



## Trabajo Fin de Grado

**Novedades en el Procedimiento Administrativo Común, con la nueva Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.**

Autor:

**Alejandra Raso del Prim.**

Director:

**Manuel Guedea Martin.**

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo  
2017.

**Índice:**

- I. Introducción. Página, 3.
- II. La reforma del Procedimiento Administrativo Común, en las leyes de 2015. Página, 5.
- III. Procedimiento administrativo en la nueva ley 39/2015, (LPAC). Página, 6.
- IV. Otras novedades de la Ley, 39/2015. Página, 15.
- V. Las nuevas leyes, en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Página, 18.
- VI. Las nuevas leyes, y su aplicación en el ámbito de las Entidades Locales. Página, 19.
- VII. Conclusiones. Página, 20.
- VIII. Resumen. Página, 23.
- IX. Bibliografía. Página, 24.
- X. Webgrafía. Página, 24.

## I. Introducción:

Con fecha 2 de octubre de 2015, fueron publicadas en el Boletín Oficial del Estado, dos nuevas leyes que pretenden introducir grandes cambios en el funcionamiento de la Administración Pública, su primera novedad es separar en dos la tan conocida Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (en adelante LPC) regulando por un lado el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, mediante la Ley 39/2015 de 1 de octubre, (en adelante LPAC), y por otro el Régimen Jurídico del Sector Público, con la Ley 40/2015 de 1 de octubre, (en adelante RJSP).

Se regresa a la dualidad legislativa de la regulación del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, volviendo al antiguo sistema de los años 50, antes regulado por dos leyes: Ley del Régimen Jurídico de la Administración Pública de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, donde encontramos la primera definición en la Ley de 17 de julio de 1958, del Procedimiento Administrativo, ya derogada por la LPC, pero que podría ser usada en la actualidad: “*El procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.*”

Con la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, aparecen importantes novedades en la materia. Cabe destacar entre otros, su Art. 103.1, “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”, donde se establece el principio de objetividad, que ha de presidir la actuación de las Administraciones Públicas, para satisfacer los intereses de sus administrados. En su Art. 105.c), dice, que la ley regulará, “*El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado*”, ampliando el concepto de procedimiento a la forma reglada de la actividad de las Administraciones Públicas. En el Art. 106 se establece, tanto el control a las administraciones, por parte de los tribunales, “*los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*”, como la responsabilidad patrimonial hacia particulares, “*Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”. Y posteriormente en su Art. 149.1.18<sup>a</sup>, establece la competencia exclusiva del Estado tanto en las bases del régimen jurídico como en el procedimiento administrativo, “*Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*”.

Para conocer los antecedentes legislativos de esta nueva ley, LPAC, debemos de conocer las leyes que le preceden, comenzando por su precedente en esta materia, posterior a la Constitución Española, el Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, aquí aparece la primera concepción de procedimiento administrativo en las reclamaciones económico administrativas. Nueve años después la Ley de bases de 19 de octubre de 1989, aparece como la primera regulación del procedimiento como tal, de forma más extensa, esta ley sienta las bases, pero remite la regulación de cada procedimiento a ser desarrollado mediante sus correspondientes reglamentos.

En el ejercicio de la competencia que la Constitución Española, en su Art. 149.1.18<sup>a</sup>, otorga al Estado, se aprueba la LPC, cuyo objeto son bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, tal como dice su artículo primero. Esta ley justifica su nacimiento en dos aspectos fundamentales, el hecho de que la Constitución de 1978, alumbra un nuevo concepto de Administración, sometida a la ley y al derecho y la necesidad de introducir reformas profundas en esta materia que tengan en cuenta la multiplicidad de Administraciones Públicas a las que la ley va dirigida.

La Ley LPC, sufre diferentes modificaciones, a principal y más importante ha sido Ley 4/1999, de modificación de la LPC, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que además del procedimiento administrativo común, incluye el régimen jurídico y la responsabilidad administrativa, unificando así las materias reguladas en las leyes, del Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo, de 1957 y 1958 respectivamente. Esta Ley surge a partir de los problemas que presenta la LPC, en ciertos artículos, como por ejemplo en el silencio administrativo, donde se intenta abordar el régimen del silencio, para cada uno de los numerosos procedimientos que ya existían en ese año, modifica el cómputo de plazos e intenta ampliar la regulación de los trámites que ya se regulaban en la ley que modifica, otra novedad aparece la revisión de los actos, donde se exige la motivación de la revisión de las disposiciones generales y de la adopción de medidas provisionales, otras modificaciones son la responsabilidad patrimonial o la supresión del recurso de reposición, siendo este último una de las más importantes modificaciones, esta ley establece el recurso de reposición con carácter potestativo y recupera, el recurso de alzada, que se regula con su configuración tradicional.

Durante la crisis económica y financiera de los últimos años, se aprueba la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, que añade o modifica también ciertos puntos en el procedimiento administrativo, en su Sección II Simplificación Administrativa, en su Art. 40 se insta a las Administraciones Públicas y al Gobierno a elaborar proyecto de ley de modificación del sentido del silencio administrativo en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general, añadiendo en los siguientes artículos los modelos de Declaración Responsable y Comunicación Previa, en cuanto a las licencias locales de actividad, modificando también la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por último Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con un triple objetivo: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, garantizar el acceso a la información y establecer las obligaciones y consecuencias del deber de los poderes públicos de cumplir con el buen gobierno. Entre las modificaciones que introducen en el procedimiento administrativo es precisamente regular el derecho al acceso a los archivos y registros administrativos. Bajo los mismos objetivos se aprueba la ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, y así, adaptar el marco legislativo de la Comunicad a la Legislación estatal.

En cuanto a las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, que establece en el actual Estatuto de Autonomía, vienen reguladas en los Art. 70 y 71, estas competencias la Comunidad Autónoma deberá ejercerlas respetando siempre lo recogido en la Constitución Española, en su Art. 149. Cabe destacar para este tema, entre sus competencias exclusivas, organización de sus instituciones y en del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, que ya aparecía como competencia exclusiva en el Estatuto de Autonomía de 1982. Otra ley a tener en cuenta en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón es la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de

Aragón, actualmente en revisión, que regula el poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma, así como las atribuciones, competencias y responsabilidad.

## II. La reforma del Procedimiento Administrativo Común, en las leyes de 2015:

**1. Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común y de las Administraciones Públicas (LPAC)**, su finalidad principal, es regular las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, teniendo muy en cuenta las nuevas tecnologías, y como estas han afectado a estas relaciones, en los últimos años, incluye en procedimiento sancionador y el de responsabilidad de las Administraciones, buscando siempre la efectividad, transparencia y agilidad de las Administraciones Públicas, así como reforzar la participación ciudadana, la seguridad jurídicas y la revisión del ordenamiento. Como se establece en el Art. 1.1 de la ley:

*“La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”.*

- A) Esta ley está compuesta por 133 artículos, divididos en un título preliminar y seis títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una derogatoria y siete disposiciones finales.

