

LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: LA NUEVA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

María de los Ángeles Fernández Scagliusi

doi: 10.18543/ed-63(2)-2015pp127-152

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY 39/2015. 2. PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS. 2.1. *Título Preliminar. Disposiciones generales.* 2.2. *De los interesados en el procedimiento.* 2.3. *Título II. De la actividad de las Administraciones Públicas.* 2.4. *Título III. De los actos administrativos.* 2.5. *Título IV. De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común.* 2.6. *Título V. De la revisión de los actos en vía administrativa.* 2.7. *Título 3. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones.* 3. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY

El día 2 de octubre de 2015 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado dos normas que afectan al propio núcleo del ordenamiento jurídico: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), que tiene por objeto regular las relaciones externas entre la Administración y los ciudadanos, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), que establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, los principios del sistema de responsabilidad y de la potestad sancionadora, así como la organización y el funcionamiento de la

Administración General del Estado, y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades¹.

La propia Exposición de Motivos de la LPAC indica que se propone una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones públicas.

La LPAC constituye el primero de esos dos ejes, al querer establecer «una regulación completa y sistemática de las relaciones *ad extra* entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa».

La LRJSP responde al segundo de los ejes citados «y abarca, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la llamada Administración institucional, como la Administración periférica del Estado. Esta Ley contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos».

Esta reordenación del bloque de la legalidad administrativa en dos textos no resulta del todo convincente, sobre todo, cuando los contenidos se han repartido atendiendo únicamente a las dimensiones estática (relativa a la organización) y dinámica (relativa al procedimiento), que no son cuestiones claramente separables. Volvemos, de esta manera, al modelo originario separado en dos normas, que contenían el Decreto de 26 de julio de 1957, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo.

Además de ocasionar cierta incomodidad el tener que aplicar dos leyes en lugar de una sola, cuesta, por ejemplo, calificar de relación *ad intra* los prin-

¹ Como afirma SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación», *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, la publicación fue sorpresiva, pues «Casi nadie los esperaba ni los había reclamado, siendo el producto estricto de una iniciativa gubernamental; y pasaron desapercibidos para la generalidad del mundo académico y de otros numerosos colectivos jurídicos, que sólo tuvieron conocimiento de su existencia cuando ya había transcurrido el plazo de la exposición pública. Tampoco les prestaron excesiva atención quienes fueron informados de la iniciativa, siempre a través de canales paralelos, considerándolos como un típico gesto de la hiperactividad política que suele desencadenarse en los momentos crepusculares de cada legislatura, y estimando que probablemente no llegarían a convertirse en Derecho positivo...».

cipios de la responsabilidad administrativa y los principios de la potestad sancionadora². La potestad sancionadora, al igual que el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, debería haberse regulado en un solo texto o disposición normativa, de forma completa y no fragmentaria o parcial³.

Ésta y las restantes modificaciones que introduce la LPAC dan lugar a una reforma que no es integral ni completa ni sistemática y es precisamente lo que pretendemos analizar en el presente estudio. De hecho, como veremos, es una Ley a la que deberemos adaptarnos, pero completamente innecesaria⁴, tal y como demuestra su Disposición Final séptima, según la cual la norma entrará en vigor al año de su publicación. Más aún, sus previsiones relativas

² Esto no significa, sin embargo, que sólo haya un modelo estructural válido y defendible, como demuestran las opiniones variadas existentes al respecto. Así, BERMEJO LATRE, J.L.: «Aportaciones a los respectivos proyectos de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común», *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, indica que la ordenación más adecuada pasaría por la codificación de todos los aspectos regulatorios básicos comunes a todas las Administraciones públicas en un solo texto (una secuela de la Ley 30/1992, con los preceptos oportunos de la Ley 11/2007 entreverados o incrustados en un título específico), dejando aparte otro destinado a la unificación de los actuales textos de la Ley 50/1997 (Gobierno y de la LOFAGE en todo lo que éstos regulen cuestiones privativas del aparato ejecutivo estatal. En cambio, SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación»... , *op. cit.*, cree acertada la separación en dos textos de la temática comprensiva del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en las que la competencia estatal se limita al establecimiento de las bases, y de la relativa

³ CANO CAMPOS, T.: «La potestad sancionadora de la Administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosas», *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, sostiene que la parte procedimental de estas dos instituciones nucleares se regula ahora en diversas fases del procedimiento administrativo común, pero de manera diseminada y dispersa. Deberían haber sido objeto de regulación en un solo cuerpo legal. Se trata de dos instituciones nucleares cuya regulación no se debería fragmentar por el prurito de mantener la absurda distinción entre cuestiones organizativas y procedimentales.

⁴ Esto no quiere decir que la Ley 30/1992 hubiera sido bien acogida desde un primer momento. De hecho, varios autores sostuvieron que era un texto legal que se había elaborado al margen de las opiniones doctrinales y científicas. Así se pronunciaba, entre otros, BERLANGA RIBELLES, E.: «¿Por qué la Ley 30/1992?», *Jueces para la democracia*, núm. 20, 1993, pp. 34-37, para quien de nada había servido que se advirtiera sobre la inexistencia de una verdadera necesidad de una reforma que mantenía el contenido de buena parte de las leyes que trataba de sustituir. Tampoco sirvió que se advirtiera desde los más diversos campos, que nadie echaba en falta una nueva regulación de estas materias ni que se pusiera de relieve como la doctrina constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo ya habían llevado a cabo la adecuada interpretación de los preceptos de aquellas leyes preconstitucionales a la luz de la Constitución de 1978. A pesar de ello, la realidad demostró que ello no ha sido así.

al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico que producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley.

