

**APROXIMACIÓN AL NUEVO PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO COMÚN DE LA LEY 39/2015:
REFLEXIONES Y CLAVES PARA SU APLICACIÓN**

OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

80. La delimitación de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social.
ANA ISABEL OLMEDO GAYA.
81. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía.
FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO (Coord.)
82. La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales.
VALENTÍN MERINO ESTRADA (Coord.)
83. Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía.
DIEGO J. VERA JURADO y ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ. (Coord.)
84. Glosario de urbanismo y suelo.
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.
PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ámbito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.)
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
90. la E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.
MARÍA JESÚS GALARDO CASTILLO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
93. Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.
94. Génesis y realidad de la ley 17/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y Sostenibilidad de la administración local: ¿una nueva reforma económica local?
LORENZO MELADO RUIZ
95. Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIASADO.
96. La trasposición de la Directiva de Servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA y JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ (Coord.)
97. Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales
M^a ANGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.)
98. La hacienda local ante la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. dimensión económica-financiera de la ley
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ

**APROXIMACIÓN AL NUEVO
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
COMÚN DE LA LEY 39/2015: REFLEXIONES
Y CLAVES PARA SU APLICACIÓN**

DIRECTORA:

MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO

AUTORES:

**MARÍA DOLORES CALVO SÁNCHEZ
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO
M^a CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA
RICARDO RIVERO ORTEGA
JORGE FONDEVILA ANTOLÍN
MANUEL REBOLLO PUIG**



CEMCI

GRANADA, 2016

© AUTORES

© CEMCI Publicaciones

Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada

Correo electrónico: aurena@cemci.org

Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-14-8

Depósito legal: GR 747-2016

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

INDICE

PRESENTACIÓN.....	15
CAPÍTULO I	
OBJETIVOS DE LA REFORMA. AMBITO DE APLICACIÓN. PRINCIPIOS RECTORES. DERECHOS DE LAS PERSONAS Y DERECHOS DE LOS INTERESADOS.	
<i>María Dolores Calvo Sánchez.</i>	19
I. PROEMIO	23
II. OBJETIVOS DE LA REFORMA.....	30
III. AMBITO OBJETIVO Y SUBJETIVO DE LA LPAC	31
IV. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO	
ADMINISTRATIVO COMÚN HACIA EL BUEN GOBIERNO.....	35
IV.1. Principios generales de la reforma	40
IV.2. Principios de intervención administrativa.....	52
IV.2. Principios administrativos tradicionales	54
V. DERECHOS DE LAS PERSONAS EN EL PROCEDIMIENTO	
ADMINISTRATIVO REFORMADO	58
VI. DERECHOS DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO	
ADMINISTRATIVO.....	67
VII. DERECHOS DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES EN LOS	
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE NATURALEZA	
SANCIONADORA	74
VIII. REFLEXIONES FINALES	76

CAPITULO II.	
VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	
LA EJECUCION FORZOSA.	
<i>María Jesús Gallardo Castillo</i>	79
I. LA VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	83
I.1. ¿Presunción de validez de <i>todos</i> los actos administrativos y <i>sólo</i> de los actos administrativos?	83
I.2. Eficacia demorada del acto administrativo	87
I.3. Eficacia retroactiva del acto administrativo	88
II. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	92
II.1. Algunas cuestiones conceptuales previas.....	92
II.2. La nulidad de pleno derecho. Sus causas	96
II.3. La anulabilidad o nulidad relativa	124
II.4. Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos	132
III. LA EJECUCIÓN FORZOSA	138
III.1 Los requisitos formales de la ejecución.....	138
III.2 Los medios de ejecución forzosa	145
III.3 La entrada en domicilio	149
III.4 Apremio sobre el patrimonio	155
III.5 Ejecución subsidiaria	163
III.6 Multa coercitiva	165
III.7 Compulsión sobre las personas.....	167
III.8 Prohibición de acciones posesorias.....	170

CAPÍTULO III	
OBLIGACIÓN DE RESOLVER. EL SILENCIO	
ADMINISTRATIVO. TÉRMINOS Y PLAZOS.	
TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA.	
<i>M^a Concepción Campos Acuña</i>	177
I. OBLIGACIÓN DE RESOLVER	181
I.1. La definición de una obligación legal.....	182
I.2. Plazos máximos de resolución. Exigencia de responsabilidad por incumplimiento de la obligación de resolver	183

I.3. Suspensión del plazo máximo para resolver: modificaciones y novedades	186
II. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	189
II.1. El silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado	190
II.2. El silencio administrativo en procedimientos iniciados de oficio	194
II.3. La supresión de los plazos de impugnación ante la falta de resolución expresa	196
III. TÉRMINOS Y PLAZOS	198
III.1. Aproximación general a la reforma: nuevos plazos y señaladas ausencias en materia de términos y plazos	199
III.2. Cómputo de plazos en días, meses o años: la codificación de la doctrina jurisprudencial	200
III.3. El impacto del factor electrónico en el cómputo de plazos.....	203
III.4. Modificación de los plazos: la compleja aplicación del supuesto de ampliación por incidencia técnica.....	206
IV. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA	208
IV.1. Elementos generales de simplificación en la reforma administrativa	209
IV.2. Tramitación simplificada del procedimiento administrativo: requisitos previos	211
IV.3. Estructura del procedimiento simplificado.....	213

CAPÍTULO IV

LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. LA REVISIÓN DE OFICIO Y LA REVISION ROGADA.