Su estructura es la siguiente:

Título Preliminar. Disposiciones generales.

Título I. De los interesados en el procedimiento.

Título II. De la actividad de las Administraciones Públicas.

Título III. De los actos administrativos.

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

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

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

- B) La LPAC, deroga, las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley, y las siguientes disposiciones:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.
- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.
- Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.
- Gran parte del articulado del Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

- C) Además también modifica las siguientes normas:

- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

**2. La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (RJS)**, esta ley establece un sistema legal del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de la regulación específica de la Administración General del Estado, reforma la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y sus relaciones entre ellas, estableciendo los principios generales de actuación, y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos. Con ella se establece una mayor transparencia y agilidad en las actuaciones de las Administraciones Públicas, así como una mayor cooperación y coordinación entre ellas. Como establece su Art. 1, el objeto de la ley es el siguiente:

*“La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades”.*

Esta ley está compuesta por 158 artículos, divididos un título preliminar y tres títulos, veintidós disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y dieciocho disposiciones finales.

A) Su estructura es la siguiente:

Título Preliminar. Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público.

Título I. Administración General del Estado,

Título II. Organización y funcionamiento del sector público institucional,

Título III. Relaciones interadministrativas,

B) La RJS, deroga, las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley, y las siguientes disposiciones:

- El artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- El artículo 110 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Los artículos 44, 45 y 46 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Parte del articulado de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.
- Parte del Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- Los artículos 37, 38, 39 y 40 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

C) Modifica las siguientes normas:

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- La Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.
- El Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.
- La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

- La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

### **III. Procedimiento administrativo en la nueva ley 39/2015, (LPAC):**

El procedimiento es el cauce formal de la producción de las disposiciones y resoluciones administrativas. Al tratarse de la Administración Pública el procedimiento tiene como significado garantizar los derechos e intereses de los administrados.

El procedimiento administrativo se configura como una garantía que tiene el ciudadano de que la Administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas del procedimiento administrativo, procedimiento que por otra parte el administrado puede conocer y que por tanto no va a generar indefensión. Todo esto se puede traducir en el principio de buena fe y deber de buen hacer de la Administración, que a partir de esta nueva ley deben de aplicar la norma de motivar razonablemente, tanto la resolución como la propuesta de dicha resolución.

El procedimiento administrativo, se rige por los siguientes principios:

- Principios recogidos en la Constitución:
  - Deber de objetividad.
  - Principios de eficacia y eficiencia.
  - El principio de servicio al ciudadano.
- Los principios que informan el procedimiento en sentido estricto:
  - Principio de oficialidad.
  - Principio de celeridad.
  - Principio de igualdad.
  - Principio antiformalista.
  - Principio de audiencia.
  - Principio de publicidad.
  - Principio de reconocimiento de medios de revisión o impugnación.
  - Principios de proporcionalidad y de menor onerosidad.

El procedimiento administrativo, se encuentra regulado en el Título IV, de la LPAC, a través de sus 4 fases: iniciación, ordenación, instrucción y finalización, tal como establece el Art. 1 de la ley, solo mediante ley y de manera motivada podrán incluirse trámites adicionales o distintos, a los que contempla esta ley, siempre que resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, podrán establecerse, reglamentariamente, especialidades referentes a los órganos competentes, plazos en razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicaciones o informes.

En la LPAC encontramos dos tipos de procedimientos:

- El Procedimiento Administrativo Común, que es el aplicado por defecto a los actos de las Administraciones Públicas.
- Procedimientos especiales, son los aplicados en casos especiales, que se adaptan a las reglas de la LPAC mediante sus propias leyes.

Según establece la Disposición Adicional Primera de la LPAC, los procedimientos administrativos que estén regulados en leyes especiales, por razón de su materia, que no exijan alguno de los trámites que prevé la ley, o en su caso sean trámites adicionales o distintos, se regirán por lo que dispongan dichas leyes, especiales. Son actuaciones y procedimientos que se rigen por su normativa específica y supletoriamente por la LPAC:

- Aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.
- Gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.
- Actuaciones o procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.
- Extranjería y asilo.

En cuanto a los procedimientos especiales para la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, así como los relativos al ejercicio de la potestad sancionadora, regulados en los Reales 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial y 1.398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, fuera de la LPC, han quedado derogados por la LPAC. Con la aprobación de las dos nuevas leyes, se producen importantes cambios, cambios que suponen que el régimen sustantivo de ambas pasa a formar parte de la LJSP; y el procedimiento, tanto para la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, como para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones públicas, pasa a estar regulado por la LPAC, con ciertas peculiaridades, como puedes ser por ejemplo dentro de un procedimiento sancionador, la posibilidad de reducir la multa interpuesta por pronto pago. Igualmente ocurre con la extensión de los principios de la potestad sancionadora en el ejercicio de la potestad disciplinaria del personal de la administración.

### **El procedimiento administrativo:**

El procedimiento administrativo que se define en la LPAC, ya en su preámbulo, como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración, se desarrolla a través de 5 fases, cada una de las cuales cuenta con sus propios trámites:

- Iniciación.
- Ordenación.
- Instrucción.
- Finalización.
- Ejecución.

**1.- Iniciación:** Regulado en el Título IV, De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, Capítulo II, Iniciación del procedimiento, de la LPAC, artículos 54 a 69.

1.1.- La primera fase llamada iniciación es forma en que comienza el procedimiento. El Art. 54 de la LPAC establece que los procedimientos pueden iniciarse de oficio o a solicitud del interesado, al igual que el Art. 68 de la LPC.

La nueva LPAC, establece con más detalle la iniciación de oficio, que se reservaba un único artículo en la LPC, (Art. 69, *Iniciación de oficio*), ahora en la sección segunda del capítulo dedicado a la Iniciación del Procedimiento en la nueva Ley, a lo largo de 8 artículos:

- Artículo 58 Iniciación de oficio.
- Artículo 59 Inicio del procedimiento a propia iniciativa. Cuando se conoce directa o indirectamente las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento.

- Artículo 60 Inicio del procedimiento como consecuencia de orden superior. La que emite un órgano administrativo superior jerárquicamente.
- Artículo 61 Inicio del procedimiento por petición razonada de otros órganos. La propuesta por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el procedimiento pero tiene conocimiento de las circunstancias que lo motivan.
- Artículo 62 Inicio del procedimiento por denuncia. El acto por el que cualquier persona pone en conocimiento del órgano competente la existencia de un determinado hecho.
- Artículo 63 Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora.
- Artículo 64 Acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora. Estos procedimientos se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendadas a distintos órganos.
- Artículo 65 Especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. Para iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado, y en el acuerdo de iniciación se les concederá un plazo de 10 días para que puedan presentar cuantas alegaciones o documentos estimen.

