

COMENTARIO SOBRE LA NUEVA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El Boletín Oficial del Estado, número 236, del 2 de octubre de 2015, publicó la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**.

Aunque esta Ley entrará en vigor el próximo 2 de octubre de 2016 (al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado), hay que decir que determinadas previsiones de la misma sólo adquirirán vigencia a los dos años desde su entrada en vigor, o sea el 2 de octubre de 2018 (*disposición final séptima*). Estas disposiciones se refieren básicamente a los diversos registros, archivos y portales electrónicos que deben poner en marcha las Administraciones públicas, aunque mientras ello no suceda tales Administraciones mantendrán los mismos canales, medios y sistemas electrónicos de que ahora dispongan (*disposición transitoria cuarta*).

Dicho lo anterior, que establece el calendario de aplicación de la Ley, procederemos a destacar las **principales novedades** que ofrece el nuevo texto legal y que mayormente pueden afectar a los ciudadanos y empresas.

La primera novedad consiste en haber separado la regulación del procedimiento administrativo, que integra las normas que rigen las relaciones externas de las Administraciones, dando lugar a la Ley 39/2015 objeto de este comentario, de la referente al régimen jurídico de las Administraciones públicas, que incluye las disposiciones que disciplinan el sector público institucional, objetivo de la Ley 40/2015, también de 2 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. Ambas materias las abordaba conjuntamente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dejará de aplicarse cuando entren en vigor ambas leyes el 2 de octubre del presente año.

La adaptación del proceder administrativo a las nuevas tecnologías en el ámbito de la información y de la comunicación, haciendo de ellas el modo habitual y normal de relacionarse con la Administración, ha sido probablemente la finalidad principal de la nueva Ley 39/2015. Porque como hace notar su preámbulo, una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, con el consiguiente ahorro de costes, sino que también facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia al ofrecer una información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

Con este propósito se establece que, si bien las **personas físicas** podrán elegir en todo momento si se comunican o no con las Administraciones públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos (*artículo 14.1*), las **personas jurídicas**, las entidades sin personalidad jurídica, los que ejerzan una actividad profesional para la que se requiera la colegiación obligatoria, así como quienes representen a unos y otros, estarán obligados a la utilización de sistemas electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas (*artículo 14.2*). Lo que, evidentemente, **afecta a las asociaciones y federaciones empresariales**. En cambio, en el ámbito aduanero esa obligatoriedad no supone ninguna novedad, toda vez que el artículo 16 del Código Aduanero de la Unión ya obliga en general a que el intercambio de información entre las autoridades aduaneras y los operadores económicos se tenga que efectuar mediante técnicas de tratamiento electrónico de datos.

Y en consonancia con lo anterior se dispone que las Administraciones públicas deberán garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen (*artículo 12.1*); siendo consecuencia de ello que los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones públicas deberán ser digitalizados (*artículo 16.5*), y que éstas deberán asistir en el uso de medios electrónicos a los interesados que no estén obligados a utilizarlos que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y a la obtención de copias auténticas de documentos (*artículo 12.2*).

Otra de las novedades de la Ley muy ligada a la utilización de técnicas electrónicas es la **separación entre identificación y firma electrónica**. A tales efectos se señala que las Administraciones públicas estarán obligadas siempre a verificar la identidad de los interesados en los procedimientos administrativos, cosa que es una exigencia indispensable para evitar los fraudes que podrían producirse en caso contrario, dada la inmaterialidad y el carácter no presencial de las comuni-

caciones e intercambios de datos en línea. En cambio, la firma electrónica sólo se exigirá cuando deba acreditarse la autenticidad de la expresión de voluntad y el consentimiento de los interesados, así como la integridad e inalterabilidad de los documentos. Tanto para la identificación como para la firma electrónica, la Ley se refiere, con carácter básico, a un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma de que deberán servirse todas las Administraciones públicas a fin de garantizar la interconexión e interoperabilidad entre todas ellas (*artículos 9 a 11*).

Como no podía ser de otra manera, la Ley se ocupa también de los **documentos electrónicos** estableciendo los requisitos y condiciones para su validez y la de las copias (*artículos 26, 27 y 28*). Representando una verdadera novedad derivada de la interconexión e interoperabilidad de las comunicaciones en línea, que sin duda ha de considerarse muy positiva, la de que los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse, además de en el **registro electrónico** de la Administración que corresponda, en los registros electrónicos de las restantes Administraciones públicas, como son la General del Estado, las de las Comunidades Autónomas, las de las Entidades que integran la Administración Local, y el sector público institucional, compuesto, entre otras personificaciones públicas, por los organismos autónomos y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas (*artículos 2 .1 y 16.4*).

Respecto de lo anterior, la propia Ley prescribe que los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones deberán ser plenamente interoperables, garantizando su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros (*artículo 16.4, último párrafo*). Suponemos que por la complejidad que ese sistema representa, la Ley ha establecido, como ya se ha dicho, que las previsiones sobre el registro electrónico producirán efectos a los dos años de su entrada en vigor, o sea a partir del 2 de octubre de 2018 (*disposición final séptima*).