<i>María Jesús Gallardo Castillo</i>	217
I. LA REVISION DE OFICIO	221
I.1 La revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho	221
I.2. Ambitos subjetivo y temporal.....	222
I.3. Ambito objetivo	226

I.4. El procedimiento de revisión.....	228
II. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ANULABLES DECLARATIVOS DE DERECHOS.....	231
II.1. La declaración de lesividad como presupuesto procesal de impugnación de los actos anulables declarativos de derechos	231
II.2. Legitimación.....	234
II.3. Ambito objetivo.....	235
II.4. La justificación de la declaración de lesividad ...	238
II.5. Plazo para formular la declaración de lesividad y plazo de duración del procedimiento	239
III. LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	240
IV. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES	242
IV.1. Rectificación de errores y actos administrativos declarativos de derechos	242
IV.2. Rectificación de errores y revocación: Criterios distintivos.....	244
IV.3. Los elementos definitorios de los errores materiales, de hecho y aritméticos	244
V. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	246
V.1. Cuestiones generales	247
V.2. El Recurso de Alzada.....	268
V.3. El Recurso potestativo de Reposición	273
V.4. El Recurso extraordinario de Revisión.....	278

CAPÍTULO V

LA ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO

ADMINISTRATIVO: PRINCIPALES NOVEDADES EN

LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE.

<i>Ricardo Rivero Ortega</i>	287
I. INTRODUCCIÓN: LUCES Y SOMBRAS DE LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	291
II. LA INSUFICIENTE REGULACIÓN DEL PREPROCEDIMIENTO.	295
III. NOVEDADES EN LA FASE DE INICIACIÓN.	298
IV. NOVEDADES EN LA ORDENACIÓN.....	309
V. NOVEDADES EN LA INSTRUCCIÓN.	311

VI. NOVEDADES EN LA FINALIZACIÓN.....	313
VII. EL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO.....	314

CAPÍTULO VI

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN:
NOVEDADES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE
LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA
E-ADMINISTRACIÓN.

<i>Jorge Fondevila Antolín</i>	317
I. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	321
II. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LA E- ADMINISTRACIÓN.....	330
II.1. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.....	331
II.2 Derecho y Obligación de relacionarse con las Administraciones Públicas.....	342
III. LA CAPACIDAD DE OBRAR. LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO Y SU REPRESENTACIÓN.....	344
III. 1. Capacidad de obrar.....	344
III.2. El concepto de Interesado.....	346
III.3. La Representación.....	348
III.4. Registro Electrónico de Apoderamientos.....	351
IV. IDENTIFICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA DE LOS INTERESADOS.....	356
IV.1. Antecedentes Normativos.....	356
IV.2. La identificación y firma en el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014.....	357
IV.3. La nueva regulación en la LPACAP: Consideraciones Jurídicas.....	362
IV. 4. La firma electrónica: Examen Jurídico General.....	374
IV.5. La Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados.....	394
V. EL REGISTRO ELECTRÓNICO.....	396
V.1. Consideraciones Generales.....	396

V.2. Examen del régimen jurídico del Registro Electrónico Único en la LPACAP.	398
V.3. Cuestiones problemáticas sobre la configuración legal del Registro Electrónico Único.	401
VI. LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS: PAPEL Y ELECTRÓNICAS.	405
VI.1. Consideraciones Iniciales.	405
VI.2. Examen del Nuevo Marco Normativo.	406
VII. LA GESTIÓN DOCUMENTAL.	427
VII.1. El Documento Administrativo Electrónico y sus copias.	427
VII.2. El Expediente administrativo electrónico.	444
VII.3. El Archivo Electrónico.	455

CAPITULO VII

NOVEDADES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y AL DE RESPONSABILIDAD EN LA LEY 39/2015 DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

<i>Manuel Rebollo Puig.</i>	465
I. REGULACIÓN DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LAS LEYES 39 Y 40/2015.	469
II. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. ÁMBITO Y CONTENIDO DE SU REGULACIÓN EN LA LPAC. PROCEDIMIENTO ORDINARIO Y SIMPLIFICADO.	472
III. NECESIDAD DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LO PRESIDEN. SU PLASMACIÓN EN LA LPAC.	481
IV. ACTUACIONES PREVIAS AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR PROPIAMENTE DICHO.	486
V. VALOR DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN.	490
VI. MEDIDAS PROVISIONALES.	492
VII. FASES, CONTENIDO Y SEPARACIÓN ORGÁNICA ENTRE INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN.	494
VIII. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. REFERENCIA A LA POSICIÓN DEL DENUNCIANTE.	497