Formalmente, aunque ofrece puntos débiles, el texto merece una valoración positiva, pues se coincide o no con sus contenidos, ha sido elaborado con minuciosidad y una técnica jurídica depurada que revela un intenso trabajo de fondo⁵.

2. PRINCIPALES MODIFICACIONES INTRODUCIDAS

La Ley está estructurada en 133 artículos, divididos en seis títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

A continuación, abordaremos las principales modificaciones introducidas por la LPAC en cada uno de los Títulos que la componen. A pesar de que pareciera que no son tan numerosos los preceptos novedosos, hay varios cambios introducidos. Ciertamente, puede observarse que existen muchos artículos que son mera transcripción de otros de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPAC) y de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, pero también muchos otros en los que se incluye una palabra que varía –y a veces complica– la regulación más que aportar soluciones.

2.1. Título Preliminar. Disposiciones generales

El Título Preliminar «Disposiciones generales» consta de dos artículos que abordan el ámbito objetivo y subjetivo de la norma.

Es de este ámbito objetivo y subjetivo que se desprende, al igual que sucedía en la LRJAPAC, la vocación de norma básica⁶.

⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación»..., *op. cit.*, sostiene que no se trata, como ha sucedido en otras muchas ocasiones, de proyectos redactados apresuradamente, sin cuidado alguno por el estilo y la claridad, y trufados de concurrencias, sino de iniciativas muy estimables y meritorias.

⁶ GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M.: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 45-46, explican que en la propia Exposición de Motivos –lo hacia la Ley 30/1992 y lo reitera ahora la Ley 39/2015– se afirma que el art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común,

El art. 1 «Objeto de la Ley» afirma que la norma tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas Administraciones públicas⁷, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. La principal novedad que introduce la Ley en este artículo es la inclusión en el objeto, con carácter básico, de los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones.

El art. 2 se ocupa del ámbito subjetivo de aplicación, señalando que la Ley se aplica a todos los sujetos comprendidos en el concepto de sector público⁸. El sector público se define conformado por la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y el sector público institucional. Esta última noción se desgrena en el apartado siguiente, el cual precisa que componen el sector público institucional:

1. Cualesquiera organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas.

Este tipo de entes institucionales se incluye repetidamente en el concepto de Administración pública del art. 2.4, que abarca, además de a los entes del sector público que no son sector público institucional, a esta clase. De esta manera, se demuestra algo de lo que no queda duda, pues las personificaciones instrumentales de Derecho público quedan incluidas en la zona de intersección Administración pública y sector público institucional. En todo caso, debe lamentarse que el legislador no haya concretado que una entidad de Derecho público es una entidad

sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. La delimitación del régimen jurídico de las Administraciones públicas se engloba en el esquema «bases más desarrollo» que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales. Sin embargo, respecto al procedimiento administrativo común y al sistema de responsabilidad, la Constitución las contempla como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado. A ese concepto responde la Ley que es de aplicación a todas las Administraciones públicas y rigurosamente respetuosa con la distribución constitucional de competencias.

⁷ Se sigue conservando, sin embargo, el tratamiento autónomo de la Hacienda y de la Seguridad Social.

⁸ BOTO ÁLVAREZ, A.: «La noción de sector público institucional: aplauso, crítica y desconcierto», *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, explica que estamos por primera vez ante un concepto de vocación general, cuya definición no aparece ceñida, como es habitual en otras leyes que también incorporan sector público a su título, a los solos efectos de la norma en cuestión.

con personalidad jurídica de Derecho público y no siempre una entidad con régimen jurídico de Derecho público⁹.

2. Las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas, que quedan sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

Como ha manifestado el Consejo de Estado, este apartado parece referido a las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público. A pesar de ser correcta su consideración dentro del sector institucional, se echa en falta la diferenciación entre las sociedades de capital íntegramente público y las que cuenten con socios privados. Por un lado, la presencia del interés privado puede matizar el actuar de la entidad debilitando la relación de instrumentalidad y, por otro, la eventual atribución a unas y otras del ejercicio de potestades administrativas sin más cautelas puede ser ciertamente imprudente.

3. Las Universidades públicas, que se rigen por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

Se deduce así del propio artículo que las Universidades públicas son parte del sector público institucional, pero no tienen la consideración de Administraciones públicas, lo que produce una fuerte extrañeza. Aunque la exclusión de determinados entes públicos de la categoría de Administraciones públicas tiene una cierta lógica en el ámbito de la legislación de contratos del sector público¹⁰, no se comprende por qué tiene lugar en el ámbito del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico de las Administraciones. La Ley no deja claro por qué incluye esta novedad de dejar de considerarlas como Administraciones públicas y qué diferencia implica, para los entes públicos del sector institucional tener (como los organismos autónomos y las enti-

⁹ Así lo explica BOTO ÁLVAREZ, A.: «La noción de sector público institucional: aplauso, crítica y desconcierto»... , *op. cit.*, quien además indica que la definición de entidad de Derecho público sería ejercicio de una mejor técnica legislativa, ya que la remisión a lo que sea un organismo público sin adicionales precisiones resulta ambigua, sobre todo cuando no existe ningún precepto que unifique lo que tal categoría, de larga tradición en el ámbito estatal, representa con carácter básico.

