

MANUAL

**FRANCIS
LEFEBVRE**

**Novedades en el
Procedimiento
Administrativo y en el
Régimen del Sector
Público**

Abogacía del Estado

Actualizado en Octubre de 2016



Es una obra realizada por iniciativa
y bajo la coordinación
de la Redacción de
Francis Lefebvre
sobre la base de un estudio técnico
cedido a la editorial por

BOSCH JIMÉNEZ, ANA
Abogada del Estado

BUEYO DÍEZ JALÓN, MARÍA
Abogada del Estado

GARCÍA MALSIPICA, SILVIA
Abogada del Estado

GARCÍA-VALDECASAS, MARÍA JOSÉ
Abogada del Estado

GOMARA, JOSE LUIS
Abogado del Estado

LOMA-OSORIO, DIEGO
Abogado del Estado

PANIZO GARCÍA, ANTONIO
Abogado del Estado

SALVO TAMBO, IGNACIO
Abogado del Estado

SANZ GANDASEGUI, FRANCISCO DE ASÍS
Abogado del Estado

SEOANE LÓPEZ, ROSA
Abogada del Estado

VACAS CHALFOUN, LUIS
Abogado del Estado

© Francis Lefebvre
Lefebvre-El Derecho, S. A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00. Fax: (91) 210 80 01
www.efl.es
Precio: 58,24 € (IVA incluido)
ISBN de Lefebvre-El Derecho: 978-84-16612-86-4
Depósito legal de Lefebvre-El Derecho: M-35217-2016
ISBN del Ministerio: 978-84-7787-437-9
NIPO: 051-16-009-3



Impreso en España
por Printing'94
Puerto Rico, 3. 28016 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Plan general

Introducción a las principales novedades

PARTE I.- L 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Capítulo 1. Objeto y ámbito de aplicación

Capítulo 2. Interesados en el procedimiento

Capítulo 3. Actividad de las Administraciones Públicas

Capítulo 4. Términos y plazos

Capítulo 5. Los actos Administrativos

Capítulo 6. Disposiciones sobre el procedimiento administrativo común

Capítulo 7. Revisión de los actos en vía administrativa

Capítulo 8. Iniciativa legislativa y de la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones

PARTE II.- L 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

Capítulo 1. Hacia un nuevo régimen del sector público. Lo principios de actuación y funcionamiento

Capítulo 2. Novedades en el ejercicio de la potestad sancionadora

Capítulo 3. Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

Capítulo 4. Responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del derecho de la UE

Capítulo 5. Funcionamiento electrónico del sector público

Capítulo 6. Los Convenios

Capítulo 7. La Administración General del Estado

Capítulo 8. Organización y funcionamiento del sector público institucional

Capítulo 9. Relaciones interadministrativas

Capítulo 10. Relaciones electrónicas entre las Administraciones

Abreviaturas

AAA	Actuación Administrativa Automatizada
AGE	Administración General del Estado
AN	Audiencia Nacional
art.	artículo
CC	Código Civil (RD 24-7-1889)
CCAA	Comunidades Autónomas
CCDs	Common Commencement Dates
CCom	Código de Comercio
CEDH	Convenio Roma 4-11-1950. Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Instr Ratificación 26-9-79)
CEst	Consejo de Estado
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Const	Constitución Española
CORA	Comisión de Reforma para las Administraciones
CP	Código Penal (LO 10/1995)
CSV	Código Seguro de Verificación
Dict	Dictamen
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EBEP	Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (RDLeg 5/2015)
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INVESPE	Inventario de Entes del Sector Público Estatal
L	Ley
LAE	Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (L 11/2007)
LBRL	Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (L 7/1985)
LCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (RDLeg 3/2011)
LDC	Ley de Defensa de la Competencia (L 15/2007)
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
LECr	Ley de Enjuiciamiento Criminal (RD 14-9-1882)
LEF	Ley de Expropiación Forzosa (L 16-12-1954)
LF	Ley Foral
LG	Ley del Gobierno (L 50/1997)
LGP	Ley General Presupuestaria (L 47/2003)
LGT	Ley General Tributaria (L 58/2003)
LJCA	Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa (L 29/1998)
LJCA/56	Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa (L 27-12-1956)
LMV	Texto refundido de la Ley del Mercado de Valores (RDLeg 4/2015)
LO	Ley Orgánica
LOCE	Ley Orgánica del Consejo de Estado (LO 3/1980)
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012)
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (L 6/1997)
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985)
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LO 2/1979)