La Iniciación a Instancia de parte, aparece regulada ahora en el Art. 66 de la nueva LPAC, señala al igual que el Art. 70 de la LPC, los requisitos que deberán contener las solicitudes, junto con la posibilidad de poder formular en una única solicitud, las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico, la novedad en la nueva ley es:

- El deber de las oficinas de asistencia en materia de registros, de facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce, y el deber de las Administraciones Públicas a mantener actualizada un listado con los códigos de identificación.
- El deber de las Administraciones Públicas de establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar varias solicitudes simultáneamente. (Estos modelos que deberán de estar a disposición de los interesados serán voluntario).

1.2.- Otra de las novedades en la iniciación del procedimiento, en cuanto a las medidas provisionales, es que el Art. 56 de la LPAC, establece expresamente las medidas que se pueden establecer en los términos de la Ley de Enjuiciamiento Civil:

- 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 ilícita 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.
- 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.

1.3.- En cuanto a la declaración responsable y comunicación, el Art. 69 de la LPAC, añade en su punto sexto, al antiguo Art. 71 bis, de la LPC, que no se podrá exigir ambas acumulativamente, ya que bastará bien una declaración responsable, o bien una comunicación, para iniciar una actividad u obtener el reconocimiento de un derecho.

1.4.- Los plazos para iniciar un procedimiento, regulados en el Art. 30 de la nueva ley, una de las mayores novedades, es el computo de los plazos por horas, que no podrán tener una duración superior a 24 horas, igualmente establece una nueva consideración para los plazos que se cuenten por días, estableciendo que, mientras por Ley o en el Derecho de la Unión Europea, no se diga lo contrario, serán considerados inhábiles, los sábados, domingos y días festivos, con lo que se equiparan los plazos administrativos a los judiciales.

Dependiendo de si el plazo se fija en horas, en días o en meses se computarán de una manera u otra:

- Los plazos fijados por horas se contarán de hora en hora y minuto en minuto, desde la hora y minuto que tenga lugar la notificación o publicación.
- Los señalados en días, como ya se hacía con la anterior ley desde el día siguiente a la notificación o publicación.
- Al igual ocurre en los señalados en meses, los plazos inician desde el día siguiente a la notificación o publicación.

En el caso de que el último día de plazo sea inhábil se entenderá prorrogado al primer día hábil.

En cuanto a la presentación de documentos en registro electrónico, los cómputos de plazos se guiaran por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá de contar con las medidas necesarias para dar fiabilidad al acto. Estos registros permitirán la presentación de documentos todos los días del año, y en el caso de que se presentase escrito en día inhábil para esa administración, se entenderá presentado en la primera hora del primer día hábil siguiente.

1.5.- En cuanto al registro general el Art. 16 de la LPAC, continúa con el deber de instalarse en soporte informático.

**2- Ordenación del Procedimiento:** Regulado en el Título IV, De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, Capítulo III, Ordenación del procedimiento, de la LPAC, artículos 70 a 74. Esta fase rige una serie de reglas o principios que deben presidir la tramitación del procedimiento.

Igual que regulaba la LPC, en la nueva Ley se establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, en el despacho de expedientes se guardará orden riguroso de incoación en los asuntos de homogénea naturaleza. Los trámites que por su naturaleza admitan una impulsión simultánea se acordarán en un solo acto.

Se añade en esta fase, la definición del Expediente Administrativo, que aparece en el Art. 70, de la LPAC, definiéndolo 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*", y que tendrá formato electrónico, su contenido mínimo será 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.

El Art. 72, añade a fase de Ordenación del Procedimiento, la concentración de trámites, no regulado en la anterior ley, se establece en este artículo que se acordarán en un solo acto todos los trámites, que por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo, de acuerdo con el principio de simplificación administrativa.

El resto de cuestiones relativas a esta fase del procedimiento, impulso, cumplimiento de trámites o cuestiones incidentales, quedan redactadas del mismo modo que en la anterior ley, sin novedades.

**3.- Instrucción del Procedimiento:** Regulado en el Título IV, De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, Capítulo IV, Instrucción del Procedimiento, de la LPAC, artículos 75 a 83.

La instrucción son los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse resolución, una vez más son los medios electrónicos la novedad en esta fase, ya que el Art. 75, de la LPAC, en su punto primero, establece que los actos de instrucción se realizarán de oficio y por medios electrónicos, también añade este artículo en su punto tercero, que los actos que requieran la participación de los interesados, se harán en la forma que resulte más compatible con la obligaciones laborales y profesionales de estos.

La nueva ley continúa permitiendo alegar en cualquier momento del procedimiento, anterior al trámite de audiencia. Las alegaciones han de ser tenidas en cuenta al redactar las propuestas de resolución. La comparecencia para alegar no otorga la condición de interesado.

En cuanto a los medios y periodo de prueba, se añade en el Art. 77, que viene a sustituir al anterior Art. 80, de la LPC, añade en sus puntos cuatro, cinco y siete:

4. En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

5. Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.

...

7. Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución.

Los informes constituyen una actividad de instrucción destinada a ilustrar (por funcionarios técnicos o jurídicos) en su decisión a los órganos resolutivos competentes. En la LPAC, aparecen regulados en su Art. 80, como no vedad una vez más, los medios electrónicos, ya que dicho artículo en su punto segundo establece que los informes serán emitidos a través de medios electrónico, con los requisitos que señala el Art. 26, de la misma ley en el plazo de diez días. Comparando este artículo con el Art. 93 de la LPC, vemos que desaparece la categoría de informe preceptivo determinante, el cual queda solo en informe preceptivo.

Otro trámite en la fase de Instrucción del procedimiento, es el trámite de audiencia, está dirigido a los interesados en el procedimiento, para que conozcan el conjunto de los datos que figuran en el expediente, aquí aparece como novedad en el Art. 82, de la LPAC, su punto número cinco:

*5. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.*

**4.- Finalización del procedimiento:** Regulado en el Título IV, De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, Capítulo V, Finalización del Procedimiento, de la LPAC, artículos 84 a 95. Ésta, es la fase, que como su propio nombre indica, pone fin al procedimiento, como establece el Art.

84 de la LPAC, ponen fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia y la caducidad, así como la imposibilidad material de continuar dicho procedimiento.

La primera novedad es en el Art. 87, de la LPAC, donde se regulan las actuaciones complementarias, no reguladas específicamente en la LPC, y que dice así:

"Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento.

