



GTA VILLAMAGNA

ALERTA DERECHO PÚBLICO
Nuevas Leyes de Régimen
Jurídico del Sector Público y de
Procedimiento Administrativo
Común



INTRODUCCIÓN

El pasado 2 de octubre se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, la “**LPAC**”) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, la “**LRJSP**”).

Mediante esta modificación, el legislador ha optado por disgregar las materias que se contenían con carácter general en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, la “**Ley 30/1992**”), dedicando (i) la nueva LRJSP a la organización y regulación interna de la Administración y (ii) la nueva LPAC a la regulación de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, así como a los procedimientos para el ejercicio de las potestades administrativas, que se unifican en esta nueva ley.

A su vez, se incorporan también la mayoría de normas sectoriales que afectaban al régimen jurídico del sector público, como las leyes de Agencias Estatales y de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, o los Reglamentos sobre procedimientos administrativos especiales –sancionador y de responsabilidad patrimonial- cuyo contenido sustancial se integra en los dos nuevos textos legales. Destaca también la codificación de la doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa en ciertos aspectos relevantes.

En definitiva, una vez que estas dos normas entren en vigor –lo que acontecerá con carácter general el próximo 2 de octubre de 2016- se dispondrá de dos textos que habrán sistematizado y actualizado, con especial énfasis en la introducción de las nuevas tecnologías, la normas fundamentales de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y su relación con los ciudadanos.

CONTENIDOS

1. Ley 39/2015 (PCAP)	4
2. Ley 40/2015 (LRJSP).....	7
CONTACTOS.....	12

1. LEY 39/2015 (LPAC)

1.1 Ámbito subjetivo

Se prevé la aplicación de lo previsto en la LPAC a todos los sujetos comprendidos en el concepto de Sector Público definidos en su artículo 2, si bien las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas y supletoriamente por la LPAC.

1.2 Representación

Se incluyen nuevos medios para acreditar la representación en el ámbito de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento «apud acta», presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente.

Se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado.

1.3 Identificación y firma electrónica

Se introduce la distinción entre los medios de identificación (que permiten verificar la identidad del interesado), y los medios de firma electrónica (que permiten acreditar su voluntad y consentimiento).

Las Administraciones Públicas sólo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para: (i) formular solicitudes; (ii) presentar declaraciones responsables o comunicaciones; (iii) Interponer recursos; (iv) desistir de acciones; (v) renunciar a derechos.

Así mismo, se establecen un conjunto de categorías de medios de identificación y

firma a utilizar por todas las Administraciones.

1.4 Obligación de relacionarse a través de medios electrónicos

Están obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas los siguientes sujetos:

- Las personas jurídicas.
- Las entidades sin personalidad jurídica.
- Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional.
- Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público.

Así mismo, se prevé que, reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos.

1.5 Registro electrónico

Se dispone la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado.

Se establece que los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan.
- En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Con respecto a los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

1.6 Cómputo de plazos

Se introduce el cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles.

1.7 Notificaciones electrónicas

Las notificaciones electrónicas serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda.

Se establecen nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones, como el envío de avisos de notificación, siempre que sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de entrada.

1.8 Silencio administrativo

Si bien se mantiene la regla general del silencio administrativo positivo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, se añade una excepción a las actuales: el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.

1.9 Adopción de medidas provisionales

Antes de la iniciación del procedimiento, el órgano competente para su instrucción podrá adoptar medidas provisionales que podrán ser confirmadas, modificadas o levantadas al dictarse el acuerdo de inicio, medidas que aseguren la efectividad de la resolución, como la suspensión temporal de actividades, prestación de fianzas, embargo preventivo de bienes, etc.

1.10 Configuración del expediente administrativo

Se excluye del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

1.11 Información pública

En aquellos procedimientos en los que se requiera la apertura de un periodo de información pública, tras la oportuna publicación en Diario oficial, el expediente estará a disposición de las personas que lo soliciten por medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente.