LOTT	Ley de ordenación de los transportes terrestres (L 16/1987)
LPA	Ley del Procedimiento Administrativo (L 17-7-1958)
LPAC	Ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (L 39/2015)
LPAP	Ley del Patrimonio de las Administraciones públicas (L 33/2003)
LRJPAC	Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (L 30/1992)
LRJSP	Ley de régimen jurídico del Sector Público (L 40/2015)
LSC	Ley de Sociedades de Capital (RDLeg 1/2010)
LTAIPBG	Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (L 19/2013)
OCDE	Comisión Europea y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OM	Orden Ministerial
PAN	Plan Anual Normativo
PYME	Pequeña y mediana empresa
RAPRP	Reglamento de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (RD 429/1993)
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Legislativo
RDL	Real Decreto Ley
REPOSA	Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RD 1398/1993)
RGR	Reglamento general de recaudación (RD 939/2005)
Rgto	Reglamento
ROF	Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales (RD 2568/1986)
SMART	Specific, Measure, Achievable, Realistic, Timed
TCo	Tribunal Constitucional
TIC	tecnologías de la información y conocimiento
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TSL	Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación
UE	Unión Europea

Presentación

El presente libro analiza la reforma operada en nuestro Derecho Administrativo por la L 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y la L 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

Los autores, todos ellos pertenecientes al Cuerpo de Abogados del Estado, han aprovechado su variada experiencia en la aplicación del Derecho en las muy diversas áreas de actuación de la Administración, para ofrecer un estudio pormenorizado de la reforma, con especial énfasis en sus aspectos prácticos.

Siguiendo la estructura de ambos cuerpos legales, la presente obra los confronta con la regulación vigente en el momento inmediatamente anterior a su aprobación, atendiendo en especial al contenido de la L 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) y de la L 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE), a la Jurisprudencia formada en las últimas décadas en relación a las instituciones por ellas reguladas y a las concordancias y sinergias con otros cuerpos legales que siguen en vigor tras la reforma.

Asimismo se examinan los antecedentes históricos y legislativos y, particularmente el proceso de elaboración de ambas Leyes, analizando, entre otros, el informe CORA y las propuestas efectuadas para la mejora del Sector Público, poniendo de relieve en qué medida tales recomendaciones se han trasladado a las nuevas Leyes (LPAC y LRJSP).

Todo ello sin dejar de reflexionar sobre los problemas concretos a los que el legislador ha querido dar respuesta con la nueva regulación y analizar las dificultades que puede plantear la aplicación de ambas Leyes, ofreciéndose eventuales soluciones.

En suma, se pone a disposición de todos los operadores jurídicos y estudiosos del Derecho un texto donde se recoge por una parte, un estudio completo de los cambios en el derecho administrativo que se producen tras la entrada en vigor de las LPAC y LRJSP y por otra, una herramienta que sirve para dar respuesta a los problemas que pueda plantear su interpretación y aplicación.

Introducción a las principales novedades

La **crisis económica internacional** iniciada en el 2008, y cuyos efectos se han hecho notar con especial severidad en nuestro país, ha tenido consecuencias de diversa índole y en todos los ámbitos incluyendo, como no podía ser de otra manera, la producción normativa.

Un primer aspecto de la repercusión de la crisis en el ámbito normativo ha sido el relativo a la necesidad de dar respuesta a las propias **consecuencias económicas** y sociales de las crisis. Las políticas públicas adoptadas, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, demandaban en la mayoría de los casos modificaciones del ordenamiento jurídico que las posibilitasen y además, habitualmente, con especial urgencia. Esta normativa, que podríamos llamar «de crisis», respondía por tanto a un momento histórico determinado y a sus especiales necesidades, y no es de extrañar que la misma sea sustituida con la normativa que haya de dictarse ante las nuevas circunstancias que ofrezcan los tiempos venideros.

Sin embargo, la L 39/2015, en adelante **LPAC** y la L 40/2015, en adelante **LRJSP**, no responden a este esquema. Y es que, junto con las normas dictadas al calor de los acontecimientos y sus exigencias, existen asimismo otras normas que no responden a los mismos sino a un fenómeno distinto. Fenómeno que consiste en la profunda reflexión que se ha abierto con ocasión de la crisis y que demanda respuestas que, lejos de agotarse en el corto plazo, hayan de proyectar sus efectos a medio y largo término.

