

Nota informativa Área de Administrativo y Urbanismo | Octubre 2016

PRINCIPALES NOVEDADES DE LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (LEY 39/2015, DE 2 DE OCTUBRE)

El pasado 2 de octubre entró en vigor la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común (en adelante, la "LPAC"), derogando la veterana Ley 30/1992 e importantes reglamentos como es el caso del RD 429/1993, sobre procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial y el RD 1398/1993, de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

La LPAC pretende recoger una regulación completa y sistemática de las relaciones *"ad extra"* entre las administraciones y los administrados, mientras que de la regulación de las relaciones internas entre el Estado y otras administraciones o instituciones del Estado, relaciones *"ad intra"*, se ocupa la Ley 40/2015 formulada y promulgada en paralelo.

Esta separación teórica entre las denominadas leyes "gemelas" no es del todo real ya que hay materias de las que encontramos disposiciones en ambos textos legales (este es el caso del uso de medios electrónicos, regulación de órganos administrativos, potestad sancionadora o la responsabilidad patrimonial, entre otros). De hecho, la técnica legislativa fue criticada abiertamente por el Consejo de Estado en los dictámenes de 29 de abril de 2015 (274/2015 y 275/2015) durante la tramitación de los anteproyectos, en el sentido de que no se ha logrado una separación nítida en la regulación de determinadas instituciones y se producen duplicidades innecesarias que pueden generar inseguridad jurídica y confusión para los ciudadanos.

El objeto de la LPAC, aplicable a todos los sujetos del sector público atendiendo a su condición de ley básica, es regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las administraciones, incluyendo el sancionador y el de reclamación patrimonial, así como los principios a los que debe ajustarse el ejercicio de la iniciativa legislativa y parlamentaria.

En términos generales, la LPAC no introduce modificaciones sustanciales en cuanto a la regulación de la actividad administrativa y del procedimiento, excepto la inequívoca apuesta del legislador para la tramitación electrónica de los expedientes que se configura como derecho de los ciudadanos y, al mismo tiempo, una obligación de las Administraciones *"porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados"*, como expresa la Exposición de Motivos.

Lo que sí se presenta como novedad destacable es la regulación de la potestad normativa y la iniciativa legislativa de

las Administraciones. La LPAC invoca los principios *better regulation* y *smart regulation* como pautas de mejora en la producción de normas. En este sentido, es innovadora en nuestro país la previsión de un análisis adecuado del impacto de las normas de forma continuada, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración, dado que sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes.

Las principales novedades de la LPAC, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

1. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA - RELACIONES CIUDADANO-ADMINISTRACIÓN

- i. Se amplía la **capacidad de obrar** 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. Previsión coherente con la capacidad procesal que la LJCA ya reconoce a dichas entidades.
- ii. Se establece, como regla general, la **obligación de las personas de colaborar con la Administración** (no únicamente en los supuestos previstos por la ley como establecía la Ley 30/92). Esta "colaboración" en materia sancionadora permite al infractor (cuando haya otros infractores) eximirse del pago de la multa si es el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción.
- iii. Nuevos medios para acreditar la **representación** ante las administraciones públicas, como son el apoderamiento "*apud acta*", presencial o electrónico, o la inscripción en el registro electrónico de apoderamientos. El Estado, las CCAA y las entidades locales dispondrán obligatoriamente de dicho registro, sin perjuicio de que otros organismos públicos también puedan disponer de su registro particular. En cualquier caso, todos los registros de apoderamientos deben ser plenamente interoperables entre sí, garantizando la interconexión, la compatibilidad informática y la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen. Significar que la DA 2ª contempla la adhesión voluntaria de las CCAA y las entidades locales a las plataformas y registros de la administración general del Estado; voluntariedad que queda en entredicho cuando la misma disposición exige que la no adhesión se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la L.O. 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- iv. Las **personas físicas** podrán decidir si utilizan o no medios electrónicos **a menos que estén obligadas** por tratarse de: a) los que ejerzan una actividad profesional para la que se requiera la colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que lleven a cabo con las administraciones públicas en ejercicio de la actividad profesional mencionada. Es evidente que resultaba más sencillo referirse sin más a los **abogados/as**, mientras que se mencionan expresamente los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles; b) los que representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración; c) los empleados de las administraciones públicas para los trámites y actuaciones que efectúen con ellas por

razón de su condición de empleado público, según determine reglamentariamente cada Administración. Las **personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica están obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos** para efectuar cualquier trámite de un procedimiento administrativo.