¹⁰ El Anexo III de la Directiva Europea 2004/18/CE afirma: «*figuran las listas no exhaustivas de los organismos y de las categorías de organismos de Derecho público que cumplen los criterios enumerados en las letras a), b) y c) del párrafo segundo*», añadiendo que los Estados miembros notificarán periódicamente a la Comisión las modificaciones que se hayan producido en sus listas, y completa de esta manera el art. 19, que considera «poder adjudicador», a los efectos de la misma, el Estado, los entes territoriales, los organismos de Derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de Derecho público.

dades públicas empresariales) o no (como las Universidades públicas) el carácter de Administración pública¹¹.

Junto a lo anterior, se prevé el caso particular de las Corporaciones de Derecho público, que se rigen por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas y sólo supletoriamente por esta Ley. Quiere decirse que la Ley se declara supletoria respecto de las Universidades y de las Corporaciones de Derecho público.

No obstante, no lo hace así para los órganos constitucionales. La Disposición Adicional quinta establece que la actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley.

Destaca la previsión de que sólo mediante esta Ley cabe establecer trámites adicionales o distintos a los aquí contemplados, pudiéndose concretar

¹¹ TARDÍO PATO, J.A.: «¿Tiene sentido que las Universidades públicas dejen de ser Administraciones públicas en las nuevas Leyes del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común?», *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, «Si lo que se pretende es destacar que las Universidades ostentan un régimen jurídico peculiar diferenciado del propio de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales y del correspondiente a las Administraciones públicas territoriales, para eso no hace falta que se dejen de calificar como Administraciones públicas, pues ya la Ley 6/1997 (en el caso de las Universidades públicas no transferidas a las Comunidades Autónomas) consignaba la aplicación preferente de sus normas especiales y tan sólo la aplicación supletoria de dicha Ley, sin despojarlas por ello de su veste de Administración pública. Y tampoco comportaba problemas su consideración como «entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculada a las Administraciones territoriales», a los efectos de la aplicación preferente de determinadas normas, como las relativas a los órganos colegiados, que se desprende, además, del mismo texto de la Ley 30/1992, por la remisión en varios apartados del mismo a las normas privativas de las distintas Administraciones públicas y por su consideración por la jurisprudencia constitucional como preceptos no básicos. Pero, no tiene ningún sentido que puedan llegar a ser excluidas las Universidades públicas de la aplicación de normas de la Ley reguladora del procedimiento administrativo común del art. 149.1.18 CE. Pues, según el contenido acotado por la jurisprudencia constitucional, en dicha Ley se recogen los principios y normas (normas-regla, apostillaríamos nosotros-) que prescriben la forma de elaboración de los actos; los requisitos de validez y eficacia de los mismos; los modos de su revisión; los medios de su ejecución; y la garantía general de los particulares en el seno del procedimiento (STC 50/1999) y esto debe ser uniforme en todo el Estado para todas las entidades de Derecho público».

reglamentariamente ciertas especialidades del procedimiento referidas a la identificación de los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

Sin embargo, los trámites adicionales, distintos o ya recogidos en las leyes especiales vigentes no se ven afectados por lo anterior, así como tampoco lo hacen las concreciones en normas reglamentarias, que se hubieran producido de los órganos competentes, los plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, las formas de iniciación y terminación, la publicación de los actos o informes a recabar, que mantendrán sus efectos. Así, entre otros, es posible mencionar la vigencia del Anexo 2 al que se refiere la Disposición Adicional vigésimo novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que establece una serie de procedimientos que quedan excepcionados de la regla general del silencio administrativo positivo.

2.2. Título I. De los Interesados en el procedimiento

El Título I se divide en dos capítulos.

El Capítulo I «La capacidad de obrar y el concepto de interesado» consta de los arts. 3 «Capacidad de obrar», 4 «Concepto de interesado», 5 «Representación», 6 «Registros electrónicos de apoderamientos», 7 «Pluralidad de interesados» y 8 «Nuevos interesados en el procedimiento».

En cuanto a sus especialidades, podemos destacar que por primera vez se reconoce la capacidad de obrar, en el ámbito del Derecho administrativo, a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, cuando la Ley así lo declare expresamente.

También se prevé que las Administraciones públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados.

En materia de representación, se añaden como nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones públicas: el apoderamiento *apud acta*, presencial o electrónico, y la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración pública u organismo competente. Para ello, se dispone la obligación de la Administración pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Lo que no queda claro es el concreto registro en que han de inscribirse los poderes, cuando éstos habilitan para actuar ante más de una Administración

pública. ¿Debe hacerse en todos los de las respectivas Administraciones o basta con hacerlo en el registro del Estado?

El Capítulo II «Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo» está compuesto por los arts. 9 «Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento», 10 «Sistemas de firma admitidos por las Administraciones públicas», 11 «Uso de medios de identificación de los interesados en el procedimiento administrativo» y 12 «Asistencia en el uso de los medios electrónicos a los interesados».

Una de las novedades más importantes en este campo es la distinción entre la identificación y la firma electrónica, y la simplificación de los medios para acreditar una u otra.

Con carácter general, sólo será necesaria la identificación y se exigirá la firma electrónica cuando deba acreditarse la voluntad y el consentimiento del interesado.