Efectivamente, **con ocasión de la crisis** se ha tomado especial conciencia de los defectos de nuestro sistema económico y político, de sus ineficiencias y quiebras, y de la necesidad de que la responsabilidad de los gestores de lo público sea efectiva. Tales consideraciones han motivado unas exigencias por parte de la sociedad que ya se formulaban antes del inicio de la crisis pero que, sin duda, han tomado un carácter acuciante a medida que la crisis iba adquiriendo mayor virulencia y el buscar una respuesta a las mismas requiere una profunda reflexión.

La Administración Pública no ha sido ajena a tales procesos. De un lado ha sido **objeto de reformas** dirigidas a responder a las exigencias del momento entre las cuales, como especialmente significativas, están las dirigidas a reducir el déficit público. Pero, asimismo, la Administración Pública ha sido el objeto de una seria reflexión dirigida a detectar sus defectos y mejorarla a través de medidas no puntuales sino de carácter estructural.

Con dicha filosofía el Consejo de Ministros, mediante acuerdo del 26-10-2012, creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, llamada CORA. La CORA se organizó en cuatro subcomisiones (Duplicidades administrativas, Simplificación administrativa, Gestión de servicios y medios comunes y Administración institucional) y tras meses de estudio y análisis elaboró el llamado **Informe Cora**, elevado al Consejo de Ministros en junio del 2013. Aun cuando el informe CORA incorpora más de 200 propuestas que trascienden el contenido de las Leyes que analizamos, indudablemente la LPAC y la LRJSP son deudoras de tal informe como reconocen en sus respectivos preámbulos. Y lo son tanto en el esquema seguido por ambas, como en su espíritu y finalidad.

En cuanto a la **estructura**, «con el objetivo de dotarnos de un sistema de derecho administrativo más claro, transparente y racional» el Informe CORA proponía la aprobación, derogando la normativa dispersa anterior, de dos leyes: una relativa al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y otra relativa a las disposiciones en materia procedimental que regulase la actuación *ad extra* de la Administración para con los ciudadanos. Y así ha obrado el legislador al aprobar, de un lado, la LPAC regulando los aspectos procedimentales (y aspira, según su Exposición de Motivos, a

«establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones ad extra entre las Administraciones y los administrados») y, de otro lado, la LRJSP que tiene por objeto, según su exposición de motivos, la sistematización del «ordenamiento de las relaciones *ad intra* e inter Administraciones».

En cuanto a su **espíritu y finalidad**, si buscamos un *leit motiv* en las Leyes que analizamos, podemos afirmar que éste lo constituyen, de un lado, las ideas de eficiencia y eficacia; y de otro, la búsqueda seguridad jurídica por medio de una regulación sistemática y coherente; objetivos todos ellos igualmente señalados por el informe CORA.

Respecto de lo primero, debe precisarse que al utilizar los términos de **eficacia y eficiencia**, no estamos, al hablar de la LPAC y de la LRJSP, ante instrumentos de una concreta política de reducción del gasto (de hecho, como subraya el informe CORA «el sector público español es relativamente reducido en comparación con nuestros socios de la Unión Europea») sino ante el desarrollo de una de las exigencias que impone a la Administración nuestra Constitución, al proclamar «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» (Const art. 103.1).

Señala así el informe CORA que «Hay que prestar los servicios públicos demandados y debe hacerse con la máxima eficiencia y calidad. No hay nada más antisocial que la ineficiencia en la Administración, ya que los bienes y servicios públicos se sufragan con los impuestos de todos los contribuyentes». Y es que es evidente, añadimos, que un euro malgastado por la Administración supone, de un lado, que ese euro no haya sido destinado a políticas más necesarias para la Sociedad, y que de otro lado se haya exigido para obtenerlo a la misma Sociedad un esfuerzo tributario que ha resultado en balde; todo lo cual si ya es grave por sí mismo resulta aún más ominoso en épocas no precisamente de bonanza económica.

Pero, junto a los principios de eficacia y eficiencia, no puede soslayarse otro de los principios rectores de la reforma operada por la LPAC y la LRJSP en nuestro Derecho Administrativo que no es sino el de la **seguridad jurídica**. Seguridad jurídica ligada en particular a la idea de que un marco regulatorio estable y sistemático, que otorgue certeza, es indispensable para el desarrollo económico. De hecho, ligado a esta aspiración de seguridad jurídica subyace en la LPAC y en la LRJSP una decidida **voluntad codificadora**, pues ambas recogen lo que antes se regulaba no sólo en la L 30/1992, en adelante LRJPAC, sino también en una pluralidad de normas tanto de rango legal (L 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; L 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; y algunos preceptos de la L 2/2011 de Economía Sostenible; o de la de la L 50/2002 de Fundaciones entre otras) como incluso de rango reglamentario (siendo especialmente significativos los casos del RD 429/1993 por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial; RD 1398/1993 por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora; ambos derogados expresamente por la LPAC).