El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes tras la finalización de las mismas. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias".

El Art. 138, de la LPC, se divide en la nueva ley, en dos, (Art. 89 y 90), para regular la finalización en los procedimientos de carácter sancionador, de forma más exhaustiva, así como sus especialidades. Lo regulado en la LPAC, añade a este tema el poder suspender cautelarmente la ejecutividad de la resolución si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso administrativo.

Igualmente lo regulado en el Art. 142.6, de la LPC, que decía "La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada de que derive, pone fin a la vía administrativa", pasa ahora a legislarse en dos artículos el 91 y 92 de la LPAC, donde regula de una forma más específica el contenido mínimo que ha de tener la propuesta de resolución en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, y que también establecen que transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído resolución expresa, podrá entenderse que la resolución a la indemnización del particular.

**5.- Tramitación Simplificada:** Regulado en el Título VI, De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, Capítulo V, De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, de la LPAC, artículos 96.

Otra novedad no regulada en la LPC, es la que aparece en el Art. 96, de la LPAC, sobre la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, hasta ahora solo posible para los procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial, que a partir de ahora se podrá establecer por parte de las Administraciones Públicas, objetivamente, cuando razones de interés público, o falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, a no ser que alguna de las partes mostrase discrepancias, procedimiento que la Administración deberá notificar a los interesados cuando se acuerde, igualmente en cualquier momento de la tramitación el órgano competente podrá acordar continuar su tramitación por la forma ordinaria del procedimiento.

Los procedimientos tramitados de esta manera, contarán con un plazo para resolver de treinta días, a no ser que reste menos para su tramitación ordinaria, y deberán de contener únicamente los siguientes trámites:

- Inicio (de oficio o a instancia del interesado).
- Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- Trámite de audiencia (sólo en caso de ser desfavorable para el interesado la posterior resolución).
- Informe del servicio jurídico (cuando sea preceptivo).

- Informe del Consejo General del Poder Judicial (cuando sea preceptivo).
- Dictamen del Consejo de estado u órgano equivalente de la comunidad autónoma (cuando sea preceptivo).
- Resolución.

En el caso de que el procedimiento necesitase alguno de los trámites no incluidos en la tramitación simplificada deberá de tramitarse mediante el procedimiento normal, como por ejemplo la proposición de pruebas, informes o información pública. Tampoco podrá llevarse a cabo la tramitación simplificada si alguna de las partes se opusiese o el órgano competente no así lo estime oportuno.

**6.- La Ejecución del Procedimiento:** Regulado en el Título VI, De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, Capítulo VI, Ejecución, de la LPAC, artículos 97 a 105.

Aparece como novedad en su art. 98.1 la especificación de las situaciones en las que los actos administrativos no serán inmediatamente ejecutivos:

- a) Cuando se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Cuando se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quiepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- c) Cuando una disposición establezca lo contrario.
- d) Cuando se necesite aprobación o autorización superior. También se regula que si la obligación es pecuniaria esta se efectuará preferente por medios electrónicos siguientes:
  - Tarjeta de crédito y débito.
  - Transferencia bancaria.
  - Domiciliación bancaria.
  - Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

#### **7.- La Revisión en la Vía Administrativa:**

La nueva ley, LPAC, en cuanto a la Revisión en la Vía Administrativa, la regula en su título V y mantiene la misma estructura que la LPC, por un lado regula la revisión de oficio, en el Capítulo I, y por otro los Recursos Administrativos, en su Capítulo II.

En cuanto a la revisión de oficio, regulado en el capítulo I, en general a lo largo de los art. 106 a 111, mantiene las mismas líneas que la anterior ley, una de sus novedades es la aplicación del plazo de resolución de un procedimiento de revisión cuando éste se hubiese iniciado de oficio, de 3 a 6 meses, que aparece en el art. 106.5 de la LPAC:

“...

*5. 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. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”.*

En cuanto a la declaración de lesividad de los actos anulables, la LPAC, el art. 107, añade en su punto segundo que la admisibilidad de la acción en el proceso judicial que corresponda, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

También encontramos otra novedad en cuanto a la revocación de los actos, ahora regulado en el Art. 109, de la LPC, desaparece la potestad de poder ejercer la revocación en cualquier momento, pasando a poder ejercerlo mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción.

**Los recursos administrativos**, Art. 107 de la LPC, ahora en el Art. 112, de la LPAC, establecen que contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabra fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad establecidos en la LPAC.

Los recursos administrativos, son actos de impugnación de un acto administrativo anterior ante un órgano de este carácter, que dan lugar a un procedimiento de revisión. La nueva ley mantiene la tipología de los recursos que ya teníamos:

- Por un lado los recursos ordinarios:
  - Recurso de alzada.
  - Recurso potestativo de reposición.
- Y por otro el Recurso extraordinario de revisión.

El Art. 114, de la LPAC, añade a este apartado, resoluciones que ponen también, fin a la vía administrativa, además de las que ya aparecían en la anterior ley LPC, en el Art. 109:

- La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

Otro tema no regulado en la anterior ley, son las causas de inadmisión de los Recursos, que relaciona el art. 116, de la nueva ley:

*“Serán causas de inadmisión las siguientes:*

*a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.*

- b) Carecer de legitimación el recurrente.*
- c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.*
- d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.*
- e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.”*

Estas causas no aparecían reguladas en la anterior ley, aunque en la práctica, sí que se inadmitían recurso, por ejemplo por estar fuera de plazo.

Además a estas causas, generales, debe de añadirse las causas de inadmisión de los recursos extraordinarios de revisión, que establece el art. 126.1, de la LPAC, cuando en estos no se cumpla alguna de las circunstancias que establece el art. 125, para su interposición:

*“El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”.*

Así como el apartado al que dedica la LPAC, el artículo 120, que aparece como novedad, sobre la pluralidad de recursos administrativos, que se llevará a cabo, 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.

Cabe destacar que la LPAC también añade otra novedad, en cuanto a la prescripción de las sanciones, en su Art. 30, establece que *"en el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso"*, por lo que aclara la materia que hasta ahora se venía regulando por la doctrina del Tribunal Supremo, en la Sentencia de 22 de septiembre del 2008, con lo que a partir de la LPAC podemos decir que una vez transcurridos los plazos las sanciones interpuestas prescriben.