1.12 Tramitación simplificada del procedimiento

Se prevé, por razones de interés público o falta de complejidad del asunto, un procedimiento de tramitación simplificada que deberá ser resuelto en un plazo de 30 días, si bien puede acordarse en cualquier momento su continuación con arreglo a la tramitación ordinaria. En materia de responsabilidad patrimonial puede continuar el procedimiento de forma simplificada cuando, a juicio de la Administración, sea inequívoca la relación de causalidad y la valoración de daño, y en el ámbito sancionador cuando la infracción se califique como leve.

1.13 Revisión de actos en vía administrativa

Se eliminan los plazos para recurrir frente a desestimaciones presuntas alcanzadas por silencio administrativo negativo, a la vez que se introducen causas de inadmisión de los recursos administrativos que hasta ahora no se contemplaban al menos expresamente.

Se suprimen las reclamaciones previas a la vía civil y laboral, de forma que se elimina la necesidad de tramitar un procedimiento administrativo previo a la interposición de una demanda civil o laboral frente a la Administración.

(i) Revisión de actos firmes

Por lo que respecta a la revisión de actos firmes, destaca especialmente la oportunidad perdida por el legislador de aclarar los límites a la revocación de oficio de actos desfavorables para los administrados. Se mantiene la capacidad de la Administración de revocar actos de gravamen o desfavorables con los límites conocidos de evitar dispensas no permitidas por las Leyes o infringir la igualdad o interés público, al tiempo que se indica que ello solo podrá realizarse en tanto no haya transcurrido “*el plazo de prescripción*”, sin aclarar o regular de forma clara y segura de qué plazo se trata. Así, el juego conjunto de este nuevo inciso con los límites de la revisión que se mantienen con el mismo carácter vago e indeterminado que en la anterior Ley 30/1992, supone, como decíamos, una oportunidad perdida para la introducción de seguridad jurídica en este ámbito.

Igualmente, se modifica el plazo para resolver el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho, que se amplía de 3 a 6 meses, y se introducen

matizaciones respecto del procedimiento de declaración de lesividad de actos favorables a los administrados, disponiéndose que la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos; el beneficiario del acto cuya revisión se pretende actuará como demandado en el proceso que inicie la Administración con motivo de la declaración de lesividad, pero se le libera de tener que impugnar el acto por el que se declara lesivo el acto cuya revisión se pretende, de manera que nunca podrá oponerse en este aspecto la doctrina del “acto consentido”.

(ii) Recursos administrativos

Se amplía el catálogo de actos que ponen fin a la vía administrativa, incluyéndose, junto a los previstos con anterioridad, (i) las resoluciones de los nuevos procedimientos de determinación de daños derivados de infracciones administrativas y (ii) las resoluciones de los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial. Además, se aclaran aquellos actos que, por razón de la materia o por carecer de superior jerárquico el órgano que los dicta, ponen fin a la vía administrativa en el ámbito de la Administración General del Estado.

Se incluye un nuevo artículo regulador de las causas de inadmisión de los recursos administrativos, en el que, además de incluirse razones objetivas como que el acto no sea recurrible o el recurso no se interponga dentro de plazo, también se prevén otras causas abiertas a la interpretación, como el hecho de que el recurso carezca de fundamento o que el recurrente carezca de legitimidad. Estos motivos, que con anterioridad podían determinar la desestimación de un recurso tras su tramitación, permitirán ahora que la

Administración inadmita el recurso, con la consiguiente pérdida de garantías para el administrado.

Desaparecen los plazos para recurrir en caso de que el acto que se recurra sea presunto como resultado del silencio administrativo.

Por último, también es destacable la posibilidad que se otorga a la Administración para el supuesto en que se interpongan múltiples recursos frente a un mismo acto administrativo al tiempo que exista un procedimiento contencioso-administrativo en relación con el mismo acto administrativo. En estos casos, la Administración podrá suspender el procedimiento de los recursos administrativos hasta que recaiga pronunciamiento judicial sobre la cuestión.

(iii) Reclamaciones previas a la vía civil y laboral

Como ya se ha destacado, se eliminan las reclamaciones previas a la vía civil y laboral.