Con carácter básico, se establece un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones. En particular, se admitirán como sistemas de firma: los sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación»; los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación»; y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

2.3. *Título II. De la actividad de las Administraciones Públicas*

El Título II, que abarca los arts. 13 a 33, se estructura en dos capítulos.

El Capítulo I «Normas generales de actuación» comprende los arts. 13 «Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas» a 28 «Documentos aportados por los interesados en el procedimiento administrativo». Como novedad principal, introduce la identificación de los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas.

Se dispone la obligación de todas las Administraciones de contar con un registro electrónico general o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. Estos registros estarán asistidos por la actual red de oficinas en materia de registros, que pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros y que permitirán a los interesados, en caso de que lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico.

En materia de archivos, se incluye la obligación de cada Administración de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento.

También relacionado con la Administración electrónica, el art. 27.3 a) de la LPAC aclara que las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento. La pregunta es obligada: ¿qué sistema vamos a incluir para eso?

Otra cuestión a destacar es que el art. 42 de la LRJAPAC «Obligación de resolver» aparece ahora separado en dos preceptos distintos, los arts. 21 «Obligación de resolver» y 22 «Suspensión del plazo máximo para resolver». En este último artículo se incorporan dos modificaciones importantes. La letra d) del art. 22.1 de la LPAC, por un lado, ha eliminado el adjetivo «determinantes» de los informes preceptivos, que sí contenía su antecesora. Por otro lado, sostiene que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender *«cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento»*. Se suprime así acertadamente el adjetivo «determinante», aunque el resultado sigue siendo incomprensible. Además, esa suspensión pone en entredicho el respeto de la obligación de notificar y resolver en plazo.

El art. 24 establece más excepciones al silencio positivo. El segundo párrafo del art. 24.1 de la LPAC añade, a los supuestos ya existentes de ejercicio del derecho de petición y a los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los de responsabilidad patrimonial, el de los procedimientos que *«impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente»*. Está claro que estamos ante un supuesto muy importante, pero la configuración tan genérica y abstracta conlleva el riesgo de que la regla general del silencio positivo se convierta *de facto* en silencio negativo, puesto que son muy pocas las actividades que no son susceptibles de producir ningún daño al medio ambiente. Esta previsión afecta también al silencio estimatorio que se produce cuando se haya interpuesto un recurso de alzada contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, si, cumplido el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notifi-

case resolución expresa, no cabrá ese silencio si el recurso se refiere a las materias excepcionadas.

Finalmente, el último de los artículos que componen este Título II, el art. 28, se refiere a los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo. El precepto regula, de manera más generosa que en la LRJAPAC, el derecho de los interesados a no tener que aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados, salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso. Recordemos que el art. 35 f) de la LRJAPAC se refiere únicamente a la no presentación de documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, pero no en poder de cualquier Administración. Sin embargo, nos preguntamos en este contexto: ¿qué sucede cuando no estemos ante una Administración pública según la LPAC, por ejemplo, el caso las Universidades?

El Capítulo II «Términos y plazos» se compone de los arts. 29 «Obligatoriedad de términos y plazos», 30 «Cómputo de plazos», 31 «Cómputo de plazos en los registros», 32 «Ampliación» y 33 «Tramitación de urgencia».

Por primera vez, los plazos se disponen por horas. Así, el art. 30.1 de la LPAC señala que los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días.

En consonancia con el resto del ordenamiento jurídico, el art. 30.2 de la LPAC prevé que siempre que por Ley o Derecho de la Unión Europea, no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos. Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea se hará constar estas circunstancias en las correspondientes modificaciones.

De esta manera, se pone fin a la consideración de los sábados como días hábiles para el Derecho administrativo, que se desprendía del art. 48 de la LRJAPAC, en virtud del cual únicamente quedan excluidos del cómputo del plazo «*los domingos y los declarados festivos*».

2.4. Título III. De los actos administrativos

El Título III se estructura en tres capítulos, que mantienen las reglas generales de la LRJAPAC, aunque incluyen relevantes matizaciones.

El Capítulo I «Requisitos de los actos administrativos» consta de los arts. 34 a 36. El Capítulo II «Eficacia de los actos» está constituido por los arts. 34 a 52.

Gran incertidumbre produce el art. 37 «Inderogabilidad singular» que señala: «*Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el art. 47*». Tras enunciar el principio de inderogabilidad de los reglamentos, incurre en un exceso al vaciar de contenido la clásica distinción, entre actos nulos de pleno derecho y anulables, que sí se conserva en los arts. 47 y 48. No parece lógico que las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria sean en todo caso nulas, ¿y si vulnera lo establecido en una Ley?

El art. 39 se ocupa de los efectos de los actos administrativos e introduce en su apartado quinto una previsión que va a generar problemas entre las Administraciones públicas, al establecer que cuando una Administración tenga que dictar, en el ámbito de sus competencias, un acto que necesariamente tenga por base otro dictado por una Administración pública distinta y aquélla entienda que es ilegal, podrá requerir a ésta previamente para que anule o revise el acto de acuerdo con lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, de rechazar el requerimiento, podrá interponer recurso contencioso-administrativo. En estos casos, quedará suspendido el procedimiento para dictar resolución.

Mención especial merecen las modificaciones introducidas en materia de notificaciones electrónicas, que serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda. Así, el art. 41.1 de la LPAC afirma: «*Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía. No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos: a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificaciones personal en ese momento y b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante*», y el art. 41.7 indica que cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar.