Analizando concretamente la LPAC, la voluntad codificadora al servicio de la seguridad jurídica la encontramos ya desde el artículo primero de la misma, en cuyo segundo apartado se pone de manifiesto que la Ley, lejos de sentar meras disposiciones comunes a una pluralidad indefinida de **procedimientos especiales** que puedan establecerse, aspira a regular un verdadero procedimiento administrativo común, en el que las variaciones susceptibles de ser desarrolladas por vía reglamentaria quedan limitadas a los concretos aspectos enumerados en dicho artículo 1.2. Y continuando con dicha finalidad, dirigida en palabras de la Exposición de Motivos a la «la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica», la Ley acaba con dos procedimientos especiales clásicos que regulaba la LRJPAC, el de **responsabilidad patrimonial** y el **disciplinario**; que ahora se refunden en dicho procedimiento común al que con todo dedica

determinadas especialidades derivadas de la especialidad de sus respectivas materias (y sin perjuicio de que los aspectos «sustantivos», esto es, no procedimentales, de ambas materias se regulen en la LRJSP).

Con todo, destaca en la regulación administrativa común el **catálogo de medidas** dirigidas a agilizar la actuación de la Administración siendo especialmente notable la regulación que hace de la llamada «administración electrónica». Partiendo de notables antecedentes, como la tramitación electrónica de los procedimientos en el ámbito tributario, y el precedente de la L 11/2007, que parafraseando su Exposición de Motivos sustituía el «podrán» de la LRJPAC por el «deberán» en cuanto la disposición y utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas; la LPAC da un paso más allá y diseña un procedimiento administrativo en el que la tramitación electrónica no será una modalidad más sino la forma natural a través de la cual se encauzará la acción de la Administración, lo cual se refuerza, entre otras medidas, con la definición de un círculo de administrados obligados a comunicarse electrónicamente con la administración (art.14). Y todo ello además ligado a la atención a la reducción de cargas innecesarias a los administrados (en aspectos tales como la presentación de documentos en el art.28, la acreditación de la representación y el registro electrónico de apoderamientos en los artículos 5 y 6, o la regulación del Registro Electrónico general del art.16), y esfuerzos simplificadores como lo es la introducción de un procedimiento abreviado general en el art.96. Todo lo cual sirve a la finalidad antes expuesta de mejorar la eficacia en la actuación de la Administración ante los administrados.

A ello se añade que la LPAC cierra su regulación atendiendo al objetivo de la seguridad jurídica a través de la novedosa regulación en su seno, concretamente en el Título VI, del procedimiento para el ejercicio de la **iniciativa legislativa** y la potestad reglamentaria, en el que destaca las garantías de un desarrollo sistemático y coherente del ordenamiento jurídico a través, desde una perspectiva *ex ante* de la previsión de un plan normativo (art.132), y desde una perspectiva *ex post* en la evaluación de la consecución de los objetivos de la normativa aprobada (art.130).

En cuanto a la **LRJSP**, debe destacarse en primer lugar que **aborda de manera sistemática** lo que antes o estaba regulado en normas dispersas (competencias de los Ministros o de los Delegados y Subdelegados del Gobierno), en ocasiones además con notables carencias en cuanto a su regulación (el sector público institucional del Estado) o simplemente estaba ausente de una regulación detallada (los convenios de colaboración) o en el que la escueta regulación legal había sido colmada por criterios jurisprudenciales (responsabilidad patrimonial por infracción del derecho de la Unión Europea). Nuevamente encontramos aquí por tanto una voluntad codificadora en la LRJSP presidida por la idea de la seguridad jurídica.

Pero igualmente la eficacia es una de las consignas en la LRJSP, tanto en la perspectiva de **evitar duplicidades** entre órganos dentro de la Administración General del Estado y respecto de organismos del sector público estatal, como en general garantizar una adecuada **asignación de los recursos públicos**. Y lo hace estableciendo además concretas garantías para asegurarse de que así se cumpla, entre las cuales podemos citar como novedad la supervisión continua que a cargo del Ministerio de Hacienda se impone sobre todas las entidades del sector público estatal conforme al art.85.