2. LEY 40/2015 (LRJSP)

2.1 Ámbito subjetivo

La nueva LRJSP, según se prevé en su artículo 2, se aplica a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional, integrado por los sujetos enumerados en el apartado dos del citado precepto.

2.2 Principios generales

Se recogen expresamente en el Título Preliminar de la LRJSP, los principios generales que deben respetar las Administraciones Públicas en su actuación

y relaciones recíprocas, añadiéndose a los ya tradicionales, los principios de transparencia y de planificación y dirección por objetivos.

2.3 Régimen jurídico de los órganos administrativos

Se introduce una definición de órganos administrativos, si bien los cambios en cuestiones como la delegación de competencias, avocación, encomienda de gestión, delegación de firma, suplencia y decisiones sobre competencia, son de escasa trascendencia, puesto que se conserva casi en su totalidad la regulación hasta ahora contenida en la Ley 30/1992.

Con respecto a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, cabe destacar como novedad que el motivo de abstención referido al parentesco por consanguinidad o afinidad se hace extensivo ahora al vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable.

2.4 Principios de la potestad sancionadora

Se integran al Título Preliminar los principios de la potestad sancionadora contemplados hasta ahora en la Ley 30/1992, si bien se introducen modificaciones en algunos de ellos:

- En relación con el principio de irretroactividad, se puntualiza que tendrán efecto retroactivo las disposiciones sancionadoras favorables en lo referido a la tipificación de la infracción y la sanción así como a sus plazos de prescripción.
- Se elimina la responsabilidad por hechos constitutivos de infracción administrativa a título de “*simple*

inobservancia”, pasando a exigirse la concurrencia de dolo o culpa.

- Por lo que respecta al principio de proporcionalidad, para la graduación de la sanción se sustituye el criterio de la reiteración de la conducta por (i) el grado de culpabilidad y (ii) la continuidad o persistencia en la conducta infractora.

2.5 Responsabilidad patrimonial del Estado legislador

Una de las novedades más destacables introducidas por la LRJSP es que se regula de forma expresa la responsabilidad del Estado legislador. Así, a los principios generales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas hasta ahora exigidos por la Ley 30/1992, se incorporan las bases de la responsabilidad del Estado legislador asentadas en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En concreto, se especifica en el artículo 32 de la LRJSP que la responsabilidad patrimonial del Estado legislador puede surgir tanto si la lesión deriva de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, como si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea.

Así mismo, se prevén en el referido precepto las condiciones que deben concurrir para que proceda la indemnización en los supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado legislador antes citados. De esta forma, a los requisitos tradicionalmente exigidos por la norma que se deroga, se añaden los siguientes:

- Cuando la lesión derive de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional:
 1. haber obtenido una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, y
 2. que se hubiera alegado en el recurso la inconstitucionalidad posteriormente declarada.
- Cuando la lesión derive de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea:
 1. haber obtenido una sentencia firme desestimatoria de un recurso interpuesto contra el acto administrativo que causó el daño;
 2. que se haya alegado en el recurso la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada;
 3. que la norma de Derecho de la Unión Europea infringida tenga por objeto conferir derechos a los particulares;
 4. que la infracción esté suficientemente caracterizada;
 5. que exista una relación de causalidad directa entre la infracción de la norma de Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.

Se puntualiza también en el artículo 32 que la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, producirá efectos desde la fecha de su publicación en

el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial de la Unión Europea, según el caso, salvo que en ella se establezca otra cosa.

Por último, se establece en el artículo 34 la regla general de que serán indemnizables los daños producidos en el plazo de cinco años anteriores a la fecha de publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa.

2.6 Organización de la Administración General del Estado

La organización de la Administración General del Estado se regula en el Título I de la LRJSP. Esta Ley mantiene, en líneas generales, la regulación contenida en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, si bien se desarrolla con mayor precisión y se reordenan parcialmente las competencias de los órganos superiores y directivos propios de la estructura ministerial y de la Administración periférica del Estado.

Se refuerza el papel político e institucional de los Delegados del Gobierno, se les define como órganos directivos y se establece que su nombramiento obedecerá a criterios de competencia profesional y experiencia.

Respecto a la Administración General del Estado en el exterior, se efectúa una remisión a la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio exterior del Estado, declarándose de aplicación supletoria la LRJSP.

2.7 Clasificación del Sector Público Institucional

Se incluye una nueva clasificación de los organismos y entidades de sector público estatal, que queda reducido a los siguientes tipos: (i) organismos públicos, que incluyen los organismo autónomos y las entidades públicas empresariales; (ii) autoridades administrativas independientes; (iii) sociedades mercantiles estatales, (iv) consorcios; (v) fundaciones del sector público estatal y (vi) fondos sin personalidad jurídica.

Las entidades integrantes del sector público institucional estatal estarán sometidas al control de eficacia y supervisión continua, a cuyo efecto contarán, desde su creación, con un plan de actuación que recoja las líneas estratégicas de su actividad, que serán revisadas cada tres años.

Se introduce un régimen de transformación de las entidades integrantes del sector público institucional estatal y se dispone que cualquier organismo autónomo, entidad pública empresarial, sociedad mercantil estatal o fundación podrá transformarse y adoptar la naturaleza jurídica de cualquiera de las entidades citadas.

2.8 Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local

Se establece la obligatoriedad de inscribir la creación, transformación o extinción de cualquier entidad del sector público institucional en el nuevo Inventario de Entidades del Sector Público Estatal Autonómico y Local. Esta inscripción será requisito necesario para la obtención del número de identificación fiscal definitivo de

la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

2.9 Régimen de los organismos y entidades del Sector Público Institucional

Se introduce un régimen jurídico detallado de las sociedades mercantiles estatales, en el que, como novedad, se dispone que la responsabilidad aplicable a los miembros de los consejos de administración designados por la Administración General del Estado, será asumida directamente por la Administración designante.

Se establece el régimen jurídico básico de los consorcios, integrando la regulación dispersa y modificaciones contenidas en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

Se regula el régimen jurídico de las fundaciones del sector público estatal siguiendo las líneas fundamentales de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Se prevé con carácter básico el régimen de adscripción pública de las fundaciones y del protectorado.

Se incluye y regula la figura de los fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal, que deberán crearse por ley.

2.10 Relaciones interadministrativas

La LRJSP regula en su Título III las relaciones entre las Administraciones Públicas, partiendo del principio de lealtad institucional ya consagrado en el vigente artículo 4.1 de la Ley 30/1992. Sin embargo, junto con este principio clave de las relaciones interadministrativas, se incluyen ahora, en el artículo 140, entre otros, el de eficacia en la gestión de los recursos públicos, solidaridad interregional

o respeto a la igualdad de derechos de los ciudadanos.

Así mismo, se distingue con claridad el principio de cooperación, que se caracteriza por la voluntariedad de su ejecución, del de coordinación, que se configura con carácter obligatorio. Ello se refleja en el artículo 143, cuando se establece que las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva al principio de cooperación.

Se enumeran también las distintas técnicas para hacer efectivo dicho principio, entre las que destacan las de naturaleza orgánica. La principal novedad, en este punto, es una mayor precisión en la regulación de las Conferencias Sectoriales, así como la creación de un Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación con efecto constitutivo.

Por último, la LRJSP potencia la creación de sistemas electrónicos de información mutua, que permitan el intercambio de datos y servicios entre las Administraciones Públicas, y la reutilización de las aplicaciones propiedad de la Administración, a fin de ahorrar gastos.

2.11 Modificaciones normativas introducidas por la LRJSP

La LRJSP introduce modificaciones en numerosos textos normativos, resaltando especialmente las modificaciones que afectan al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, así como a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, que por su importancia y especificidad, son objeto de otra alerta.

CONTACTOS

Para más información pueden ponerse en contacto con:

Ernesto García-Trevijano Garnica

(+34) 91 521 01 04

ernestogtrevijano@gtavillamagna.com

Marta Plaza González

(+34) 91 521 01 04

martaplaza@gtavillamagna.com