#### IV. Otras novedades de la Ley, 39/2015.

La LPAC, no solo regula el procedimiento administrativo común, de todas las Administraciones Públicas, si no que como establece en su Art. 1.1, tiene también por objeto los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos y los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, cuyas novedades con respecto a la LPC son las siguientes:

##### - Los interesados en el procedimiento:

- El Art. 3 de la LPAC, establece las especialidades de la capacidad de obrar, que a las que ya recogía la LPC, en su Art. 30, (personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar según las normas civiles y menores de edad para el ejercicio y defensa de sus derechos e intereses), añade a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos. En cuanto a las Entidades Jurídicas Impersonales, como es una comunidad de propietarios, son considerados con capacidad de obrar cuando así lo diga una ley especial, como por ejemplo la Ley General Tributaria que les considera como obligados tributarios, cuando la ley especial de cada tributo así lo prevea.
- El Art. 5, añade en materia de representación nuevos medios para su acreditación, como puede ser el apoderamiento apud acta (mediante comparecencia electrónica o personal). Tal como establece el punto 4, de este artículo *"la representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia"*, también se dispone, el Art. 6 de la ley, como obligación de las Administraciones de habilitar un registro electrónico de apoderamientos, en los que los poderes inscritos tendrán una validez máxima de 5 años.
- Otra novedad, que no aparecía en la LPC, es sobre la identificación y firma de los interesados en el procedimiento, ahora regulado en los Art. 9 a 12 de la LPAC, por un lado se encuentra la obligación de las Administraciones a verificar la identidad de los interesados en los procedimientos, y por otro la posibilidad que tienen éstos, de identificarse ante la Administración a través de medios electrónicos (certificado electrónico), así como los sistemas de firma electrónica que se pueden emplear, en las relaciones con la Administración (firma electrónica, sello electrónico, así como cualquier otro sistema que las Administraciones consideren válido).

- **Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.** Los derechos de las personas, que se relacionen con las Administraciones, aparecen enumerados en el Art. 13 de la LPAC,

como novedad principal aparece el derecho a comunicarse con las Administraciones a través de medios electrónicos, así como a ser asistido para el uso de estos medios. Este derecho venía hasta ahora regulado en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, vigente hasta 2 de octubre de 2016, que entra en vigor la LPAC.

Otro de los derechos reconocidos en el art. 13 de la LPAC, es el derecho a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el objeto de esta ley aparece en su art. 1, “... ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”, y está íntimamente ligada a las nuevas leyes LPAC y RJSP, ya que como vemos en el preámbulo de dicha ley “incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas, reconoce y garantiza el acceso a la información, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo, y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública”.

- **Registros y archivos.** Una vez más son los medios electrónicos, la novedad en materia de archivos y registros, aparecen en los Art. 16 y 17 de la LPAC.

- El Art. 16 regula el registro electrónico, con la obligación de digitalizar cualquier documento que se presente, ante la Administración, así como la obligación de aceptar que las cantidades requeridas a los interesados, puedan estos hacerlas efectivas mediante transferencia bancaria.
- El archivo electrónico aparece en el Art. 17, una materia que no recogía la LPC, tal como dice el nuevo artículo “Cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable”, guardando los documentos en cualquier formato que permita garantizar su conservación, autenticidad y veracidad, con las medidas de seguridad que permitan todo esto.

- **Obligación de resolver, el Silencio Administrativo.** Existen pocas novedades en esta materia, respecto a lo que establecía la LPC:

- En cuanto al plazo máximo para resolver, en los procedimientos iniciados por el interesado, se contará desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración, Art. 21.1.b), de la LPAC.
- El Art. 22, de la LPAC, añade a lo que ya se regulaba en el Art. 42.5 de la LPC, que podrá ser suspendido el plazo máximo para resolver “cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la UE que condicione directamente el contenido de la resolución y cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional”. Añade también a la posibilidad de suspender el plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución un caso más: “Cuando una Administración requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias. Cuando el órgano competente para resolver decida realizar

*alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 87 y cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento”.*

- Silencio Administrativo: La LPC, en su Art. 43.1, establecía que “*En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario*”, el cambio que introduce el Art. 24.1 de la LPAC, exceptúa de la estimación por silencio administrativo los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.

**- Documentos y copias.** Como en otras materias de esta ley, son los medios electrónicos los que aportan la mayor novedad a este tema, regulados en los Art. 26 a 28, de la LPAC:

- En cuanto a la emisión de documentos por parte de la Administración, aporta los requisitos, para considerar válido un documento electrónico, así como el requerimiento de la firma electrónica.
- Ocurre lo mismo con las copias electrónicas, el Art. 27, establece todo lo relativo a ellas, validez, eficacia... Las Administraciones estarán obligadas a dar copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vayan a incorporar a un expediente administrativo.
- Para los documentos que aporta el interesado al procedimiento, establece el Art. 28.2 que “*Los interesados no estarán obligados a 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*”.

**- Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria.** Regulado en los Art. 127 a 133 de la LPAC, esta materia no aparecía regulada en la LPC. Estos artículos contemplan tanto la iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley, como la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Este apartado establece los principios por los que se debe regir las Administraciones Públicas en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

El Gobierno del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local, siempre de acuerdo a sus respectivas normativas, ejercerán la potestad reglamentaria, estos reglamentos no podrán vulnerar ninguna ley de rango superior y deberá de quedar debidamente justificado su elaboración, así como su adecuación a los principios de buena regulación que recoge el Art. 129, dichos reglamentos cuando se encuentren en fase de proyecto o anteproyecto deberán someterse a consulta pública.

Las Administraciones públicas, anualmente, harán público un Plan Normativo de iniciativas legales y reglamentarias, para el ejercicio siguiente, que será publicado en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública que corresponda, una vez aprobado. Aquí aparece como obligación de las

Administraciones la revisión periódica su normativa. Previo a la aprobación de esta normativa deberá someterla a consulta pública, con el fin de cumplir con el derecho de los ciudadanos de mayor participación en la elaboración de normas. Únicamente podrá prescindirse de los trámites de consulta pública Administración General del Estado, la autonómica, la local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen, así como cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública.

Con estos artículos se derogan, los regulados en la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, sobre esta materia, que en su apartado “Mejora del entorno económico / Mejora de la calidad de regulación”, contemplaba los principios de buena regulación de las iniciativas normativas los instrumentos para la mejora de la regulación, así como la transparencia, ahora derogados por la letra c), del número 2, de la disposición derogatoria única de la LPAC.

## V. Las nuevas leyes, en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

En lo referente a la legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón, siempre ha existido una normativa para el régimen jurídico y procedural, ya, tal como se indica en la Introducción, el Estatuto de Autonomía de Aragón, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la organización de sus instituciones y en del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

El Decreto Legislativo 2/2001, de 3 julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, constituye la regulación, en la materia que tratamos, decreto que tras la entrada en vigor de las nuevas leyes LPAC y RJSP, se cree necesaria una revisión.

