

Nota relativa a la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Yasmina Ruiz Gimeno

La nueva Ley de Procedimiento Administrativo incorpora en un cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones ad extra entre Administración y administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la autotutela como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.

La norma, que incorpora plenamente las tecnologías de la información al intercambio entre Administración y administrado, y que supone por tanto un cambio de paradigma para ambas partes, entrará en vigor en octubre de 2016, con un periodo vacatio legis mayor, de hasta tres años, para algunas de sus disposiciones, en particular las relativas a los registros, punto de acceso y archivo único electrónicos.

I. Introducción

Con el propósito de ordenar y clarificar la forma en que se organizan y se relacionan las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos y empresas, así como con el resto de Administraciones e instituciones del Estado, y en aras a garantizar el sometimiento pleno de la Administración Pública a la Ley y a Derecho, como reza el artículo 103 de nuestra Constitución Española, se ha impulsado una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales, esto es, las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas.

En este afán, como decimos, se han impulsado dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español (i) la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y (ii) la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En esta Nota analizaremos la nueva Ley de Procedimiento Administrativo que, tras un período de *vacatio legis* de hasta 3 años para algunas de las reformas que articula, sustituirá a la tan conocida Ley 30/1992, de 16 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común.

Pues bien, la nueva Ley de Procedimiento Administrativo supone una reforma integral y estructural en la materia con el fin de regular en un cuerpo legislativo único las relaciones *ad extra* entre las Administraciones y los administrados tanto en lo referente al ejercicio de la autotutela como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.

Sin embargo, como ya se apuntaba, no entrará en vigor de manera inmediata, sino que goza de un período de *vacatio legis* de un año desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que acaecerá el 2 de octubre de 2016. Aún más, las 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, entrarán en vigor a los dos años de la entrada en vigor de la Ley, es decir, el 2 de octubre de 2018. Por lo tanto, habrá que esperar aún para que la presente regulación despliegue todos sus efectos.

A continuación analizaremos las principales novedades legislativas que incorpora esta norma siguiendo el mismo orden sistemático de la Ley.

II. Título preliminar

1. El Título Preliminar viene a recoger, junto a la regulación de los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, los principios que presiden el procedimiento administrado común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones públicas y, con carácter inédito en esta norma, la regulación de los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones, con carácter básico.
2. En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación se prevé la aplicación de lo previsto en esta Ley a todos los sujetos comprendidos en el concepto de Sector Público, si bien, las Corporaciones de Derecho Público (como Colegios Profesionales o Cámaras de Comercio) se regirán por su normativa específica y solo supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley.
3. Novedosa es también la previsión de que sólo mediante Ley podrán establecerse trámites adicionales o distintos de los contemplados en esta norma, siempre que ello sirva a los fines de una mayor eficacia, y sea proporcionado y necesario para la consecución de los fines del propio procedimiento, motivándolo debidamente. Sin perjuicio de lo anterior, por la vía reglamentaria se podrán regular especialidades del procedimiento.

III. Título I: De los interesados en el procedimiento

1. Con respecto a la capacidad de obrar, cabe destacar su extensión a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los

patrimonios independientes o autónomos cuando así lo declare expresamente la Ley.

2. En materia de representación, se arbitran nuevos medios de acreditación en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas. Así, por ejemplo, se permite el apoderamiento "*apud acta*" más propio de la sede jurisdiccional, ya sea presencial o incluso electrónico, así como la acreditación de su inscripción en un registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente.

En efecto, la Ley establece que la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deberán disponer de un registro electrónico de apoderamientos, que deberán ser interoperables entre sí, y con otros registros administrativos similares, generales y particulares, con el Registro Mercantil, de la Propiedad y protocolos notariales, de manera que se pueda comprobar con plena validez y de una manera más eficaz la representación de quienes actúan ante las Administraciones Públicas en nombre de tercero.

3. Otra de las novedades relevantes de esta Ley es la distinción que establece entre la identificación del interesado y los supuestos en que resulta obligatorio el uso de la firma electrónica, de manera que, con carácter general, bastará la identificación del interesado para cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo por cualquiera de los medios de identificación previstos, exigiéndose la firma solo cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado.

IV. Título II: De la actividad de las Administraciones Públicas

1. El nuevo artículo 13, como complemento al artículo 53 que establece una relación de derechos de los interesados en el procedimiento administrativo, similar al antiguo artículo 35 de la Ley 30/1992, establece los derechos que ostentan en sus relaciones con la Administración todos aquellos que tengan capacidad de obrar, y son:
 - a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General Electrónico de la Administración.
 - b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
 - c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma, de acuerdo a lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.
 - d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de

transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

- e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
 - f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.
 - g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.
 - h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
 - i) Cualesquiera otros que les reconozca la Constitución y las leyes.
2. Novedosa resulta también la regulación del derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. En esta línea, las personas físicas, salvo en determinados supuestos en que será una obligación, podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos o no. No ocurre, sin embargo, lo mismo para determinados sujetos a quienes se impone la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos para la realización de cualquier trámite en el seno de un procedimiento administrativo; estos son:
- a) Las personas jurídicas
 - b) Las entidades sin personalidad jurídica
 - c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional, incluyendo en este colectivo a los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
 - d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración
 - e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Por último, la Ley contempla la posibilidad de que reglamentariamente se pueda establecer la obligación de relacionarse con las Administraciones a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, y esto es lo que llama la atención, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

3. En materia de registros, se introduce la obligación de cada Administración de disponer de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo Público o Entidad vinculada o dependiente de éstos, pudiendo anotarse, también, la salida de documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

A tal fin, todos los documentos presentados de manera presencial ante la Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados por la oficina de asistencia en materia de registros para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviendo los originales al interesado, con algunas excepciones.