En esta línea, debe resaltarse que la LRJSP es una de las primera normas estatales que expresamente manifiestan los riesgos que supone el fenómeno de la «huida del derecho administrativo», detallando en su Exposición de Motivos que se busca suprimir «las especialidades que, sin mucha justificación, propiciaban la excepción de la aplicación de controles administrativos que deben existir en toda actuación pública, en lo que ha venido en denominarse la «huida del derecho administrativo». La flexibilidad en la gestión ha de ser compatible con los mecanismos de control de la gestión de fondos públicos». Por ello establece cautelas que van dirigidas a dificultar tal «huida» cuando no esté justificada, ya implícitamente (p. ej. en las cautelas para la creación de los distintos Entes del Sector Público) o ya expresamente (como es el

caso de la regulación de la transformación de los Entes del Sector Público estatal, art.87).

También es común a lo largo de su articulado, como medida orientada al servicio de la consecución de los objetivos de la Ley, la introducción de mecanismos que logran un aumento de la transparencia en la Administración, como son el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (Disposición Adicional Séptima) o el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (art.82 y 83). E igualmente como instrumento al servicio de la eficacia, y habida cuenta de las ventajas en materia de ahorro que el informe de la CORA resaltaba en la gestión de servicios comunes, la regulación que hace tanto de los servicios comunes de los Ministerios (art.68) como de los Organismos Públicos (art.95).

Por último, es de resaltar en la LRJSP que su regulación asume la **complejidad propia** de la regulación actual del Estado Español, con la coexistencia de diversas Administraciones Territoriales y diversos Entes instrumentales vinculados o dependientes de aquéllas y las diversas relaciones entre las mismas con una complejidad que ha ido creciendo en tiempos recientes. Para lo cual dota de una regulación sistemática a los convenios de colaboración (Capítulo IV del Título I), de los Consorcios (Capítulo VI del Título II) y asimismo dedica su Título III a las Relaciones Interadministrativas.

En definitiva, la reforma de la LPAC y la LRJSP se enmarca en una decidida voluntad de mejorar la **organización de las Administraciones** y su actuación, a fin de que sirvan cada vez mejor a los intereses generales, servicio que constituye su razón de ser. La reforma con todo carece aún del desarrollo reglamentario que necesitan buen aparte de sus disposiciones e igualmente abre una ventana temporal para la adaptación de determinadas situaciones preexistentes, en algunos casos ciertamente amplia (como el **periodo de adaptación** de tres años para las entidades preexistentes que establece la LRJSP disp.adic.cuarta, aunque sutilmente matizado por aspectos de aplicación inmediata previstos en la disp.trans.segunda), lo cual hace que aún quede tiempo para poder contemplar el verdadero alcance de la reforma. Aunque, indudablemente, no se puede negar que las Leyes que pasamos a analizar colman lagunas que nuestro ordenamiento administrativo padecía y avanzan en la consecución de los objetivos que nuestra Norma Fundamental impone a la Administración y en la respuesta a las exigencias que la sociedad demanda de la misma en el ya avanzado siglo XXI.

Luis Vacas Chalfoun

PARTE I

L 39/2015,
de 1 de octubre,
del Procedimiento
Administrativo
Común de las
Administraciones
Públicas

Capítulo 1. Objeto y ámbito de aplicación
Capítulo 2. Interesados en el procedimiento
Capítulo 3. Actividad de las Administraciones Públicas
Capítulo 4. Términos y plazos
Capítulo 5. Los actos administrativos
Capítulo 6. Disposiciones sobre el procedimiento administrativo común
Capítulo 7. Revisión de los actos en vía administrativa
Capítulo 8. Iniciativa legislativa y de la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones

CAPÍTULO 1

Objeto y ámbito de aplicación

1. Objeto de la Ley
2. Ámbito subjetivo de aplicación

1. Objeto de la Ley

(LPAC art.1)

«1. 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.

2. Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar».

Como se ha avanzado en la introducción, la L 39/2015, en adelante LPAC y L la 40/2015, en adelante LRJSP, siguen en cuanto a la distribución de sus contenidos, la propuesta del **Informe CORA** de elaborar «dos disposiciones:

– Una, que regule el **régimen jurídico** de las Administraciones públicas, comprendiendo también los aspectos no básicos de la estatal, y donde se integren las disposiciones que disciplinen la Administración Institucional de acuerdo con las propuestas formuladas por la Subcomisión de Administración Institucional.