En cuanto se refiere al **cómputo de los términos y plazos** hay dos novedades de interés que entrarán en vigor el 2 de octubre de 2016. La primera radica en el **cómputo por horas**, debido sin duda a que las comunicaciones en línea funcionan las 24 horas del día, siendo horas hábiles todas las de un día hábil; y, la segunda estriba en la declaración de los **sábados como día inhábil**, unificando de esta manera el cómputo de los plazos en el ámbito judicial y en el administrativo (*artículos 29 y 30*).

En materia de **notificaciones**, la principal novedad consiste en que preferentemente se practicarán por vía electrónica y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a relacionarse en línea con la Administración. No obstante, no se realizarán en ningún caso por medios electrónicos aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos no digitalizables y las que contengan medios de pago a favor de los obligados, como los cheques (*artículo 41*). Fuera del ámbito de las relaciones electrónicas, la Ley trata también de incrementar la seguridad jurídica en la práctica de las notificaciones añadiendo a lo que ya establecía la anterior Ley 30/1992 que la segunda notificación, a practicar dentro del plazo de tres días si la primera hubiese resultado infructuosa, tendrá que realizarse después de las 15 horas si esa primera se hubiera intentado antes de las 15 horas, y viceversa, y dejando en todo caso un margen de tres horas entre ambos intentos de notificación (*artículo 42*).

En lo que concierne al **procedimiento administrativo** propiamente dicho, dejando de lado la obligada utilización de medios electrónicos en todas sus fases, incluido el expediente administrativo y los documentos que lo acompañen (*artículos 53.1, a; 66.1; 68; 70; 75; 80; 83; 88 y 94*), la novedad más destacable consiste en la simplificación que supone integrar en el procedimiento común los procedimientos antes separados para el ejercicio de la potestad sancionadora y para la exigencia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, que a partir de la entrada en vigor de la Ley, el 2 de octubre de 2016, serán objeto de algunos preceptos singulares dentro del procedimiento común (*artículos 63; 64; 65; 67; 77; 81; 85; 89; 90; 91; 92 y 96*); sin perjuicio de que para los aspectos orgánicos de tales procedimientos, y esto es una debilidad de la nueva Ley, haya que recurrir a la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Otra novedad muy destacable en el ámbito del procedimiento administrativo consiste en la introducción de los llamados **programas de clemencia**, de procedencia anglosajona y muy vinculados al Derecho de la competencia. Estos programas consisten en ofrecer inmunidad o una reducción muy sustancial de las sanciones a quienes denuncien y aporten datos no conocidos por la Administración acerca de la existencia de una infracción (*artículo 63.4*). Creemos, no obstante, que esa herramienta tendrá una aplicación más reducida y menos efectiva que en el ámbito de la competencia ya que las infracciones administrativas, por lo general, no suelen tener un componente colectivo sino más bien personal o individual (*artículo 96*).

Merece destacarse igualmente la posible **tramitación simplificada del procedimiento administrativo común** que, sin embargo, sólo podrá acordarse cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen (*artículo 96*). La utilización de estos conceptos jurídicos indeterminados (interés público y falta de complejidad), ha obligado al legislador a determinar que en cualquier momento anterior a la resolución se podrá decidir la continuación del procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria. Lo que de alguna manera cuestiona la procedencia y utilidad de haber establecido dicho procedimiento.

En cualquier caso, interesa decir que este procedimiento simplificado se caracteriza básicamente, además de por su breve duración (deberá ser resuelto en el plazo de 30 días), porque las alegaciones deberán formularse en el plazo de 5 días a partir del que se notifique el acuerdo de tramitación simplificada, y porque el trámite de audiencia sólo se dará cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado. Previsión, esta última, que supone de algún modo predeterminar el resultado del procedimiento antes de su resolución, lo que, ciertamente, es otra debilidad de la nueva Ley (*artículo 96.6*).

Finalmente, **otras novedades** a poner de relieve aquí son poder acordarse la suspensión del procedimiento de recurso hasta que recaiga el pronunciamiento judicial, cuando existiendo una pluralidad de recursos contra un mismo acto administrativo, expreso o presunto, por cualquier interesado se hubiese acudido la vía judicial (*artículo 120*); y que ya no se contemplen en la nueva Ley las reclamaciones previas a las vías civil y laboral debido sin duda a su escasa utilidad práctica, quedando de este modo suprimidas.

Debiendo tan sólo añadirse para terminar que seguirán rigiéndose por su normativa específica, aunque supletoriamente les será aplicable la nueva Ley, las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos y sanciones en materia tributaria y aduanera, incluida la revisión en vía administrativa, así como también las actuaciones y procedimientos en materia de tráfico, seguridad social, desempleo y extranjería (*disposición adicional primera*).

Manuel M. Vicens Matas
Secretario General y Asesor Jurídico