Asimismo, se incrementa, en este mismo art. 41 de la LPAC, la seguridad jurídica de los interesados, estableciendo medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como el envío de avisos de notificación, siempre que sea posible, a los dispositivos electróni-

cos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada. El art. 41.6 sostiene que con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. Sin embargo, la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

El art. 43 ocasiona un problema gravísimo que queda sin resolver, al disponer en su apartado segundo: «*Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido*». Esto no tiene sentido, pues la notificación en este caso debería ser infructuosa y no entenderse que hay un rechazo tácito. No se impone ni siquiera el deber de permanecer en el buzón durante el plazo de interposición del recurso para poder acceder a su texto íntegro.

El Capítulo III «Nulidad y anulabilidad» abarca los arts. 47 a 52.

El art. 47 «Nulidad de pleno derecho» enumera los motivos por los cuales los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho», mientras que el art. 48 «Anulabilidad» se ocupa de los que son anulables. Casualmente, los motivos de nulidad y anulabilidad se contenían, respectivamente, en los arts. 47 y 48 de la Ley sobre Procedimiento Administrativo Común de 1958.

El art. 49 «Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos» cambia su rúbrica respecto al art. 64 de la LRJAPAC «Transmisibilidad», aunque mantiene el mismo contenido.

2.5. Título IV. De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común

El Título IV se estructura en siete capítulos. Entre las principales novedades introducidas en este bloque destaca que los anteriores procedimientos especiales en materia sancionadora y de responsabilidad ahora se integran como especialidades del procedimiento administrativo común¹².

¹² CANO CAMPOS, T.: «La potestad sancionadora de la Administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa»..., *op. cit.* A pesar de integrar los procedimientos, faltan cuestiones nucleares de la potestad sancionadora. La LPAC no se ocupa de cuestio-

Asimismo, este Título incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos.

El Capítulo I «Garantías del procedimiento» consta de un único artículo, el art. 53 «Derechos de los interesados en el procedimiento administrativo».

Aquí se recogen los derechos del interesado y no ya del ciudadano como en el art. 35 de la LRJAPAC. El cambio respecto a la LRJAPAC es la previsión de que quienes se relacionen con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos tendrán derecho a consultar la información sobre el estado de la tramitación de los procedimientos, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Asimismo, se entiende cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

En la letra d) del art. 53 se añaden los «datos», señalándose que los interesados tienen derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

La letra e) del art. 53 contempla ahora, junto al derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, el derecho a utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico; posibilidad que parece no tener mucho sentido, ya que siempre es posible utilizar medios de prueba válidos en Derecho.

La letra h) del art. 53 permite cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el art. 98.2 de la LPAC.

El Capítulo II «Iniciación del procedimiento» abarca los arts. 54 a 69.

Se divide en tres secciones: la Sección primera «Disposiciones generales» comprende los arts. 54 a 57.

En esta sección se introduce un nuevo artículo referido a la información y actuaciones previas, el art. 55, el cual permite al órgano competente con an-

nes de enorme interés como las relativas a la obligación o no de la Administración de iniciar un procedimiento sancionador y, en su caso, de sancionar cuando tiene conocimiento de unos hechos constitutivos de infracción administrativa, esto es, si rige en la materia el principio de legalidad o de oportunidad. Sigue igualmente sin determinarse quién tiene la carga de la prueba de las circunstancias eximentes o que pueden excluir la responsabilidad y cómo se han de practicar las pruebas. Se echa en falta también una regulación detallada de las medidas cautelares que, además de asegurar la eficacia de la resolución sancionadora, cumpla otras funciones en el procedimiento sancionador como evitar que se repita la infracción, se siga cometiendo o se mantengan los efectos de la ya consumada.

terioridad al inicio del procedimiento¹³ abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurren en unos y otros.

El art. 56 se refiere a las medidas provisionales que pueden adoptarse, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello. Esto mismo lo preveía ya el art. 72 de la LRJAPAC, aunque ahora se incluyen los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad, de acuerdo con los cuales deben adoptarse las medidas. Además, se mencionan las medidas provisionales, que en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, pueden acordarse¹⁴: suspensión temporal de actividades; prestación de fianzas; retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable; embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos; el depósito, retención o inmovilización de cosa mueble; la intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere lícita y cuya prohibición o cesación se pretenda; consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen; la retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones públicas; y aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.

La Sección segunda «Iniciación del procedimiento de oficio por la Administración» engloba los arts. 58 a 65.

Los artículos precisan con detalle las formas de iniciación de oficio posibles del procedimiento. Los procedimientos pueden iniciarse de oficio por

¹³ Ya la Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de septiembre de 1976 –RJ 1976/4564– declaró que las investigaciones previas no forman parte del expediente sancionador, no son propiamente expediente administrativo, sino un antecedente que la ley faculta a la Administración para llevar a cabo y a la vista de su resultado acordar lo procedente; esto es, el archivo de las actuaciones o la orden de incoación del expediente.

¹⁴ La remisión a la Ley de Enjuiciamiento Civil no deja de resultar extraña, pues investir a la Administración de las mismas potestades del juez no tiene sentido cuando la Administración es servidora de intereses generales.

acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa (art. 59) o como consecuencia de orden superior (art. 60), a petición razonada de otros órganos (art. 61) o por denuncia (art. 62).

Este último caso, es decir, la iniciación por denuncia plantea algunas particularidades destacables. El art. 62.3 indica que cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones públicas, la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciante la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento. Aquí la pregunta es obligada: ¿por qué sólo cuando se ocasione un perjuicio al patrimonio público el denunciante tiene derecho a que se le informe?