Dentro de la legislación de la Comunidad Autónoma, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, regula el funcionamiento y atribuciones del Presidente, así como las competencias y funcionamiento del Gobierno de Aragón, su iniciativa legislativa, potestad reglamentaria y los procedimientos para elaborar sus reglamentos, que todo ello igualmente, debido a la entrada en vigor de las nuevas leyes, ven obligada su revisión.

La novedad más importante que incorporan las nuevas leyes (LPAC y RJSP), es la ya mencionada administración electrónica, como ya se ha visto la LPAC, está encaminada a regular el procedimiento administrativo, que será a partir de ahora un procedimiento electrónico, y la RJSP recoge la regulación del funcionamiento electrónico del sector público y las relaciones entre las Administraciones, que serán ahora por medios electrónicos. Ambas leyes llaman a la colaboración para que todo ello pueda llevarse a cabo, colaboración entre Administraciones Públicas, en cuanto a registros, archivos, presentación de documentos... y colaboración de y con las personas, para poder funcionar de forma electrónica, de forma habitual, es por esto que las Administraciones deben de adoptar medidas para la efectiva y completa implantación de la Administración Electrónica, tanto para facilitar y agilizar las relaciones con el ciudadano, como las relaciones entre las distintas administraciones, tanto de carácter técnico, con nuevas aplicaciones, como normativo.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, como ya se ha mencionado, ya aparece regulado el procedimiento administrativo y el régimen jurídico, con anterioridad a las nuevas leyes, y a las medidas ya adoptadas tras la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos o la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La Comunidad Autónoma de Aragón, cuenta ya con un registro telemático, que incorpora un catálogo de procedimientos, para los cuales se podrán presentar solicitudes dirigidas a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Comunidad Autónoma, cualquier día del año:

<http://www.aragon.es/OficinaVirtualTramites/>

Otra de las aplicaciones con las que ya contaba esta Comunidad Autónoma, para sus relaciones con las Entidades Locales, es la aplicación Localidad, a través de la cual ambas Administraciones pueden intercambiar documentación, relativa a diferentes procedimientos:

<https://localidad.aragon.es/>

Para dar respuesta a la cada vez mayor demanda de la población de participación ciudadana y transparencia de la administración, existe la aplicación:

<http://transparencia.aragon.es/>

Tras todos los cambios normativos, surge la necesidad de revisar la legislación de esta Comunidad Autónoma, para desarrollar y adaptarse a la legislación estatal, se ha elaborado el anteproyecto de la Ley de la Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico, cuyo objeto es establecer y regular el régimen jurídico de la Administración Pública de esta comunidad, las especialidades del procedimiento administrativo que son aplicables a la administración autonómica, los principios de responsabilidad patrimonial, la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de administración y de su sector público institucional.

Esta ley impulsará la Administración electrónica, y dedicará un capítulo al funcionamiento electrónico del sector público, bajo los principios de usabilidad, interoperabilidad y neutralidad tecnológica, así como con las garantías de seguridad, garantizará la relación de los ciudadanos con la administración autonómica a través de medios electrónicos, el derecho a ejercer esta relación a través de un punto de acceso general electrónico y los derechos de acceso a la información pública y a la protección de datos de carácter personal. También la Comunidad Autónoma creará un registro de entes: organismos autónomos, entidades de derecho público, sociedades mercantiles autonómicas, consorcios, fundaciones y universidades públicas. El sector público autonómico se someterá, a un control de eficacia por el departamento al que esté adscrito o que tutele a cada ente, que también ejercerá una supervisión continua con participación de la Intervención General.

## **VI. Las nuevas leyes y su aplicación en el ámbito de las Entidades Locales.**

Al igual que en el apartado anterior, para las Entidades Locales, la novedad más importante que incorporan las nuevas leyes (LPAC y RJSP), es la ya mencionada administración electrónica, un procedimiento totalmente electrónico, se añade la obligación, que aparece en el Art. 3 de la LRJS, de relacionarse, tanto con otras Administraciones Públicas, como con sus órganos, sus organismos públicos y entidades vinculadas o dependientes, a través de medios electrónicos, lo cual puede suponer para algunas Entidades Locales, impedimento más que avance.

España cuenta con más de 8.100 municipios, de diferentes tamaños y en muy diversas situaciones, para estas Entidades surge no solo el deber de tramitar sus procedimientos electrónicamente, lo que conlleva la creación de un registro, archivo, aplicaciones web, nuevas equipaciones informáticas, y su mantenimiento, sino también el deber de garantizar el derecho de los ciudadanos a relacionarse con ellas de forma electrónica. Entre las obligaciones para las Administraciones encontramos:

- Deberán disponer de las herramientas y recursos, que garanticen la relación electrónica tanto con las Administraciones como con los ciudadanos.

- Tramitarán electrónicamente todos sus expedientes, lo que conlleva disponer de un registro electrónico, revisar todos los formularios de sus procedimientos, disponer de sistemas de identificación y firma electrónica, acceso a un registro de apoderamientos, adaptar sus tramitaciones con los nuevos plazos, garantizar a los ciudadanos la asistencia en el uso de medios electrónicos, disponer de un sistema de notificación electrónica.
- Disponer de un archivo electrónico único.
- Garantizar el derecho a la información y la transparencia.
- Funcionamiento interno de forma electrónica.
- Colaborar y coordinarse con otras administraciones.

A todas estas obligaciones, se añade a las Entidades Locales la necesidad de revisar toda su normativa, lo que conlleva revisar no solo las normas internas del procedimiento, si no todas las ordenanzas que hagan referencia al mismo, así como la normativa municipal, relativa a la administración electrónica que pudiese existir, y de no existir normativa sobre la materia, aprobar nuevas ordenanzas o nuevos reglamentos o procedimientos.

Igualmente esta nueva ley, da más fuerza a las obligaciones interpuestas por la Ley de Transparencia, que obliga a todos los municipios, sea cual sea su tamaño y/o presupuesto, a cumplir con una serie de obligaciones de información pública, así como a tener habilitado un portal (web) de transparencia accesible a todos, pero todavía en la actualidad son muchos los municipios que no cumplen con dichas obligaciones, para poder ayudar a estas Entidades Locales, existe la posibilidad de acogerse al Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, donde éste ha habilitado un pequeño espacio para los consistorios que no cuentan con medios necesarios para ello, que también cuentan con la posibilidad de adherirse al “Portal de Transparencia en la nube, para Entidades Locales”, que ha puesto en marcha la Administración General del Estado.

Las nuevas leyes aparecen 8 años después de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, cuya aplicación ha sido muy diferente de unas Entidades a otras, existiendo Entidades Locales, que ya tienen una administración electrónica, antes del 2 de octubre y otras que todavía no están preparadas para ello, de lo que surge no solo una desigualdad entre administraciones, también desigualdad para los ciudadanos, por no poder en algunos casos ejercer su derecho a relacionarse de forma electrónica con determinadas administraciones.