4. En materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública 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.
5. Se amplían los supuestos en que el silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado produce efectos desestimatorios. Así, junto a los ya previstos en el actual artículo 43 de la Ley 30/1992, el futuro artículo 24 contempla aquellos procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y los de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Además, con carácter general el silencio será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a instancia del interesado.
6. Novedosa es también la regulación de la validez y eficacia de las copias, en donde se aclara y simplifica el actual régimen y se definen los requisitos necesarios para que una copia sea auténtica. Destaca, asimismo, la obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro o sistema equivalente de los funcionarios habilitados para realizar copias auténticas, de manera que se garantice que las mismas se expiden correctamente.

7. En materia de términos y plazos merece ser destacada la introducción del cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles, unificando así la regulación de los plazos en el ámbito judicial y administrativo.

Se aclaran, asimismo, ciertas dudas que suscitaba el cómputo de los plazos, ya resueltas por la jurisprudencia, estableciendo que, si el plazo se fija en meses o años, éste concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. No obstante, si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

Por último merece llamar la atención sobre las nuevas posibilidades que ofrece el sistema de registro electrónico en materia de cómputo de plazos, pues permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas del día.

V. Título III: De los actos administrativos

1. Este Título mantiene en gran medida la mayoría de las reglas ya establecidas en la Ley 30/1992 en materia de actos administrativos, sus requisitos, eficacia y las reglas sobre nulidad y anulabilidad.
2. Se amplía la enumeración de actos administrativos que deben ser motivados, para integrar el procedimiento sancionador en el procedimiento común, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, incluyendo así (i) los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados, (ii) los actos que acuerden la terminación del procedimiento por imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio, (iii) las propuestas de resolución de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.
3. En cuanto a la eficacia de los actos administrativos, la nueva Ley establece la sujeción de los órganos administrativos a las normas y actos dictados por otros órganos administrativos en el ejercicio de su propia competencia, aun cuando no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.
4. Otra de las novedades legislativas que incorpora esta Ley es la regulación de las notificaciones electrónicas, que serán preferentes, y se realizarán en la sede electrónica o dirección electrónica habilitada única, según corresponda, estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a

disposición de las notificaciones, incrementando así la seguridad jurídica de este medio de comunicación.

VI. Título IV: De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común

1. Una de las principales novedades a destacar es que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común. El propósito de esta reforma es la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades dentro del procedimiento común.

En este orden de ideas, y dada la sistemática de la nueva Ley, habida cuenta que los principios generales que rigen la potestad sancionadora y el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, su concreta regulación habrá que buscarla en la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

2. La nueva regulación, en el propósito de informatizar el procedimiento administrativo y las relaciones ad extra de la Administración con los administrados, incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligado de medios electrónicos, extendiéndolo al propio expediente administrativo, estableciendo un formato electrónico y una enumeración de los documentos que deben integrarlo.
3. Novedosa es también la regulación de una tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, en un determinado ámbito objetivo de aplicación, estableciendo un plazo máximo de resolución que será de 30 días. Con ello se agiliza la actuación administrativa y el plazo de respuesta al administrado.

VII. Título V: De la revisión de actos en vía administrativa

1. El nuevo Título V no introduce mayores novedades en materia de recursos administrativos (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión), permaneciendo también inalterada la potestad de la Administración de revisar de oficio sus propios actos.
2. Sin embargo, sí resulta novedosa la posibilidad que establece la nueva Ley de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto y se hubiera interpuesto el oportuno recurso contencioso-administrativo 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.

3. Por último, se suprimen las todavía vigentes reclamaciones previas en vía civil y laboral, dada su escasa aplicación práctica.

VIII. Título VI. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar Reglamentos y otras disposiciones

1. La nueva Ley regula la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria, recogiendo en este Título los principios a que de ajustar su actuación la Administración titular, haciendo así efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.
2. En este sentido, se establecen los principios de buena regulación, de manera que las Administraciones Públicas deberán actuar en este ámbito de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.
3. Se establece la obligación de que, con periodicidad anual, se apruebe y publique un Plan Anual Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que hayan de ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Ello dotará de mayor seguridad jurídica el horizonte jurídico de los administrativos, que podrán conocer con antelación los cambios legislativos proyectados.
4. Además, se incrementará la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. A tal fin, se prevé que con carácter previo a la elaboración de un proyecto o anteproyecto de ley o reglamento, se sustancie una fase de consulta pública, a través de un portal web de la Administración competente, para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma. Además, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el texto se publicará en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los afectados y recabar la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a quienes se vieren afectados por tal norma.

IV. Conclusión

Podemos concluir así que la nueva Ley de Procedimiento Administrativo supone una clara apuesta por la integración de las nuevas tecnologías en la actuación de las Administraciones que, necesariamente, deberá venir acompañada de la suficiente dotación presupuestaria y de una no menos necesaria tarea de formación no solo para los empleados públicos sino también para todos aquellos a quienes obligatoriamente se impondrá el empleo de medios electrónicos en sus relaciones con la Administraciones Públicas, de manera que esta reforma no se convierta en un

velado obstáculo para el ejercicio de los legítimos derechos de los que todos somos titulares en nuestras relaciones con las Administración.

Sin duda, ello también deberá llevar aparejado el necesario control que garantice la seguridad en el uso de tales tecnologías de manera que todo el flujo de información sea estrictamente empleado para los fines que le son propios y se garantice la confidencialidad y el derecho a la protección de los datos personales.