Es cierto que el art. 64.1 de la LPAC «Acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora» precisa que la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean, pero no queda clara la particularización para el caso de perjuicio patrimonial.

El art. 62.4 de la LPAC incorpora una novedad realmente llamativa cuando generaliza el sistema de clemencia a favor de los denunciante¹⁵. Al hilo de la incoación del procedimiento por denuncia establece que *«cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado. Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le corresponde»*.

¹⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación»..., *op. cit.*, recuerda que esta institución no tiene su origen, como a veces se dice, en el ordenamiento comunitario; es una importación del sistema judicial norteamericano, cuya brutalidad típicamente medieval le hace estar aún a años luz del grado de sofisticación y respeto que tienen los procedimientos judiciales y administrativos de la vieja Europa. CASINO RUBIO, M.: «La potestad sancionadora de la Administración y vuelta a la casilla de salida», *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, explica que las reglas están tomadas del Derecho penal y que recuerdan mucho al denominado programa de clemencia, ideado por los arts. 65 y 66 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y que desarrollaron luego los arts. 46 a 53 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero. Sin embargo, a diferencia del programa de clemencia que tiene muy concretado su ámbito, a la lucha contra los cárteles económicos, la aplicación indiscriminada de la regla a cualesquiera infracciones, sin ninguna matización o precisión añadida, sólo puede servir para despertar los deseos justicieros de los ciudadanos.

ría o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga. En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia».

Como puede apreciarse, la cláusula de clemencia consiste en la exención de la sanción al denunciante que, siendo responsable de la infracción por haber participado en su comisión junto a otros infractores, sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquéllos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.

Por tanto, los requisitos que deben cumplirse para poder aplicar la clemencia son:

1. El denunciante sea infractor.
2. La infracción cause un perjuicio patrimonial a la Administración.
3. Haya otros infractores.
4. El denunciante sea el primero en aportar pruebas en el procedimiento sancionador.
5. La denuncia aporte un valor añadido para poder proceder al inicio del procedimiento.

Cuando alguno de los requisitos no se cumpla, pero el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga, cese en la participación de la infracción y no destruya elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia, se reducirá la sanción.

Se observa que el legislador ha querido conferir un carácter reglado a la cláusula, de manera que, aunque se valora si concurren o no los requisitos, no se permite en modo alguno la ponderación de las circunstancias. Ciertamente, la redacción obliga al órgano («deberá eximir» y «deberá reducir»), en estos casos, a eximir al denunciante de la sanción o a reducirla. En el alcance de la reducción puede existir la discrecionalidad, pero siempre el órgano administrativo está obligado a ella si se cumplen los requisitos¹⁶.

Esa imposibilidad de valorar la casuística puede poner en peligro los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, que exigen adecuar la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, de-

¹⁶ BAUZÁ MARTORELL, F.J.: «La denuncia en el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas», *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015.

biendo graduar esta última en función de la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia.

El propio Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas recomendaba una reconsideración general de la iniciativa. Al respecto, señaló: *«Sin desconocer la utilidad del procedimiento de clemencia en muchos de los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas, es lo cierto que su regulación como mecanismo de aplicación genérica dentro del procedimiento administrativo común puede colisionar con lo dispuesto en las leyes sectoriales en las que se regula tal procedimiento (así, en la legislación sobre protección de datos, en la de defensa de la competencia o en el ámbito tributario). Se trata de un mecanismo eficaz para incentivar la denuncia de infracciones y, con ello, facilitar su detección y sanción. Sin embargo, su extensión, de forma global y generalizada, a todos los procedimientos sancionadores, impide atender a las peculiaridades que por razón de la materia puedan existir en cada caso, lo que hace preferible mantener la regulación de este procedimiento en la legislación sectorial. Se recomienda por ello valorar la conveniencia de introducir una regla de este tipo en la ley reguladora del procedimiento administrativo común».*

Además, la cláusula puede provocar un efecto distinto del pretendido: incentivar la comisión de infracciones, sabiendo que la denuncia al resto de infractores, conllevará la impunidad frente a la responsabilidad por el hecho infractor.

La Sección tercera «Inicio del procedimiento a solicitud del interesado» incluye los arts. 66 a 69.

Las innovaciones introducidas en esta Sección son referidas, principalmente, al fomento de la Administración electrónica. El art. 66.1 b) de la LPAC aclara que las solicitudes que se formulen deben contener, entre otros datos, la identificación del medio electrónico o, en su defecto, lugar físico en que se desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados pueden aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación. En consecuencia, prima el medio electrónico y sólo en su defecto se utilizará el lugar físico para practicar la notificación. El apartado sexto de este mismo artículo añade un dato adicional que no figuraba en el art. 70.4 de la LRJAPAC, según el cual cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados.

El art. 69 de la LPAC intenta completar la regulación de las declaraciones responsables y de las comunicaciones, que antes contenía el art. 71 bis de la LRJAPAC. Sin embargo, no quedan claramente delimitadas ambas figuras.

El apartado primero del art. 69 añade como contenido de la declaración responsable la manifestación del interesado de que pondrá a disposición de la Administración, cuando le sea requerida la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente. Respecto a ello, especifica también que las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y que el interesado deberá aportarla.