En las Entidades Locales, surge también la duda de si se está preparado económicamente para ello, ya que deberán también adaptar sus presupuestos, para poder llevar a cabo, todas las obligaciones que aparecen con las nuevas leyes. Para ello se crean ayudas en forma de subvenciones, o guías, como pueden ser, en el caso de las Entidades Locales de la Provincia de Zaragoza:

- Plan de Asistencia a los Municipios y Entidades Locales Menores de la Provincia de Zaragoza en materia de Administración Electrónica para el ejercicio 2016, de Diputación Provincial de Zaragoza, cuya finalidad es financiar los gastos de funcionamiento en los que incurra la entidad durante el ejercicio 2016, como consecuencia de la implantación de los servicios de Administración Electrónica.
- Convenios de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, así como con el Gobierno de Aragón, para el acceso a la aplicación de “Oficina de Registro Virtual”, para minorar al máximo los costes derivados de la implantación y desarrollo de las soluciones tecnológicas y de garantizar en todo caso el derecho de los ciudadanos a acceder electrónicamente a los servicios públicos.

## VII. Conclusiones.

### **1º Dualidad Legislativa:**

Con la aprobación de las dos nuevas leyes, se separan las materias ya reguladas en la tan conocida LPC, por lo que pasamos de una sola ley que regula conjuntamente el procedimiento administrativo y el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, a la forma de regularse en las leyes anteriores a la LPC, contando ahora con una ley para cada materia, la LPAC que pasa a ocuparse del regular el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y la RJSP que se ocupa del régimen jurídico del sector público, con la peculiaridad de que coexisten en ambas ciertas materias, como son la regulación de los órganos administrativos, la administración electrónica, potestad sancionadora o la responsabilidad patrimonial, lo que conlleva a continuas remisiones de un texto a otro, y se hace así necesario el manejo de ambas al mismo tiempo.

La ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común, tiene como objetivo principal regular las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, teniendo muy en cuenta el gran desarrollo electrónico que se ha vivido en las últimas décadas, y dando por esto una gran importancia a la Administración Electrónica, que es una de las novedades más relevantes de la ley, que a pesar de estar ya regulado en la ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, no se aplicaba por igual en todas las administraciones, o se aplicaba solo en ciertos aspectos o por ciertas administraciones, con más recursos.

### **2º Administración Electrónica:**

La principal novedad es pues lo que podría denominarse un nuevo procedimiento electrónico, esta ley obliga por un lado a las Administraciones a relacionarse entre ellas con medios electrónicos, igualmente a relacionarse con los ciudadanos de este modo, lo que hace necesario que se doten de medios o aplicaciones que puedan ayudarles, aplicaciones que para poder contar con un registro y archivo electrónico, como obliga la LPAC o para una mayor transparencia todas han de tener una sede electrónica, pero a pesar de contar todas las administraciones con un tiempo para adaptarse a esta nueva ley, no todas están preparadas por igual, no todas las administraciones cuentan con los mismos medios electrónicos, o contando con ellos todavía no funcionan correctamente, y se hace necesario recurrir de nuevo a la tramitación de ciertos pasos del procedimiento en la forma tradicional, por lo que no se puede abandonar el papel, que es lo que se pretende, e igualmente en el caso de las administraciones necesiten dotarse de nuevos medios no todas cuentan con un presupuesto que abarque todas sus necesidades electrónicas, por lo que se habla de diferentes grados de dificultad de adaptación de unas administraciones a otras, teniendo que recurrir a los medios de ayuda que proponen administraciones superiores, como por ejemplo las ofrecidas por el Gobierno de Aragón o la Administración General del Estado, ya comentadas en el trabajo.

### **3º Relaciones Administrativas:**

Por otro lado, aparece el derecho y que poco a poco se convertirá en obligación, de que los ciudadanos se relacionen de forma telemática con las administraciones, al igual que ocurre con las administraciones no todos los ciudadanos cuentan con las mismas facilidades para adaptarse a esta nueva administración, o a esta nueva forma de relación administrativa, ya que no todos cuentan con los medios electrónicos para realizar sus trámites, y no todos cuentan con los conocimientos informáticos necesarios para poder relacionarse de forma electrónica, por lo que añade otra nueva obligación para las administraciones de dar facilidades a sus vecinos para poder adaptarse a ello, así como proporcionarles la ayuda necesaria para poder realizarlos de este modo, lo que hace que el paso a una administración

electrónica total, deba de hacerse al mismo o similar ritmo que la adaptación de los ciudadanos a esta nueva administración.

En el nuevo procedimiento encontramos muchas novedades, como hemos visto ya, la primera la comentada administración electrónica, que busca lo denominado con las nuevas leyes como “papel cero”, esto ya es una realidad, pero podríamos decir que durante un largo periodo de tiempo, se tratará de una realidad a medias, ya que por todo lo comentado, por la adaptación de las administraciones así como de los ciudadanos, vamos a convivir durante un periodo, que será en unos casos más largos y otros inmediato, con la tramitación en papel y electrónicamente de forma simultánea.

#### **4º Simplificación de Procedimientos:**

Por otro lado el procedimiento tiende no solo a ser electrónico, sino también a ser lo más simple y menos burocrático posible, para ello simplifica plazos, contando con una “tramitación simplificada”, que da a la administración la posibilidad de acotar en cuenta a trámites y plazos, para ciertos procedimientos. Por ejemplo la comparecencia de las personas podrá hacerse igualmente de modo electrónico, y no estarán obligados a presentar documentos con los que ya cuente la administración, entre otras cosas, algo que ayudará por un lado a agilizar y desatascar la actividad en ciertas administraciones, así como a los interesados en dichos procedimientos a su resolución de forma más breve y rápida.

#### **5º Especialidades:**

Con la LPAC se propone un procedimiento administrativo único, igual para todas las materias, pero encontramos por un lado, que la propia Ley regula un procedimiento único y dos especialidades, y por otro se sigue manteniendo para casos especiales sus propios procedimientos, y donde se aplicarán sus propias leyes, (en materia tributaria y aduanera, Seguridad Social y Desempleo, tráfico y seguridad vial o extranjería y asilo), con lo que se continua con la diferenciación de procedimientos, aunque estos deberán de adaptar sus normas a las nuevas leyes.

#### **6º Transparencia:**

Cabe destacar que esta nueva ley está íntimamente ligada a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como ya he explicado en el apartado de derechos a los ciudadanos, ya que se hace necesaria para cumplir con la obligación de las administraciones de una mayor transparencia en su actividad y con esto el derecho a los vecinos a estar informados tanto de los procedimientos que les competen, como de la actividad de sus administraciones, lo que una vez más conlleva la problemática de adaptación de los medios de cada administración para que de este modo todos los ciudadanos interesados puedan acceder a la información puedan en algún momento necesitar.