Más aún, la Ley habilita a las Administraciones a que, reglamentariamente, puedan establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

- v. Cada Administración debe disponer de un **registro electrónico general** en el que **hay que asentar todo documento que se presente por los interesados en cualquiera de las formas previstas en el artículo 16.4 LPAC**: de forma electrónica en el mismo registro electrónico o en otro del sector público, presencial, por correo, en las oficinas de asistencia en materia de registros, en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero y en cualquier otra que establezcan las disposiciones vigentes. El registro electrónico permitirá la presentación de documentos todos los días del año, durante las 24 horas. No obstante, a efectos de plazo, **la presentación en un día inhábil se entenderá efectuada la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil**. Además, los documentos presentados el día inhábil se reputarán anteriores, por orden de hora efectiva, a los presentados en el primer día hábil posterior.
- vi. Las **notificaciones electrónicas** son preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única y se establecen nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de dichas notificaciones.
- vii. En todo caso, la D.A 7ª dispone **que las previsiones relativas a los registros electrónicos, comunicaciones electrónicas, apoderamientos y archivo único electrónico, producirán efectos a partir del 2 de octubre de 2018**.

2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

- i. Con el objetivo de simplificación y seguridad jurídica, la ley diseña un procedimiento que pretende ser verdaderamente común, de manera que **las especialidades sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial ya no se regulan en títulos separados sino que se integran en la regulación general**.
- ii. Se incorpora una **tramitación simplificada**, por razones de interés público o falta de complejidad del procedimiento. Esta tramitación debería permitir la resolución en 30 días desde la notificación del acuerdo al

interesado, pero parece una utopía a la vista de los trámites "mínimos" que regula la propia ley para este procedimiento.

- iii. El **cómputo de plazos** se asimila a la orden judicial, de modo que, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, **excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos**. Antes ya se ha hecho mención a la introducción del cómputo por horas, coherente con la regulación de la tramitación electrónica.
- iv. Introduce **nuevos motivos de suspensión del plazo máximo para resolver un procedimiento**, que son bienvenidos por evidentes razones jurídicas: a) cuando haya un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución; b) cuando para resolver sea indispensable obtener el pronunciamiento previo de un órgano jurisdiccional.
- v. En materia de silencio, se mantiene la regla general (en la práctica bastante desvirtuada) del silencio positivo. Destaca la novedad de la obligación de la Administración de expedir de oficio, en el plazo de quince días, el certificado acreditativo del silencio producido.
- vi. Se eliminan las reclamaciones previas en vía civil y laboral, por considerar el legislador que han demostrado una escasa utilidad práctica.

3. INICIATIVA LEGISLATIVA Y POTESTAD NORMATIVA DE LAS ADMINISTRACIONES

- i. Incorpora **principios de buena regulación**, que identifica con la necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Se hace hincapié en las cuestiones económicas, estableciendo que, **si la iniciativa normativa afecta a gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán cuantificarse y valorarse los efectos**, con sujeción, en todo caso, a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- ii. La **participación de los ciudadanos** se articula en dos momentos: trámite de consulta pública a través del portal web de la Administración con carácter previo a la elaboración de la norma (sobre los problemas a solucionar, la necesidad y oportunidad, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas reguladoras y no reguladoras); si la norma afecta a derechos e intereses legítimos, se prevé una **audiencia específica para los ciudadanos afectados**, sin perjuicio de recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen posibles afectados. Estos trámites no son obligados en los supuestos de normas presupuestarias u organizativas de las administraciones o cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

- iii. **Revisión periódica de la normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación** y comprobar en qué medida las normas en vigor han alcanzado los objetivos previstos y si estaba justificado correctamente el coste y las cargas por ellas impuestas. El resultado de esta evaluación se hará público.

Confiamos en que, a pesa de las carencias detectadas, la LPAC suponga reforzar las garantías de los ciudadanos ante la Administración y la sujeción de ésta a los principios constitucionales de legalidad y objetividad al servicio del interés general.