El apartado segundo prescinde del calificativo «previas», que acompañaba a las comunicaciones y sustituye la obligación de poner en conocimiento de la Administración «*los demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el art. 70.1*», por la de poner en conocimiento «*cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un de derecho*». Esta sustitución conlleva una mayor inseguridad jurídica, si se interpreta que se confía al interesado la carga de discernir cuáles son los datos relevantes que ha de poner en conocimiento de la Administración¹⁷.

El apartado tercero acota los efectos de las declaraciones responsables y de las comunicaciones, suprimiendo la referencia a «*los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente*», de modo que sólo dispone que «*permitirán el reconocimiento o el ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas*» y que la comunicación «*podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente*».

Los apartados cuarto y quinto no experimentan grandes modificaciones. No se menciona «*la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento...*», sino «*la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o información...*». Sin embargo, si se contempla que la no presentación de la ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos. Además, se suprime la mención de que las decla-

¹⁷ Así lo pone de manifiesto NÚÑEZ LOZANO, M.C.: «Las declaraciones responsables y las comunicaciones en el Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, quien, además, explica que en todo caso se marcan distancias entre la comunicación y la solicitud de inicio de un procedimiento.

raciones y las comunicaciones se podrán presentar a distancia y por vía electrónica, en consonancia con la generalización de esta posibilidad.

Finalmente, el apartado sexto introduce la previsión *«únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente»*.

El Capítulo III «Ordenación del procedimiento» consta de los arts. 70 a 74.

El art. 70.1 de la LPAC define legalmente «expediente administrativo» como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, debe constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

El apartado cuarto prevé, sin que se entienda muy bien la causa, que no forma parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor, emitidos por las Administraciones públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

Al art. 71 se le agrega un nuevo párrafo, que establece que las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función serán responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos.

El art. 73 referido al «Cumplimiento de los trámites» aclara ahora que los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del día siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto. En virtud del art. 76 de la LRJAPAC, también rige el mismo plazo, pero no se precisa que el cómputo es a partir del día siguiente al de la notificación.

El Capítulo IV «Instrucción del procedimiento» se divide en cuatro secciones. La Sección primera «Disposiciones generales» abarca los arts. 75 y 76; la Sección segunda «Prueba», los arts. 77 y 78; la Sección tercera «Informes», los arts. 79 a 81; y la Sección cuarta «Participación de los interesados», los arts. 82 y 83.

El Capítulo V «Finalización del procedimiento» se divide en cuatro secciones. La Sección primera «Disposiciones generales» consta de los arts. 84 a 86; la Sección segunda «Resolución», de los arts. 87 a 92; la Sección tercera «Desistimiento y renuncia», de los arts. 93 y 94; y la Sección cuarta «Cautelidad», del art. 95.

En este capítulo, dos artículos merecen ser destacados. En primer lugar, el art. 88 de la LPAC, el cual, referido al contenido de la resolución que ponga fin al procedimiento, introduce algunos cambios. Concretamente y por un lado, su apartado cuarto indica que sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones, la resolución del procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en la Ley. Por otro, el apartado séptimo declara que cuando la competencia para instruir y resolver un procedimiento no recaiga en un mismo órgano, será necesario que el instructor eleve al órgano competente para resolver una propuesta de resolución.

En segundo lugar, el art. 90 «Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores», en cuyo apartado tercero se señala que la resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado. Se sustituye así poner fin a la vía administrativa por «*no queda contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa*», pero ¿cuándo se produce esa situación? ¿Puede ser ejecutiva también por una resolución presunta? El segundo párrafo continúa enunciando que cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. El precepto utiliza el verbo «podrá», pero parece que la intención de la norma es que esa suspensión sea automática.

Por último, el art. 90.4 de la LPAC apunta que cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Sin embargo, no expresa nada para los casos en los que se produzcan daños y perjuicios no a las Administraciones, sino a terceros.

El Capítulo VI «De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común» está compuesto únicamente por el art. 96.

Finalmente, el Capítulo VI «Ejecución» comprende los arts. 97 a 105.

Ha de subrayarse que la única introducción relevante en este ámbito es la incorporación al art. 98 «Ejecutoriedad» de los medios electrónicos preferentes que se utilizarán para dar cumplimiento a las obligaciones de pago derivadas de sanciones pecuniarias u otros derechos: tarjeta de crédito y débito; transferencia bancaria; domiciliación bancaria; y cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda pública.

2.6. Título V. De la revisión de los actos en vía administrativa

El Título V se compone de dos capítulos.

El Capítulo I «Revisión de disposiciones y actos nulos» está integrado por los arts. 106 a 111.

El Capítulo II «Recursos administrativos» se extiende desde el art. 112 a 126.

Esta nueva regulación mantiene las mismas vías previstas en la LRJAPAC, permaneciendo, por tanto, la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha.

Sin embargo, cabe señalar que el art. 106.5 de la LPAC, al abordar la revisión de disposiciones y actos nulos, indica que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo. A diferencia de ello, el art. 102.5 de la LRJAPAC fija ese plazo en tres meses y no en seis.

El art. 109 de la LPAC enuncia que las Administraciones públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. En cambio, el art. 105 de la LRJAPAC declara: «Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables...».

Dos puntualizaciones realizan los arts. 116 y 117. El art. 116 regula las causas de inadmisión de los recursos administrativos, añadiendo «carecer el recurso manifiestamente de fundamento».