– Otra, reguladora del **procedimiento administrativo**, que integrará las reglas que gobiernan la relación de los ciudadanos con las Administraciones por medios electrónicos».

El legislador, pese a las críticas que respecto de esta estructura realiza el Dictamen del Consejo de Estado (CEst Dict 29-4-2015) al anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (que señala la «la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de la materia así en general como en determinados aspectos concretos»), sigue tal propuesta y concretamente la LRJPAC, como señala el primer párrafo de su art.1, se ocupa de los aspectos puramente procedimentales de la actuación de las Administraciones Públicas, dejando los orgánicos a la LRJSP.

Ello hace que determinadas materias que antes se regulaban conjuntamente en la LRJPAC pasen a estar **reguladas en ambos cuerpos** y así sucede particularmente en dos específicas (LRJPAC art.1.2):

1. La **responsabilidad patrimonial**: los aspectos sustantivos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (presupuestos, efectos, etc.) se regulan en el Capítulo IV del Título Preliminar de la LRJSP (art.32 y ss); mientras que los aspectos procedimentales se regulan en la LPAC, debiéndose señalar que si antes, en la LRJPAC se regulaba separadamente como procedimiento especial (LRJPAC art.142 y 143), ahora la LPAC no lo trata como procedimiento especial, sino que se limita a señalar determinadas especialidades al hilo de cada trámite del procedimiento administrativo común.

2. Y en términos similares, la **potestad sancionadora**: los principios de la potestad sancionadora se regulan en el Capítulo III del Título Preliminar de la LRJSP (art.25 s.); y por su parte la LPAC se ocupa de los aspectos procedimentales, no regulándolo como un procedimiento especial (como sí hacía la LRJPAC en sus artículos 134 y ss.) sino como especialidades en cada trámite del procedimiento administrativo común.

Dentro del contenido de la nueva LPAC, el art.1.1 señala una de sus **principales novedades** que es, en palabras de la Exposición de Motivos, «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 de las Administraciones» que se detalla en el Título IV de la Ley, a cuyo comentario nos remitimos.

El segundo párrafo, por su parte evidencia la **voluntad codificadora** del legislador en la LPAC y en la LRJSP, dirigida en este caso a crear un verdadero procedimiento administrativo común, en lugar de quedarse en una mera regulación de las disposiciones comunes a cualesquiera procedimientos, reduciendo la posibilidad de que por vía reglamentaria se configuren especialidades que se aparten de los cauces previstos en la LPAC. Por ello se limitan los concretos ámbitos en los que puede operar, respecto del procedimiento administrativo, el desarrollo reglamentario:

1. **Órganos competentes**, siempre que obviamente la competencia no venga atribuida directamente por Ley.

2. **Plazos**, aunque debe recordarse que conforme al art.21.2 de la Ley por vía reglamentaria no pueden establecerse plazos superiores a seis meses.

3. Aspectos puramente **procedimentales** de forma de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar, respetando en todo caso lo que se haya prefigurado en normas con rango de Ley.

Ahora bien, ello no impide, obviamente, que puedan establecerse en **leyes especiales** trámites diferentes a los regulados en la LPAC. De hecho, la Disposición Adicional Primera, en su apartado Primero prevé tales leyes especiales, disponiendo que: «Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales». De hecho la Exposición de motivos se refiere expresamente a la vigencia del anexo 2 de la disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que establece una serie de procedimientos que quedan excepcionados de la regla general del silencio administrativo positivo. E igualmente la Ley prevé que puedan aprobarse en un futuro nuevas Leyes regulando procedimientos especiales, pero al respecto de la iniciativa del Gobierno para elaborar anteproyectos al respecto, señala que: «Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.» [LPAC art.129].

Por otro lado, existen igualmente determinados procedimientos respecto de los cuales la LPAC sólo rige de manera **supletoria** (LPAC disp.adic.primer párrafo segundo):

«2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.

b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.

c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.»

Dado que en estas materias la Ley se remite, como régimen primeramente aplicable, a la «normativa específica» que los regula, que lo constituyen no sólo normas legales sino también el desarrollo reglamentario de la misma, a dicha **normativa reglamentaria** habrá que estar para los mismos sin verse afectada por la restricción establecida en la LPAC (LPAC art.1.2).