IX.	NOTIFICACIÓN DEL ACUERDO DE INICIACIÓN Y PRIMER ESCRITO DE DEFENSA.....	505
X.	ACTOS DE INSTRUCCIÓN Y PRUEBA. PRÁCTICA, VALORACIÓN Y CARGA DE LA PRUEBA	507
XI.	PROPUESTA DE RESOLUCIÓN Y TRÁMITE DE AUDIENCIA.....	518
XII.	FINALIZACIÓN. RESOLUCIÓN Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS.	526
XIII.	RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD Y PAGO VOLUNTARIO.....	530
XIV.	DETERMINACIÓN DE INDEMNIZACIONES EN FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN Y OTRAS MEDIDAS RESTITUTORIAS..	537
XV.	EJECUTIVIDAD DE LAS RESOLUCIONES SANCIONADORAS....	539
XVI.	CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.	542
XVII.	REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.	545
XVIII.	ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD.....	553

CAPÍTULO VIII

LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA POTESTAD REGLAMENTARIA.

<i>M^a Concepción Campos Acuña</i>	565
I. INTRODUCCIÓN: LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN COMO ELEMENTO INNOVADOR DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 2015.....	569
I.1. Origen y justificación de la <i>better y smart regulation</i>	571
I.2. El alcance de la competencia constitucional en la regulación de la técnica normativa.....	574
II. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS. PRINCIPIOS PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN	578
II.1. La distinción entre la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria	578
II.2. La Ley de Economía Sostenible como primer paso en la mejora de la calidad normativa.....	581

II.3. Contenido y significado de los principios regulatorios	582
II.4. Alcance y vinculación legal de los principios regulatorios ¿Causa de invalidez normativa?	586
III. HERRAMIENTAS AL SERVICIO DE LA <i>BETTER REGULATION</i> :	
LA PLANIFICACIÓN EX ANTE Y LA EVOLUCIÓN EX POST	588
III.1. El Plan Normativo Anual como un instrumento de calidad	589
III.2. La evaluación <i>ex post</i> al servicio de los objetivos normativos	590
III.3.- La publicidad de las normas como un ejercicio de transparencia.....	594
IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS.....	595
IV.1. Configuración constitucional del derecho de participación ciudadana	596
IV.2. Trámites de consulta, audiencia e información pública: su inserción en el procedimiento.....	597
IV.3. Aspectos formales en el desarrollo de los trámites participativos.....	600
IV.4. Supuestos excluidos de los nuevos mecanismos de participación	602
V. EL IMPACTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL MANDATO REVISOR DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO	604
BIBLIOGRAFÍA.....	607
ABREVIATURAS	621

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación de Granada, ha venido desarrollando durante estos últimos años un amplio catálogo de publicaciones tratando de abarcar aquellos temas novedosos que se han considerado de interés para nuestros usuarios y suscriptores, bien por ser novedades legislativas, bien por tratarse de temas de especial utilidad para el desempeño de las funciones propias de la administración, especialmente de los ayuntamientos, diputaciones y otros entes locales. Así se recoge en el Proyecto de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua aprobado por su Consejo Rector para el cuatrienio 2016-2019.

Con ello, el CEMCI evidencia experiencia y práctica aunando formación e investigación; ambas complementadas de imprescindible divulgación para cerrar un circuito de calidad académica contrastada. Nuestras destinatarias son las administraciones públicas, particularmente las del ámbito local; la cercanía y destreza de las diputaciones provinciales para colaborar con los municipios y empleados públicos en sus demarcaciones territoriales, en el caso de la Diputación de Granada adquieren un plus por su decidida y ya con largo recorrido apuesta en el tiempo, al poner también a su servicio a un Centro tan reputado.

¿Qué mejor complemento a la investigación y a la formación que publicar sus contenidos con alto grado de rigor académico? La

tarea editorial del CEMCI es complemento de la calidad investigadora que ya tiene acreditada.

El Programa de Publicaciones y Documentación del CEMCI abarca una programación que incluye la doble vertiente de la actividad editorial y la de recopilación, clasificación y difusión de la información a través de nuestra biblioteca.

Esta política editorial se asienta en distintas colecciones, cada una con contenidos diferenciados: Análisis y Comentarios, Perspectiva Histórica, Estudios de Divulgación y Temas de Administración Local. A esta última pertenece el volumen que presentamos, el que hace el número 99 de la misma.

Esta obra, titulada *Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación*, es un trabajo colectivo dirigido por María Jesús Gallardo Castillo y en la que son coautores junto a ella, María Dolores Calvo Sánchez, María Concepción Campos Acuña, Ricardo Rivero Ortega, Jorge Fondevila Antolín y Manuel Rebollo Puig. Un elenco, ciertamente, de prestigiosos profesionales del Derecho Administrativo; cualidad a la que unen la de colaboradores entusiastas del CEMCI.

Los autores han distribuido la obra en ocho capítulos, en los que analizan diferentes aspectos de la nueva Ley, como el ámbito objetivo y subjetivo, los objetivos de la reforma, los derechos de las personas en el procedimiento administrativo reformado, la eficacia y validez de los actos administrativos, la obligación de resolver, el silencio administrativo, la revisión de los actos administrativos, la estructura y las fases del procedimiento administrativo, con las peculiaridades del procedimiento electrónico y registros electrónicos, el procedimiento sancionador y la responsabilidad patrimonial, así como la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

A todos los autores, así como a quien ha dirigido y coordinado el trabajo, el Centro agradece su desinteresada contribución. Una

contribución que viene a incrementar cuantitativa y cualitativamente su política editorial. Somos quienes trabajamos en él conscientes de que con contribuciones como las suyas mantenemos las exigencias que nos guían. Unas exigencias que con los años y nuestros sucesivos Planes y Programas se han visto notoriamente enriquecidos. Por ello, también nos sentimos en justicia obligados a extender esta gratitud a todos ustedes, que con certeza se acercarán a esta obra en el convencimiento de que entre todos obtendremos provecho de enseñanzas y conceptos que han de estar en la base de la defensa de lo público, que es lo que nos debe guiar a cuantos nos dedicamos a la administración pública.

CEMCI

CAPÍTULO I
OBJETIVOS DE LA REFORMA. AMBITO
DE APLICACIÓN. PRINCIPIOS RECTORES.
DERECHOS DE LAS PERSONAS Y DERECHOS
DE LOS INTERESADOS

MARÍA DOLORES CALVO SÁNCHEZ
PROFESORA TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

**OBJETIVOS DE LA REFORMA. AMBITO DE
APLICACIÓN. PRINCIPIOS RECTORES. DERECHOS
DE LAS PERSONAS Y DERECHOS
DE LOS INTERESADOS**

SUMARIO: I. PROEMIO. II. OBJETIVOS DE LA REFORMA. III. AMBITO OBJETIVO Y SUBJETIVO DE LA LPAC. IV. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN HACIA EL BUEN GOBIERNO. IV.1. PRINCIPIOS GENERALES DE LA REFORMA. IV.2. PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA. IV.2. PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS TRADICIONALES. V. DERECHOS DE LAS PERSONAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REFORMADO. VI. DERECHOS DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. VII. DERECHOS DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE NATURALEZA SANCIONADORA. VIII. REFLEXIONES FINALES.

I. PROEMIO

Todos convenimos que las Administraciones Públicas españolas precisan una necesaria reforma en aras de la búsqueda de una actualización, una mayor eficacia y la eficiencia, transparencia y buen gobierno, y a tal efecto en 2013 se constituyó una comisión de expertos para su estudio, dando lugar a un informe por todos conocido como CORA¹, recordemos que este informe incluía 217 propuestas de medidas de las que 139 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado. En la rendición de cuentas comprometido y exigida con carácter trimestral hemos ido asistiendo al resumen por el ejecutivo de las medidas implantadas, publicitándose en noviembre de 2014 un balance global desde julio de 2013 hasta la fecha², que sinceramente los resultados

¹ Informe CORA 2013: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF (19/1/2016). Apuntar que el informe contó con la colaboración de un buzón de participación ciudadana a través del cual se recibieron 2.239 sugerencias en materia de duplicidades y simplificación administrativa.

² Se han ultimado 191 medidas que suponen el 86% del total. 381 Convenios han sido suscritos con CC.AA. En 12 de las 17 CC.AA. el grado de adhesión supera el 90% de las medidas que les afectan, en 8 de las cuales el porcentaje sobrepasa el 95%; 2 comunidades superan el 85 %, y las 3 restantes se encuentran entre un 50 y un 65%. Se han tramitado en Consejo de Ministros 98 Proyectos normativos, además de otros acuerdos de inferior rango. Se han suprimido 2.305 Entes públicos, 115 en el Estado, 754 en CC. AA. y 1.436 en

dan vértigo: 2.305 entes públicos suprimidos, 191 medidas realizadas (96%), 98 proyectos de ley (Consejo de Ministros)... ahorro de 33.411 millones de euros supone sobre un PIB=1.072. 212 millones euros- el 3, 1% del PIB, sobre una estructura pública que cuesta aprox. 300.000 millones, un ahorro aproximado de más del 10% del gasto.... La realidad administrativa es que no ha supuesto detrimento evidente de su funcionamiento, por lo que salvo criterio mejor fundado, hemos de afirmar que las medidas han sido certeras, aunque late en el pensamiento de todos, si son suficientes o hay que seguir por ese camino.

El escenario que se nos presenta de inacabada crisis hace necesario que nos planteemos estrategias gestoras que hagan de la eficiencia en las Administraciones Públicas un objetivo clave de buen gobierno, sin menoscabo de la eficacia, y por supuesto de la seguridad jurídica, ni de la vocación de servicio. Convenimos por quien apuesta innovar desde la búsqueda de la racionalización de las Administraciones Públicas a través de estructuras más simples, evitando duplicidades e ineficiencias, desde la distribución y gestión más correcta de los recursos (materiales, humanos y económicos), con una nueva conceptualización de actos, archivos... posibilitando con ello la obligada actividad objetiva de las Administraciones Públicas, actual, ágil, transparente y profesional en una gobernanza multinivel, caracterizada por un sinfín de normas con muchas especialidades que la hace mucho muy compleja .

Apuntemos que la demandada reforma de la Constitución a mi juicio, debe ir precedida de una seria reforma de la Administración Pública y de la Justicia, esto junto al esfuerzo efectivo de separar los

EE. LL. En cuando a los ahorros, estos ascienden a un total de 30.341 millones de euros para las Administraciones Públicas y 3.069 millones de euros para los ciudadanos. En su conjunto el ahorro es de 33.411 millones de euros.

(http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/proceso/CORA-Informe-ejecutivo-balance-CORA-noviembre-2015.pdf) 19/1/2016

tres poderes del Estado, avocará en resultados que serían favorables y daría respuesta a nuestra evolución social y futuro cierto, al menos en el ámbito jurídico.

Respecto a la innovación de la Administración Pública en estudio, este capítulo analiza una reforma legislativa: la Ley 39/2015, de 9 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que regula las relaciones externas de las Administraciones Públicas con los administrados y las empresas³, no siendo evidentemente el único instrumento que materializa la reforma, pero sí se constituye como esencial para la correcta gestión de sus competencias. Derecho positivo cuya vigencia es de octubre de 2016, plazo para la adecuación de normas de todas las AA.PP y octubre de 2018, respecto a los reglamentos electrónicos, los apoderamientos, empleados públicos habilitados, Punto de acceso general y archivo único.

La aprobación en octubre de 2015 de la Ley de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas (LPAC) constituye para el Derecho Administrativo y, singularmente, para los profesionales del Derecho, operadores jurídicos, funcionarios y, en general, para los estudiosos del Derecho y por supuesto para la ciudadanía, un hecho novedoso e importante⁴. La innovación que se venía solicitando por la Doctrina y la necesidad administrativa y social de adecuar la Administración Pública a la praxis gestora de forma eficaz y eficiente materializándose en la reforma del procedimiento, ha sorprendido, salvo criterio mejor fundado, por la timidez con la que es acogida por el legislador, desgranando en dos leyes “*siamesas*

³ Relaciones ad extra que el legislador apunta pero que en la praxis sería inviable sin las relaciones ad intra, papel que otorga el reformador a la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del sector Público.

⁴ Argumento del CEMCI para la impartición del Curso sobre Análisis de la LPAC.

*simétricas*⁵ la ley medular por todos conocida popularmente como Ley 30/92, desaprovechando salvo criterio mejor fundado, la oportunidad de cambio efectivo, de apuesta decidida por la actualización real, resultando un desmigajado legislativo que lejos de poderlo tildar de innovador, más bien parece de texto refundido, pero aun así algo, aunque poco, hemos avanzado.

Tradicionalmente las reglas reguladoras de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo estaban separadas de las que disciplinaban el procedimiento, así como antecedentes legislativos a la LPAC debemos citar a la Ley de Azcarate de 1889 o la Ley de 1958, de 17 de julio, hasta la promulgación de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuerpo legal modificado por la Ley 4/1999, de 4 de enero, respecto a la regulación del silencio administrativo, del sistema de revisión de actos y régimen de responsabilidad patrimonial, siempre en aras de la seguridad jurídica y de los intereses de los administrados.

El escenario de la reforma como venimos afirmando es altamente justificado por esa proliferación de normas sectoriales, fruto sin duda de esa gobernanza multinivel y de ir paliando las necesidades de respuesta perentorias, valga como ejemplo: L.O. 15/99, de 13 de diciembre, Protección de datos de carácter personal; L. 17/2009, de 23 de noviembre, Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; L. 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de

⁵ Siameses simétricos: “gemelos unidos simétricamente constituyen una rareza y plantean un complejo problema. Esto no es frecuente, ya que ocurre en casos excepcionales. Muchos de ellos nacen muertos, pero en el presente más de 400 logran sobrevivir aunque requieran posteriormente cirugía para su separación. El éxito depende de la extensión de la unión, la distribución de los órganos vitales y la existencia de malformaciones congénitas asociadas” . https://es.wikipedia.org/wiki/Siameses#Clasificaci.C3.B3n_de_los_gemelos_siameses- (19/2/2016)

diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus); L. 2/2011, de 4 de marzo de Economía sostenible; L. 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; L. 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a información pública y Buen gobierno; L. 20/2013, de 9 de diciembre, de Unidad de mercado, ...

Nos posiciona en el Derecho Administrativo tras la revolución francesa, el maestro de referencia GARCÍA DE ENTERRÍA⁶, “La técnica del *reino de la Ley*, de la descomposición del magma ingente e imponente del poder en una serie de competencias legales específicas, que hace de quien manda o ejerce cualquier clase de autoridad un simple agente de la Ley, y no un hombre superior al ciudadano llamado a la obediencia, encontrará un campo especialmente fértil en el funcionamiento de la Administración”, esencia que se ha venido cautelosamente guardando hasta la actualidad, pues muchas son las reformas habidas, con mejor o peor fortuna realizadas, pero el sentimiento del imperio de la Ley, de ese principio de legalidad guía que proclama el art. 9 CE, viene siendo el más respetado por la Administración, consciente que hay radica el límite marcado por nuestra norma suprema, como garante de la creación de un ambiente de seguridad jurídica, sobre la pretensión de una gobernanza organizada, articulada, eficaz y eficiente, prestadora de servicios públicos, hacia el interés general.

Servicio público que, según GARRIDO FALLA apunta, no puede ni debe morir el concepto: “servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una

⁶ GARCIA DE ENTERRÍA, E. *La lengua de los derechos*. Ed. Thomson Reuters, Cívitas, 3ª ed., 2009, pág.208

Administración Pública y bajo un régimen jurídico especial”⁷. Qué duda cabe que ese servicio técnico debe ser actualizado y que la praxis, no olvidemos, viene marcada por otro parámetro extremadamente condicionante “el medio económico”, encontrándonos abocados en un escenario de inacabada crisis que requiere cambios muy relevantes en la organización, el procedimiento, los empleados públicos, los contratos y las estrategias de regulación, como magistralmente viene apuntando RIVERO ORTEGA, quien no deja de insistir que el presupuesto de la sostenibilidad debe inevitablemente pasar por la innovación⁸.

Y sobre estas premisas, el legislador en la exposición de motivos de la reformada Ley de Régimen Jurídico del Sector Público 2015 (LRJSP) establece como evidente, la necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un Derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa que inspira todo lo planificado en el informe aprobado por la CORA (2013)⁹ y la OCDE (2014): “Spain: from Administrative eform to Continuous Improvement”¹⁰, sobre regulación inteligente, donde no solo el objetivo legislativo debe estar presente, sino los incentivos dinamizadores económicos, la simplificación de procesos y la reducción de cargas, hacia la búsqueda de ese buen gobierno que pasa inevitablemente por una gobernanza organizada, articulada, eficaz y eficiente, prestadora de servicios públicos, hacia el interés general.

⁷ GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A.; LOSADA GONZALEZ, H., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Edit. Tecnos, 2012, pág. 436

⁸ RIVERO ORTEGA, R., *La necesaria innovación en las instituciones administrativas*, Edit. INAP, 2012, pág. 11

⁹ Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Junio de 2013.

¹⁰ España: de la forma de administración para la Mejora Continua

Así, para la consecución de la reforma de la Administración se fija como objetivos del procedimiento: una Administración eminentemente electrónica, interconectada, transparente, ágil, que busca la simplificación, con racionalización de recursos y legislativa, donde la participación activa (gobierno abierto) pueda ser una realidad, con un sistema de evaluación eficaz. Ello conduce a la promulgación a dos leyes: una reguladora del procedimiento administrativo que integrará las normas de relación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos y empresas, estas últimas como novedad (ordenación de las relaciones *ad extra*), otra donde se incluyen las disposiciones que disciplinan el sector público institucional (funcionamiento *ad intra*). Si bien, hemos de apuntar que ambas son un sumatorio, cuyo resultado es: la regulación del procedimiento en la LPAC pero que difícilmente podrían interpretarse y ejecutarse sus preceptos sin el previo conocimiento de lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 9 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSC) y, de manera esencial el Título Preliminar, al contener los principios generales de actuación y funcionamiento del sector público, así como, las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos, pilar esencial de conocimiento y objeto de este capítulo.

Como es sabido, la Ley de Procedimiento Administrativo es la norma que diseña la actuación administrativa y el esqueleto sobre el que se soporta el conjunto de la misma y todas las normas sectoriales. En este sentido, puede afirmarse que la Ley de Procedimiento Administrativo es la Ley cabecera de todo el Derecho Administrativo, que lo inspira e informa, pues en ella debe encontrarse los principios generales que dan unidad al grupo normativo concreto con que se esté operando. Su importancia es tal, que tiene por principal objetivo orientar con sus criterios al resto de normas sectoriales (estatales, autonómicas y locales), preservar frente a modificaciones fortuitas por su mayor resistencia a la derogación y simplificar la producción normativa en tanto que es la norma en donde confluyen las remisiones efectuadas por otras normas.

