normas o materias que conforman el procedimiento administrativo común. El Estado, siguiendo la doctrina constitucional y en su afán por no desconocer las competencias autonómicas sobre procedimiento administrativo

«no común», ha «dinamitado» desde dentro el propio procedimiento administrativo *común* (vía excepciones a sus propias reglas o principios procedimentales; mediante la remisión a la ley para establecer nuevos o distintos trámites procedimentales y exclusión de procedimientos especiales; o introducción de dudas en su ámbito subjetivo de aplicación). La fragmentación de «lo común» crea inseguridad jurídica y nos lleva a hablar de «tratamiento de los ciudadanos común ante las Administraciones públicas», pero no en todas sus actuaciones ni respecto de todos los trámites procedimentales, lo que rompe la esencia del procedimiento administrativo común. Quizá sea el momento de que el legislador estatal concrete los criterios que llevan a que un trámite, norma o materia sea excluido de la aplicación de lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común.

- e) Otro aspecto al que debemos referirnos para clarificar el concepto «procedimiento administrativo común» es a la dicotomía existente entre «procedimiento general y procedimientos especiales» y entre «procedimiento común y especiales». Si las normas generales son aplicables en defecto de normas especiales —como ha sostenido Tardío Pato—, el calificativo de norma o procedimiento general no es del todo correcto aplicarlo al procedimiento administrativo común regulado en la Ley 39/2015 PACAP, puesto que este debe ser respetado por los procedimientos especiales *ratione materiae*, estatales y autonómicos; y porque en ciertos procedimientos especiales (los excluidos de la aplicación de la Ley 39/2015 PACAP) la especialidad conlleva la generalidad en su aplicación, por lo que habría que calificarlos como «general y especial», de ahí que resulte más correcto el término de procedimientos «comunes especiales». El problema conceptual deriva de la existencia —según el marco normativo y la doctrina constitucional— de un procedimiento administrativo común, general y abstracto —aunque cada vez más formalizado— (recogido en la legislación de procedimiento administrativo común) con el que se relacionan: por un lado, los *procedimientos especiales por razón de la materia*, estatales y autonómicos, que deben en todo caso respetar aquel procedimiento común; y, por otro lado, de *procedimientos comunes especiales* aprobados por el Estado, que son comunes en cuanto que aplicables a todas las Administraciones públicas y especiales por cuanto, por la materia que regulan, su normativa reguladora prevalece sobre la legislación común de procedimiento administrativo. No todos los procedimientos especiales se relacionan con la legislación del procedimiento administrativo común de la misma manera; sin que el criterio para diferenciar entre unos y otros resulte claro en función de la propia materia.

- f) Consideramos que la relación entre el procedimiento administrativo común y los procedimientos que pueden aprobar las CC. AA. en virtud de sus competencias sustantivas en ciertas materias no puede ser más que una relación —como ha sostenido el Tribunal Constitucional— de «procedimiento común» y «procedimientos especiales», en el sentido de que el primero es un procedimiento aplicable a todas las Administraciones públicas, que debe ser respetado por la legislación sustantiva por razón de la materia que dicte la respectiva comunidad autónoma y donde no rige el principio de especialidad. La disfunción entre el binomio procedimiento común y procedimientos especiales, así entendido, la introduce la existencia de procedimientos *comunes especiales* aprobados por el Estado, donde se elimina la contraposición o dicotomía entre lo común y lo especial y recobra sentido el principio de especialidad.
- g) Por su parte, el contenido material del procedimiento administrativo común viene siendo determinado por el TC —sin grandes modificaciones desde la LPAC de 1958—, concretando las reglas o normas de la legislación de procedimiento administrativo común que lo componen; y añadiendo, más recientemente, con la aparición en escena de las comunidades autónomas, materias especiales completas o reglas comunes en procedimientos administrativos especiales por razón de la materia. Como hemos expuesto, se observa en dicha doctrina constitucional una fuerza expansiva del concepto «procedimiento administrativo común». Por su parte, el legislador estatal de 2015 también tiende a ampliar dicho concepto incluyendo en el mismo a: a) los procedimientos de responsabilidad patrimonial y el sancionador —que antes contaban con un procedimiento formalizado—; b) reglas como la tramitación simplificada; y c) una reserva de ley para introducir nuevos trámites procedimentales. No obstante esta oportuna ampliación conceptual, que favorece el tratamiento común que deben recibir los ciudadanos ante las Administraciones públicas, debemos realizar dos precisiones. Por una parte, la legislación estatal de procedimiento administrativo común de 2015 requiere de un ajuste entre su ámbito objetivo, referido a actuaciones *administrativas*, y su ámbito subjetivo (el sector público). Esta discordancia que afecta al propio concepto de procedimiento administrativo común trasciende de este ámbito para afectar al concepto de Administración pública y de acto administrativo. Por otra parte, se necesita que se rectifique la exclusión de las universidades del concepto de Administración pública. Dicha exclusión produce una ruptura del carácter «común» del procedimiento administrativo, que no se salva con la supletoriedad de la Ley 39/2015 PACAP y que contradice la doctrina del TC.

- h) Por último, la experiencia interna y nuestra tradición normativa en materia de procedimiento administrativo común debieran ser tenidas en cuenta en una futura regulación de un procedimiento administrativo común a nivel de la Unión Europea. Los defectos que hemos puesto de manifiesto en nuestra regulación y doctrina constitucional deben eludirse en dicha regulación, cuya única utilidad debe ser evitar la disgregación procedimental y garantizar un tratamiento común como ciudadanos ante la Administración comunitaria, reduciéndose al máximo las especialidades regulatorias por razón de la materia.

