

PRINCIPALES NOVEDADES DE LAS LEYES 39/2015, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, Y 40/2015, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

El próximo 2 de octubre entran en vigor dos leyes de suma importancia en el ámbito jurídico-administrativo: la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (**LPAC**), y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (**LRJSP**), destinadas a convertirse en la nueva espina dorsal del Derecho administrativo.

Ambas leyes introducen importantes novedades en el procedimiento administrativo y en la organización administrativa, pero si ha de resumirse la reforma por los objetivos que persigue, éstos son dos: (i) la simplificación administrativa, enmarcándose en un movimiento a nivel mundial y, desde luego, de la UE; (ii) la implantación definitiva de la administración electrónica en las diferentes Administraciones Públicas y en sus relaciones con los ciudadanos, insertando las relaciones electrónicas en el corazón mismo del Derecho Administrativo Común. Así, se derogan la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos con las Administraciones Públicas, refundiéndose sus contenidos en las nuevas leyes y convirtiendo al medio electrónico como el cauce preferente para la actuación de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos.

En una primera aproximación general, entre las novedades que se introducen en ambas normas cabe destacar las siguientes:

1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 39/2015

- El objeto de esta Ley es regular tres ámbitos: (i) los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos; (ii) el procedimiento administrativo común para todas las Administraciones Públicas (con las especialidades del procedimiento sancionador y del procedimiento de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas) y (iii) los principios de buena regulación en el ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.
- Acoge un principio de simplificación administrativa general en relación con los procedimientos administrativos, por el que cualquier trámite adicional que pretenda añadir cualquier Administración Pública deberá ser regulado por Ley, ser eficaz, proporcionado, necesario y motivado.
- En cuanto a su ámbito subjetivo de aplicación, esta Ley se impone a todo el sector público, que incluye a la Administración estatal, autonómica y local y al sector público

institucional, incorporando como novedad la sujeción al Derecho administrativo de las **entidades de Derecho Privado** vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas cuando ejerzan potestades administrativas.

2. RESPECTO A LA CAPACIDAD Y REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA IDENTIFICACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA

- En relación a la **capacidad** de obrar en el procedimiento administrativo se amplía, cuando la ley correspondiente así lo declare expresamente, a todos los grupos de afectados, uniones y entidades sin personalidad jurídica y patrimonios independientes o autónomos.
- En materia de **representación**, introduce dos novedades importantes: (i) admite el apoderamiento apud acta mediante comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica o a través de la acreditación de su inscripción en el Registro electrónico de Apoderamientos; (ii) crea el Registro electrónico general de apoderamientos, sin perjuicio de los Registros electrónicos particulares de cada Administración, que deberán ser interoperables.
- Debe advertirse que el Estado ya dispone de su propio Registro de Apoderamientos Electrónicos (@apodera), una importante herramienta que permitirá a los ciudadanos conferir poderes de manera gratuita y ágil para sus representantes ante cualquier Administración pública.
- Se instauran sistemas de **identificación y firma electrónica**, diferenciando ambas operativas, pues mientras la primera verifica la identidad de la persona física o jurídica, la segunda acredita la autenticidad de la declaración de voluntad o del consentimiento, así como de la integridad e inalterabilidad del documento.
- Se impone un deber de facilitar y de asistir a los ciudadanos, en el uso de medios electrónicos, a todas las Administraciones Públicas.

3. NUEVOS DERECHOS. IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y EL REGISTRO ELECTRÓNICO GENERAL DE CADA ADMINISTRACIÓN

- En el catálogo de **derechos de los ciudadanos**, se reconocen en la propia Ley general los siguientes, además de los que ya venían regulados en la Ley 30/1992: (i) a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General Electrónico de la Administración; (ii) a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con ella; (iii) a la obtención y utilización de medios de identificación y firma electrónica contemplados en la propia Ley.

- Resulta de gran importancia la novedad relativa a las relaciones por medios electrónicos con la Administración ya que, mientras para las **personas físicas** se reconoce una facultad de elección del medio, sin embargo, a partir de la entrada en vigor de la Ley, el 2 de octubre de 2016, **se impone el deber de relacionarse por medios electrónicos** a los siguientes sujetos: (i) las personas jurídicas, (ii) las entidades sin personalidad jurídica, (iii) quienes ejerzan profesiones de colegiación obligatoria, incluyendo notarios y registradores, (iv) los representantes de los obligados a relacionarse por medios electrónicos y (v) los empleados públicos para las actuaciones que lleven a cabo con las diferentes Administraciones Públicas en razón a su condición de tales.
- La Administración no está obligada a comunicar el momento en que se debe comenzar a mantener relaciones por medios electrónicos.
- Para los sujetos obligados (personas jurídicas) a relacionarse por medios electrónicos, las **notificaciones** se practicarán exclusivamente **por medios electrónicos** en la sede electrónica de la Administración.
- El ciudadano puede ofrecer un **correo electrónico convencional** para recibir avisos de que se han depositado notificaciones electrónicas en su buzón. Es sumamente importante tener actualizada la dirección de correo electrónico convencional para poder recibir estos avisos así como consultar el buzón periódicamente, pues si la notificación permanece en la plataforma de notificación durante diez días sin descargarse el acto se considerará notificado y comenzarán sus efectos (plazos de recurso, deberes de pago, etc.).
- Se mantienen **las notificaciones en papel** para los no obligados así como el procedimiento de notificación presencial, sin perjuicio de que puedan ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica para su acceso voluntario. Y en caso de doble intento de notificación, de resultar infructuosa, se procederá a la publicación de la notificación en los boletines oficiales.
- No obstante lo anterior, se puede imponer reglamentariamente a las personas físicas el deber de comunicarse por medios electrónicos cuando, por su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.
- En materia de **Registros**, se instaura el Registro Electrónico General en cada Administración territorial, sin perjuicio de los Registros Electrónicos particulares de cada Organismo, que deberán garantizar la interoperabilidad con los primeros. Los Registros actuales de presentación de documentos pasan a convertirse en Oficinas de Asistencia en materia de Registros, que deberán digitalizar los documentos presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico. Estas previsiones entrarán en vigor el 2 de octubre de 2018.