II. OBJETIVOS DE LA REFORMA

Con carácter general hemos de apuntar, como venimos diciendo, que el legislador en la LPAC materializa la reforma sobre el planteamiento necesario de la necesaria innovación de las Administraciones Públicas en busca de una gestión más eficaz y satisfactoria, transparente, ágil, racional y segura, con la sana intención de la búsqueda de buen gobierno, desde la profesionalización y el aumento de confianza de los administrados hacia sus instituciones públicas.

Necesariamente tiene que centrar sus esfuerzos hacia la búsqueda de la eficiencia, que básicamente consiste en obtener del mejor resultado al menor coste, sobre los recursos materiales, humanos y económicos que maneja. El incremento de la de productividad, los sistemas de evaluación para detectar los posibles errores o desviaciones y subsanarlos lo más prontamente posible, así como la gratuidad del procedimiento, constituyen sin duda parámetros ciertos de buen funcionamiento.

Objetivo estrella de la reforma, debe ser, adoptar todas las medidas conducente a fortalecer el procedimiento desde el minuto cero donde se gesta el acto administrativo, que nos conducirá inevitablemente a debilitar los recursos administrativos (recursos exponentes de garantías sí, pero fracaso del buen hacer de las Administraciones Públicas, también).

Claro ejemplo de la reforma es la introducción (muy tímida) de la innovación y la adaptación tecnología. La tramitación totalmente electrónica, interconectada, con transparencia en proceso conllevará a una Administración más ágil. Salvo criterio mejor fundado, no solo consiste en comprar ordenadores y terminales telemáticos potentes y multifuncionales, hay que adecuar el procedimiento a las nuevas tecnologías, establecer distintos niveles de acceso, arbitrar posibilidades de asociar datos y vínculos al asunto de interés... y formar a los empleados públicos principalmente y a los administrados,

en ese cambio conceptual y en el correcto manejo de los nuevos medios. Se desaprovecha una gran oportunidad.

También se plantea como objetivo general evitar duplicidades innecesarias, ineficacias, procesos complejos, hacia la consecución de reforzar la seguridad jurídica y la satisfacción de los administrados respecto a sus Administraciones Públicas. Refuerza la posición del interesado (incorporación de empresas), separando los derechos de este, del de las personas y de los presuntos responsables del procedimiento sancionador (que también deben ser considerados personas e interesados).

Objetivo históricamente buscado, la simplificación, también es examinada en todas las fases del procedimiento administrativo en la reforma, con claros exponentes que se analizarán más adelante como la tramitación simplificada, el computo de plazos..., si bien no olvidemos que como la doctrina afirma sobre la simplificación, esta debe ser “Tan simple como sea posible, pero no más”¹¹.

Toda reforma tiene un signo y sobre el tema de principios hemos de decir que lo constituye la racionalización legislativa, exigiendo el legislador la motivación sobre los principios tipificados en el texto legal, cuando ejerzan las Administraciones Públicas la *potestas* regulatoria, con otra importante novedad, la exigencia de planificación anual regulatoria pública. Todo ello bajo la intención de hacer efectivo el derecho a la participación activa, sobre el objetivo de gobernanza abierta.

III. AMBITO OBJETIVO Y SUBJETIVO DE LA LPAC

La LPAC regula las relaciones *ad extra* de las Administraciones Públicas y sus administrados (personas y empresas), aunque en

¹¹ Una de las conclusiones de la mesa sobre simplificación administrativa. Congreso AEPDA, 2015.

la praxis esta afirmación tenga poca adherencia a la realidad, sobre un escenario de gobernanza multinivel, donde la exigencia de racionalización legislativa comentada, se hace de imperiosa necesidad y sobre unas normas de transparencia esenciales para la regeneración democrática. Establece en el ámbito del ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria propia, una apuesta decidida sobre los principios por los que han de regirse explícitamente¹². Regulación acotada al ser norma marco, básica o de mínimos, aunque vemos como el paternalismo del legislador estatal invade competencias propias de las Comunidades Autónomas incluso de Entidades Locales, a este respecto léase lo preceptuado respecto a los portales & sedes, respecto al punto de acceso general electrónico¹³.

Anotar también que esta ley establece como garantía elemental, preservar el procedimiento común establecido, exigiendo reserva de ley y motivación sobre eficacia, proporcionalidad y necesidad a los fines propios del Procedimiento común que se pretende cambiar para incluir trámites distintos o adicionales. Exige igualmente reserva reglamentaria: al posible cambio respecto de espacialidades del procedimiento, exencionando los trámites adicionales o distintos vigentes por especialidad de la materia, a la identificación de órganos, excepto la concreción ya determinada, el cambio de plazos, excluye también los concretos por razón de materia y respecto a las formas de iniciación y terminación del procedimiento, la publicación de actos e informes a recabar igualmente requieren reserva reglamentaria, excepto aquellos que gocen de especialidad¹⁴.