El art. 117 entiende suspendida la ejecución del acto impugnado si transcurrido un mes desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto. Recordemos que según el art. 111.3 de la LRJAPAC: «Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables».

Como novedad, además, existe en el art. 120 de la LPAC, la posibilidad de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un acto administrativo y se hubiera in-

terpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial. Sin embargo, el supuesto de hecho no queda claro. El art. 120.1 sostiene: «*Cuando deban resolverse una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial*», pero no dice que el objeto de impugnación sea el mismo afecto. Por ello, se puede afectar a la tutela judicial efectiva, al impedir la formulación del propio recurso contencioso-administrativo. No parece justo que el primero que llegue sea el que defienda intereses que afecten a otros.

Con la intención de suprimir trámites, la LPAC no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha, y que quedan de este modo suprimidas.

2.7. Título VI. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones

El último título de la Ley comprende los arts. 127 «Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley» a 133 «Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos».

La norma establece por primera vez las bases con arreglo a las cuales se ha de desarrollar la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas, con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario del derecho a la seguridad jurídica.

Junto a ello, contempla cuestiones diversas, como el art. 129.4, según el cual «*A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas*» o el art. 130, que dispone: «*1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba*

justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente. 2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica». Son todas buenas intenciones, pero que no disponen de mecanismos que permitan garantizar su cumplimiento.

En el procedimiento de elaboración de normas, se incluyen, en el art. 133, varias novedades para intentar garantizar la participación de los ciudadanos, como la necesidad de recabar, con carácter previo, a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

3. CONCLUSIONES

Como ha podido observarse, la LPAC formalmente, aunque ofrece puntos débiles, merece una valoración positiva. Se coincida o no con sus contenidos, su texto ha sido elaborado con minuciosidad y una técnica jurídica depurada que revela un intenso trabajo de fondo.

La norma introduce importantes modificaciones en numerosos preceptos, dando lugar a una reforma poco sistemática, incompleta y asistemática, pues la separación en dos cuerpos legales no contribuye a clarificar el régimen jurídico. Además, de suponer gran incomodidad el tener que manejar dos textos, cuesta calificar de relación *ad intra* los principios de la potestad sancionadora o los principios de la responsabilidad. Por otro lado, contiene normas de distinta aplicación en función de que sean reguladoras de la Administración pública estatal o de que sirvan de parámetro a los entes públicos.

La potestad sancionadora, al igual que el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, debería haberse regulado en un solo texto o disposición normativa, de forma completa y no fragmentaria o parcial.

La adaptación de las Administraciones a los nuevos tiempos es correcta, pues el uso de la Administración electrónica por los ciudadanos es ciertamente alto. Las tecnologías de la información y de la comunicación forman parte de la realidad cotidiana y no se puede hacer caso omiso a ello. Las Administraciones no pueden ser ajenas a la realidad y deben ofrecer servicios de Administración electrónica y garantizar que esas actuaciones se desarrollen dentro del marco de la seguridad jurídica. Sin embargo, esta Administra-

ción electrónica ha sido una novedad en el año 2007 cuando la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos introdujo el procedimiento electrónico, pero no en el año 2015. Ahora no es una innovación y su incorporación a la LPAC hace que la norma cobre una imagen obsesiva por la temática de la Administración electrónica. Llama la atención la mención excesiva en la LPAC de la palabra «electrónica», en todas sus variantes, que llega a repetirse en 248 ocasiones.

Lamentablemente, a pesar de esta irrupción plena de la Administración electrónica en Derecho Administrativo, subsisten gravísimos problemas de régimen jurídico, que habrá que resolver.

Como demuestra su Disposición Final séptima estamos ante una norma que no era tan urgente, pues entrará en vigor al año de su publicación y más aún, sus previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico que producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley. Ahora disponemos de ese tiempo para adaptarnos a ella, estudiarla, analizarla e intentar encontrar una respuesta a todos los interrogantes que plantea.

TITLE: The reform of the Administrative Procedure: The new Act 39/2015, 1st October, of Common Administrative Procedure of Public Administrations.

RESUMEN: El día 2 de octubre de 2015 se publicaron en el BOE dos normas que pretenden reordenar la legalidad administrativa en dos ejes o dimensiones fundamentales: las relaciones externas e internas de la Administración y los ciudadanos. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se encarga del primero de ellos, al regular las relaciones externas entre la Administración y los ciudadanos, y ocuparse del ejercicio de la potestad de autotutela y de la potestad reglamentaria. El presente estudio analiza las principales modificaciones introducidas por dicha Ley del Procedimiento Administrativo Común, que, con pequeños cambios en numerosos preceptos, da lugar a una reforma que no es integral ni completa ni sistemática.

PALABRAS CLAVE: reforma, procedimiento administrativo común, Administración electrónica.

ABSTRACT: On October 2nd 2015, two legal standards which seek to reorganize the administrative legality on two axes or fundamental dimensions: external and internal relations of the Administrations and the citizens were published, in the BOE. The Law 39/2015, of October 1st, of the Common Administrative Procedure of the Public's Administrations is in charge of the first dimension that is to regulate external relationships and

deal with the exercise of the right to self-governance and regulatory power. This study analyses the main changes introduced by the Law on Common Administrative Procedure, which, with minor changes in several provisions, cause a reform that is not comprehensive or complete nor systematic.

KEYWORDS: reform, common administrative procedure, eGovernment.

RECIBIDO: 26.11.2015

ACEPTADO: 09.12.2015