4. **NUEVO SUPUESTO DE SILENCIO NEGATIVO. EL SÁBADO, DÍA INHÁBIL, A EFECTOS DEL CÓMPUTO DE PLAZOS ADMINISTRATIVOS**

- Se establece un nuevo supuesto de **silencio desestimatorio**, cuando la solicitud implique el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.
- A efectos del cómputo de plazos señalados por días, la LPAC extiende al **sábado la condición de día inhábil** que hasta ahora sólo correspondía a domingos y festivos.

5. **NOVEDADES EN RELACIÓN A LOS ESCRITOS DE INICIACIÓN, EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, PRUEBAS, INFORMES, ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS Y RESOLUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

- Será requisito de admisión de los **escritos de iniciación** de cada procedimiento la indicación del código de identificación del órgano administrativo (“CI”) al que se dirige la petición o solicitud.
- Se define, por primera vez, el “expediente administrativo”, que tendrá **formato electrónico**, permitiéndose la obtención de las copias que oportunamente sean solicitadas.
- Se incorporan a los diferentes trámites las especialidades procedimentales en materia sancionadora y de reclamación de responsabilidad patrimonial.
- Los medios de prueba que se admitan y practiquen **se valorarán** conforme a los criterios de valoración de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC 1/2000).
- Los **informes**, por regla general, serán facultativos y no vinculantes, y se emitirán por medios electrónicos en el plazo de 10 días.
- En adelante, la aportación de documentos por los interesados deberá realizarse en el Registro Electrónico General de la correspondiente Administración o en el de cualquier otra, siempre que se encuentre perfectamente habilitado (las disposiciones relativas a registro electrónico entrarán en vigor el 2 de octubre de 2018).
- Caben **actuaciones complementarias** por parte del órgano resolutorio (no el instructor) antes de dictar resolución, de forma motivada.
- La resolución se dictará **electrónicamente** y garantizará la identidad del órgano y la autenticidad e integridad del documento.
- Se incorpora la regulación de un **procedimiento simplificado** de treinta días de duración cuando, salvo oposición expresa de los interesados, se den circunstancias de orden público o el procedimiento carezca de complejidad.

- Las sanciones pecuniarias o multas se ejecutarán preferentemente a través de medios electrónicos.

6. NOVEDADES EN MATERIA DE RECURSOS. SUPRESIÓN DE LAS RECLAMACIONES ADMINISTRATIVAS PREVIAS A LAS VÍAS CIVIL O SOCIAL

- Se mantienen los mismos tipos de recursos administrativos para los mismos supuestos: **recursos de reposición, alzada y extraordinario de revisión**, si bien con dos novedades: (i) debe identificarse el órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación (CI); y (ii) se introducen por primera vez causas de inadmisión de los recursos.
- Cuando se conceda la **suspensión** de un acto con ocasión de la interposición de un recurso en vía administrativa, los efectos de la suspensión se extenderán hasta la vía judicial, evitando que pueda ejecutarse el acto en el ínterin que media hasta la interposición de recurso en vía contencioso-administrativa.
- Tanto en los recursos de alzada y reposición, cuando no medie resolución expresa en el plazo legalmente establecido por silencio de la Administración, se reconoce expresamente la posibilidad de interposición de recursos “en cualquier momento”.
- Desaparecen las reclamaciones administrativas previas a las actuaciones contra la Administración ante la vía civil o laboral, con la excepción de la reclamación en materia de prestaciones de la Seguridad Social, que se mantiene.

7. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

- No se aplica la ley a los procedimientos administrativos ya iniciados antes de su entrada en vigor.
- Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de la ley se regirán, en cuanto a su **régimen de recursos**, por las disposiciones de la misma.
- Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigor de la ley se regirán, para su ejecución, por las normas vigentes cuando se dictaron.

8. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

La Ley 40/2015, sobre Régimen Jurídico del Sector Público, incorpora principios generales para el funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, acogidos en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y en la Ley General Presupuestaria; modifica los principios para el ejercicio de la potestad sancionadora y de responsabilidad

patrimonial de las Administraciones Públicas; instaura las normas para el funcionamiento electrónico de la Administración para asegurar especialmente la interoperabilidad de los sistemas utilizados por cada una de ellas; regula la sede electrónica de cada Administración y las firmas utilizables. En lo demás, el cambio más relevante se encuentra en el nuevo régimen jurídico del sector público institucional.

De igual forma, regula por primera vez el régimen general de los convenios administrativos, pues no existía previamente una regulación básica-común sobre esta materia, lo que es una importante novedad. En particular, se prohíbe que mediante convenio se pacten prestaciones que deberían ser objeto de contratos administrativos, así como se prohíbe que se canalicen subvenciones administrativas mediante convenios.

Ambas leyes, de contenido muy amplio, incorporan otra serie de novedades cuya descripción excedería los propósitos divulgativos del presente boletín informativo, que se limita a reseñar las que tendrán un impacto más intenso y directo en la actividad diaria de ciudadanos y empresas.

Quedamos a su disposición para ampliar la información que necesiten o para resolver cuantas dudas les surjan o aclaraciones necesiten en relación con ambas normas.

Montero Aramburu Abogados

Departamento Derecho Público