¹² Art. 129 LPAC, estrella de la reforma respecto a los principios y derechos que estamos tratando.

¹³ Art. 53, LPAC, respecto al derecho de acceso y copia, entre otros.

¹⁴ Art. 1.2 de LPAC. Y exposición de motivos, donde el legislador expone un claro ejemplo de excepcionalidad al aludir expresamente a la D.A. 9ª (Anexo 2) de la Ley 14/2000, sobre medidas fiscales, el silencio positivo como regla general ante devolución de ingresos indebidos.

Con enorme dificultad y a mi juicio de manera insuficiente, se regula una Administración totalmente electrónica, interconectada, que sin duda contribuirá a la agilidad y seguridad de la gestión, pero en la realidad plantea relevantes problemas no resueltos, como es el coste de la dotación de los recursos materiales necesarios, su mantenimiento, la esencial formación de los empleados públicos, los puntos de acceso al administrado, los portales y sedes, los puntos de información (de competencia autonómica ya apuntado). Si bien la apuesta es decidida y el plazo de tres años para su vigencia desde su publicación, parece ambicioso.

La búsqueda de la simplificación administrativa, asignatura pendiente de las Administraciones Públicas sine die, se plantea como un reto prioritario en toda reforma y por supuesto en la LPAC, el paso adelante que supone la tramitación propuesta de procedimiento simplificado, aun cuando tiene que mediar los requisitos esenciales: del consenso de las partes, sin incorporación de trámites adicionales, sin manifestación contraria al fondo de órgano consultivo y en responsabilidad patrimonial o régimen sancionador, inequívoca causalidad del funcionamiento y la lesión, valoración del daño entre el cálculo y la indemnización, hay que calificarla como de positiva en la regulación reformada, esto unido a los cambios (siempre insuficientes) sobre materia de plazos, incorporando las horas en el computo e inhabilitando de los sábados, contribuyen a tan magno objetivo.

El ámbito de la Participación activa que propicia el legislador contribuye en gran medida al intento de conseguir un gobierno abierto. Destacar igualmente lo preceptuado sobre el sistema de evaluación legislativa (impacto ex ante y ex post.) incorporando las teorías y técnicas de la planificación estratégica¹⁵ en busca de mayor calidad a través de las racionalización legislativa.

¹⁵ Sobre el tema: RAMOS RAMOS, B. y SANCHEZ NARANJO, C., *La planificación estratégica como método de gestión Pública: experiencias en la administración española*, INAP, 2013.

Principal novedad constituye la inclusión en el objeto de la Ley, con carácter básico, de los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, que vienen a garantizar la racionalidad supra citada.

Validación y eficacia de los actos administrativos del procedimiento administrativo común, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, constituye el objeto proclamado por el legislador administrativo, llevando así la materialización del necesario fortalecimiento del procedimiento común, en detrimento como ya mencionáramos de los posibles recursos, consecuencia del mal funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Respecto al ámbito subjetivo de la LPAC, lo constituye todo el sector público y con carácter supletorio las Corporaciones de Derecho Público.

Así establece el legislador en su art. 2

- “1. La presente Ley se aplica al sector público, que comprende:
 - a) La Administración General del Estado.
 - b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
 - c) Las Entidades que integran la Administración Local.
 - d) El sector público institucional.
2. El sector público institucional se integra por:
 - a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
 - b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
 - c) Las Universidades públicas, que se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior.
4. Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.“

IV. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN HACIA EL BUEN GOBIERNO

Abordamos el estudio de los actuales principios rectores del ámbito de la gobernanza en el sector público, como guía inequívoca de actuación y relación, enunciados normativos que fundamentan su contenido y que gozan de la necesaria transversalidad en todo lo preceptuado, siguiendo el estudio abocamos en la materialización formal de la interpretación de lo recogido en la norma desde estos principios sobre los gobernados, a través del decálogo de derechos de estos administrados en sus relaciones con las Administraciones Públicas, garantizan sin duda, el adecuado equilibrio entre eficacia-eficiencia de actuación y relación administrativa, de seguridad jurídica y transparencia, hacia la búsqueda del buen gobierno.

Los Principios del Derecho Administrativo en el Ordenamiento Jurídico español como bien es sabido, constituyen fuente preceptuada en el Código civil, gozando de una cualidad extremadamente importante, podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que son una fuente omnipotentemente informadora respecto a la interpretación de las normas.

Estos principios generales o rectores, inspiran, orientan, relacionan y nos ayudan a estructurar el Ordenamiento Jurídico Administrativo