2. Ámbito subjetivo de aplicación

(LPAC 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 regirán 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».

La LPAC se dicta al amparo de la **competencia exclusiva del Estado** prevista en la Const art.149.1.18, de acuerdo con el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus 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» (LPAC disp.final primera.1).

Concretamente el título competencial relativo al «procedimiento administrativo común» ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional señalando que «El adjetivo «común» que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la **determinación de los principios** o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (TCo 277/1988).

El Estado debe respetar con todo las **potestades de autoorganización** de las Comunidades Autónomas pero, en todo caso como dice el Tribunal Constitucional «los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre «respetar» ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, TCo 188/2001 ; 178/2011 y 150/2012), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo «común» (TCo 166/2014)»

Por ello, la **LPAC se aplica** a todas las Administraciones Públicas, no sólo a la estatal, tal y como ya hiciera igualmente la LRJPAC art.2; si bien no debe olvidarse que la propia LPAC señala determinados preceptos que carecen de carácter básico, aplicándose sólo por tanto a la Administración general del Estado.

En concreto se establece que «Lo previsto en los artículos 92 primer párrafo, 111, 114.2 y disposición transitoria segunda, serán de aplicación únicamente a la Administración General del Estado, así como el resto de apartados de los distintos pre-

ceptos que prevén su aplicación exclusiva en el ámbito de la Administración General del Estado» (LPAC disp.final primera.3).

Pero, a salvo de tales preceptos concretos, el título competencial antes señalado hace que la LPAC tenga **carácter general**, como de hecho también lo tuviera la LRJPAC de acuerdo con su artículo 2. Ahora bien, si comparamos el art.2 LPAC y el art.2 LRJSP con el art.2 LRJPAC, vemos una **diferencia sustancial**: éste contemplaba únicamente a las Administraciones Públicas, englobando las territoriales como los Organismos Públicos integrantes de la llamada Administración Institucional; en cambio, la LPAC y la LRJSP utilizan un concepto más amplio, tomado de la normativa presupuestaria, el del Sector Público, y dentro del mismo el Sector Público Institucional que comprende la Administración Pública institucional *stricto sensu* más las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes a cada Administración Territorial (por ejemplo, las Sociedades Mercantiles Estatales o las Fundaciones del Sector Público). Aunque, con todo, el apartado tercero de los respectivos artículos 2 de ambas Leyes deja claro que en todo caso, ahora, como antes, sólo son Administraciones Públicas las territoriales más las personas jurídico-públicas del Sector Público Institucional.

Las **personas jurídico-privadas**, siendo parte del sector público (y por ende se les va a aplicar la LRJSP) se regirán por las normas de la LPAC en lo relativo a aquellos preceptos «que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas». Lo cual nos plantea el problema de cuándo las Sociedades Mercantiles Estatales o las Fundaciones pueden desempeñar potestades administrativas, toda vez que se rigen éstas, en principio, íntegramente por el derecho privado. Problema que específicamente se vuelve a plantear en la LRJSP art.113 que, relativo a las Sociedades mercantiles Estatales, dispone que «En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas».

Tales consideraciones, aun cuando en principio rompan el esquema de que las personas jurídico-privadas del Sector Público no ejercitan potestades administrativas, ámbito propio de las Administraciones Públicas, lo cierto es que no hacen sino contemplar una realidad en nuestro ordenamiento: que por diversos motivos (normalmente por razones históricas, al suceder las Sociedades Mercantiles a anteriores Organismos Públicos en determinadas actividades) leyes especiales atribuyen expresamente el ejercicio de **potestades administrativas** a Sociedades mercantiles Estatales. Tales casos, ciertamente anómalos, existen, y como ejemplos podemos citar:

– la Sociedad Estatal de **Correos y Telégrafos**, Sociedad Anónima, a la que se atribuye el ejercicio de potestades administrativas en particular respecto del personal dependiente de la misma que conserva la condición de funcionario (L 14/2000 art.58);

– la Sociedad Estatal de **Loterías y Apuestas del Estado**, al disponerse que «Se encomienda a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado el ejercicio de las competencias administrativas que pudieran corresponder en relación con los puntos de venta de la red comercial de la extinta entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado que, en virtud de la disposición adicional trigésima cuarta de la L 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, continúen rigiéndose transitoriamente por la normativa administrativa que resultare de aplicación. A estos efectos, el personal de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado ejercerá, en virtud de la presente encomienda de gestión, las potestades administrativas necesarias en relación con los citados puntos de venta, con excepción de las de carácter sancionador que se ejercerán por el órgano al que se refiere el apartado Cuatro siguiente» (LO 6/2015 disp.final 7.3).