#### **7º Iniciativa Legislativa, procedimiento de adaptación de las normas:**

En la nueva legislación el procedimiento de elaboración de normas tanto en la Administración Estatal, como Autonómica así como para Entidades Locales, y esto supone una vez más un problema, empezando por abajo cada Entidad Local debe de adaptar su normativa, reglamentos u ordenanzas a las nuevas leyes así como elaborar nuevas, en materias que no tuviesen reguladas, y no solo adaptar esta normativa, sino también adaptarse ellas a los nuevos procedimientos de elaboración de normas, lo mismo ocurre con las Comunidades Autónomas que deberán adaptar sus leyes, así como aprobar nuevas en materias que no tuviesen reculadas, en este caso como ya hemos comentado la Comunidad Autónoma de Aragón ha elaborado un proyecto de ley que se encuentra hasta el momento sin aprobar, como es el caso de la mayoría o todas comunidades del país.

**Como conclusión final**, la novedad más importante y como ya se ha destacado a lo largo de todo este trabajo, es la administración electrónica, que en mi opinión y desde mi experiencia personal, tanto como trabajadora como ciudadana, simplifica y facilita en gran medida tanto el trabajo en la administración como las relaciones con ella, ya que una vez adaptada tanto la forma de trabajar en cada administración, como los medios con los que se cuentan, agilizarán en gran medida la actuación de las administraciones, tanto a la hora de tramitar un expediente (procedimiento) como a la hora de realizar los propios trámites de cada una, presentación de documentos ante otras administraciones, obligación de rendir cuentas, etc... encontrando como pega y como ya se ha comentado que, por el momento, no se está preparado al cien por cien para cumplir al pie de la letra con ella, ya que muchas administraciones no cuentan todavía con todas sus aplicaciones activas, y aunque muchas de ellas sobre todo las más grandes (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales...) cuentan ya con portales de acceso electrónico no siempre funcionan como deberían, o no recogen la gran variedad de trámites posibles, y en ocasiones no es posible realizar ciertos trámites electrónicamente y hay que recurrir a la forma anterior, el registro tradicional, al igual que no se puede exigir a ciertos grupos de población, como pueden ser personas de avanzada edad o colectivos más tradicionales, a cumplir con los trámites electrónicos, para relacionarse con la administración, así de esta manera ante el derecho de los ciudadanos debe la administración adaptarse para poner todos los medios necesarios antes sus interesados, así como ofrecer la ayuda necesaria para poder cumplir con sus derechos.

## VIII. Resumen.

Con fecha 2 de octubre, entran en vigor 2 nuevas leyes: Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015 de 1 de octubre por otro el Régimen Jurídico del Sector Público, que sustituyen y derogan la LPC, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La nueva ley 39/2015, sigue teniendo por objeto las relaciones de las administraciones con los ciudadanos y regula un nuevo procedimiento administrativo, que en fondo sigue siendo muy fiel al regulado en la ley anterior, pero que tiende a simplificar trámites, plazos y sobre todo a un nuevo procedimiento electrónico, buscando una mayor transparencia y eficacia en la actuación de las administraciones, entre ellas y para y con los ciudadanos, lo que conlleva una serie de nuevas obligaciones para las administraciones y reconoce nuevos derechos para los ciudadanos.

### 5 Términos clave:

- Procedimiento Administrativo.
- Régimen Jurídico.
- Administración Electrónica.
- Administración Pública.
- Ciudadanos.

## **IX. Bibliografía.**

- 08 de octubre de 2015. Tabla comparativa con la Ley 30/92. Boletín de Público y Urbanismo, nº 6 (Ointer). <Https://es.ontier.net/ia/boletin-ley-39-2015-2.pdf>.
- Adams Formación, 2016. Manual curso novedades en materia de procedimiento administrativo con la entrada en vigor de la Ley 39/2015. C.E.A. Ediciones Valbuena S.A..
- Bravo Ferrer, Rodríguez Piñero, M., 2016. La nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Diario La Ley, Nº 8696. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5328940>.
- Campos Acuña, C., Marzo de 2016. El nuevo procedimiento administrativo local, tras la ley 39. El Consultor de los Ayuntamientos.
- Castro Abella, F, 7 de octubre de 2015. Novedades de la Ley de Procedimiento Administrativo 2015. Blog de esPublico. <http://www.administracionpublica.com/novedades-de-la-ley-de-procedimiento-administrativo-de-2015/>.
- Fernández Farrares, G. Junio de 2016. El procedimiento administrativo común en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, novedades y algunas cuestiones problemáticas. Cuadernos de derecho local, 14-49.
- Guía Preguntas Frecuentes M. de Hacienda y Administraciones Públicas. Guía para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones digitales de las Leyes 39 y 40/2015. Uso de las herramientas tecnológicas de la DTIC. [http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Leyes-39-y-40-2015/materiales-ayuda/guia-digitalizate-eell.html#.WT408twIGM8](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Leyes-39-y-40-2015/materiales-ayuda/guia-digitalizate-eell.html#.WT408twIGM8).
- López Candela, J, 22 de junio de 2016. Procedimiento administrativo común Versus procedimiento administrativo general en la nueva Ley 39/2015: alcance y significado de la noción “procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”. Elderecho.com. [http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Procedimiento-administrativo-nueva-Ley-administraciones-publicas\\_11\\_966805003.html](http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Procedimiento-administrativo-nueva-Ley-administraciones-publicas_11_966805003.html).
- Rodríguez Carbajo, J. R., 11 de octubre de 2016. La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: cuestiones generales. Diario La Ley, Nº 8841, Sección Doctrina. <http://diariolaleylaley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNjA0MDM7Wy1KLizPw8WyMDQzMDFlwNjkEBmWqVLfnJZUGqbVpiTnEqAD6lcAk1AAAWKE>.
- Lozano Cutana, B y Santamaría Pastor, J.A. 26 de Octubre de 2016, 20 Cosas que todo abogado debe saber de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo. Diario La Ley, Nº 8851, Sección Tribuna.

- Vaquer Caballería, V, Mayo 2016. La codificación del procedimiento administrativo en España. Revista General de Derecho Administrativo, nº 42, (Iustel). Recuperado de <http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1506243>.

#### X. Webgrafía.

- <http://noticias.juridicas.com/>
- <http://www.administracionpublica.com>
- <http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp>
- <http://elconsultor.laley.es/content/Inicio.aspx>
- [http://www\[minhafp.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx](http://www[minhafp.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx)
- <https://www.boe.es/legislacion/>