Ciertamente, como decimos, los citados casos son anomalías dentro de la regla de que las Sociedades mercantiles Estatales se rigen por el Derecho privado, pero existiendo, resulta lógico que la LPAC prevea que al ejercitarlas se regirán por las normas relativas al procedimiento administrativo común.

En cuanto a las **Universidades**, la LPAC se declara supletoria de las normas que las rigen, lo que supone una remisión a la LO 6/2001 de Universidades y demás normativa que le son de aplicación.

Por último, la LPAC art.2 menciona a las **Corporaciones de Derecho Público**, que sin embargo no aparecen en la LRJSP art.2. Tal precepto es sucesor del regulado en la LRJPAC de acuerdo con la cual «Las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda.» (LRJPAC disp.trans.primeras).

Las **corporaciones de Derecho Público** son agrupaciones de personas creadas por la Ley, con funciones de defensa tanto de los intereses privados de los asociados como de intereses públicos relacionados con la actividad desarrollada por los asociados. Ejemplos de ellos son los Colegios Profesionales, a los que alude la Const art.36 y regulados por la L 2/1974, sobre Colegios Profesionales; o las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, reguladas por la L 4/2014, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación. A ellas hay que añadir las Cámaras Agrarias, cuya regulación estatal se suprimió por la L 18/2005, dada la competencia de las Comunidades Autónomas, en adelante CCAA, en esta materia, por lo que habrá que estar a su subsistencia y regulación a la correspondiente normativa autonómica.

Su **naturaleza jurídica** ha sido enormemente discutida, y así lo refleja el Tribunal Supremo al hablar de los Colegios Profesionales:

«Para analizar la cuestión litigiosa estamos obligados a detenernos en la naturaleza jurídica de las cuotas colegiales, naturaleza que deriva de la especial singularidad de estos entes públicos que son los Colegios Profesionales. Al efecto recordemos que el art.36 de la Constitución establece que «La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos», dando así soporte al reconocimiento de la existencia de la autonomía profesional que se organiza en la Ley de Colegios Profesionales a través de una organización colegial caracterizada por las notas propias de las corporaciones públicas sectoriales de base privada. Esta organización corporativa de las profesiones permite a la Ley atribuir a los organismos colegiales potestades públicas y una amplia autonomía normativa sin suprimir la base privada de sus componentes y de sus actividades en defensa de los intereses profesionales. Son por tanto entes cuya naturaleza es mixta con componentes de claro perfil público pero con una base de intereses privados. De ahí que la Administración Corporativa a la que pertenecen los Colegios Profesionales pueda calificarse de fronteriza entre los entes públicos y los entes privados.

Esta especial naturaleza de la Administración Corporativa también conlleva un específico **régimen jurídico mixto**, con normas reguladoras de Derecho Público y otras que necesariamente han de ser calificadas de privadas. La intervención del Estado sobre estos entes corporativos de base privada se inicia con su creación mediante un acto de imperio, por el que se publicita en cierto modo el ejercicio de una determinada profesión, acto que, a su vez, le atribuye a la corporación profesional personalidad jurídico-pública con el fin de desempeñar funciones de interés general con carácter monopolístico que se encarga de controlar la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Sin perjuicio de ello, su función principal no es pública sino que tiene por fin esencial la gestión de aquellos intereses privativos de sus miembros que derivan del ejercicio de la profesión común, de suerte que, en este último caso, de suscitarse conflictos entre ellos, serán otras Jurisdicciones las encargadas de resolver sus controversias» (TS 28-2-11, EDJ 13960).

Este carácter mixto, ya presente en la LRJPAC, se mantiene en la LPAC y en la LRJSP: ni esta última los menciona, ni la primera los define propiamente entre los entes que forman parte del Sector Público. No obstante, y a diferencia de la transitoriedad de las previsiones de la LRJPAC, la LPAC las considera aparte del Sector Público, como un género distinto, pero les somete indudablemente a sus disposicio-

nes en cuanto ejerciten funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública; si bien declarando **prioritariamente aplicables** sus normas específicas. Previsión que además debe conectarse con la L 29/1998 art.2.c) reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de acuerdo con el cual el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con «c) Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas».