

Del compromiso de ADARVE por aportar claridad y transparencia nace este libro, relativo a la nueva regulación del Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público por las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre. Estamos convencidos de que los lectores agradecerán el esfuerzo realizado por sintetizar, clarificar y actualizar esta materia.

De la redacción del libro se ha encargado Luis Gutiérrez-Maturana, socio del Área de Derecho Procesal de Adarve y abogado especialista en Derecho administrativo. Ha dado a la obra una perspectiva eminentemente práctica, clara y rigurosa.

La obra pretende aportar al lector una visión clara y abreviada de la nueva normativa administrativa que sustituye a la vigente desde la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con la finalidad de que sirva de guía para profesionales y ciudadanos en general, no expertos en Derecho, pero indudablemente afectados en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

El autor ha conservado la estructura de las leyes analizadas, con las variaciones indispensables para una mejor comprensión, proporcionando aclaraciones y consejos prácticos que esperamos sean de utilidad a los lectores si se ven inmersos en procedimientos administrativos, lo que en nuestra sociedad es un acontecimiento habitual.

Las dos leyes entran en vigor el 2 de octubre de 2016; la Ley 39/2015 que regula el nuevo Procedimiento Administrativo Común, aplaza sin embargo la entrada en vigor de la regulación de los Registros electrónicos, punto de acceso general electrónico, archivo electrónico y archivo único electrónico hasta el 2 de octubre de 2018, (Disp. Final 7ª), todo ello con el fin de otorgar a las Administraciones Públicas, y a los interesados en aquello que les atañe, el tiempo suficiente para depurar y poner en marcha la administración electrónica que será la norma en las relaciones de aquella con los interesados y del Sector Público entre sí.

La finalidad de la nueva regulación del Procedimiento Administrativo Común y del Sector Público es suprimir las duplicidades de órganos administrativos, complejidad de procedimientos, ineficiencias, inseguridad jurídica y costes excesivos, creando un nuevo sistema más simple y ordenado, y recurriendo a la introducción general de la administración electrónica en las relaciones de las Administraciones Públicas entre sí, y con los interesados.

La meta de ADARVE es ofrecer un servicio jurídico de calidad a nuestros clientes. Confiamos en que este libro cumpla ese objetivo y en que constituya un manual práctico para quien busque respuestas a la hora de responder a cualquier duda sobre el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público.

*Juan José García*  
*Socio-Director de ADARVE*

**CAPÍTULO 1.**  
**ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL**  
**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN**

## **1.1. LA NUEVA REGULACIÓN SOBRE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO: LAS LEYES 39 Y 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE. ASPECTOS GENERALES**

Bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), las relaciones entre los ciudadanos y empresas (interesados) y el Sector Público, y del Sector Público entre sus propias Administraciones y organismos reciben un tratamiento unitario en un solo código legislativo, situación que deja de tener aplicación a partir del día 2 de octubre de 2016.

Con la nueva regulación, el método de ordenación y la estructura de estas relaciones vuelve al modelo vigente con anterioridad a la Ley 30/1992, en el que se dividía en dos leyes: el Procedimiento Administrativo Común, que se regulaba en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; y las relaciones entre las Administraciones Públicas, que se regían por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 1957.

El legislador justifica la vuelta a la anterior división arguyendo que se satisface mejor la exigencia de transparencia, eficiencia, seguridad jurídica, productividad, etc. separando las relaciones “ad extra” del Sector Público con los ciudadanos y empresas, y las relaciones “ad intra” entre las Administraciones e instituciones del Estado en dos leyes independientes, aunque relacionadas entre sí, como veremos.

Las dos leyes entran en vigor el 2 de octubre de 2016; la Ley 39/2015 que regula el nuevo Procedimiento Administrativo Común, aplaza sin embargo la entrada en vigor de la regulación de los Registros electrónicos, punto de acceso general electrónico, archivo electrónico y archivo único electrónico hasta el 2 de octubre de 2018, (Disp. Final 7ª), todo ello con el fin de otorgar a las Administraciones Públicas, y a los

interesados en aquello que les atañe, el tiempo suficiente para depurar y poner en marcha la administración electrónica que será la norma en las relaciones de aquella con los interesados y entre el Sector Público entre sí.

La finalidad de la nueva regulación del Procedimiento Administrativo Común y del Sector Público, es suprimir las duplicidades de órganos administrativos, complejidad de procedimientos, ineficiencias, inseguridad jurídica y costes excesivos, creando un nuevo sistema más simple y ordenado, y recurriendo a la introducción general de la administración electrónica en las relaciones de las Administraciones Públicas entre sí, y con los interesados.

De esta forma, la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC), estructura, sistematiza y regula las relaciones de los administrados (interesados) con las Administraciones Públicas (relaciones “ad extra”), reuniendo en un solo cuerpo legislativo el sistema de producción de actos administrativos y disposiciones generales, el Procedimiento Administrativo Común de carácter básico, los derechos y garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, la gestión electrónica de los expedientes como norma general, e incorpora y actualiza el contenido de tres leyes:

- la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se deroga;
- la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que se deroga en parte;
- la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que se deroga, pero permanecerá en vigor hasta el día 2 de octubre de 2018 en lo que sea aplicable a los instrumentos de administración electrónica que no entran en vigor hasta ese día (regulación de los Registros electrónicos, punto de acceso general electrónico, archivo electrónico y archivo único electrónico).

El Procedimiento Administrativo Común, no se aplica en el ámbito tributario, seguridad social y desempleo, tráfico y seguridad vial, y extranjería y asilo, que tienen sus procedimientos especiales, siendo supletorio de aquellos. (Disp. Adicional 1ª LPAC).

Mención aparte merece el tratamiento administrativo de las relaciones de los administrados, sean ciudadanos o empresas, en materia de contratos celebrados con el Sector Público, que se regula con especialidad en el 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 (TRLCSP).

En esta materia hay que acudir a dicha norma tanto para los procedimientos en ella regulados según la tipología contractual y sistema de adjudicación, como a los principios generales de los contratos administrativos, capacidad y prohibiciones para contratar, nulidad y anulabilidad, etc., pero es supletorio el Procedimiento Administrativo Común en lo no regulado por el texto refundido (Disp. Final Tercera.1 TRLCSP).

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) estructura y sistematiza las relaciones “ad intra” del Sector Público, esto es, la regulación del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas, estableciendo el régimen jurídico administrativo básico aplicable a todas las Administraciones Públicas, y el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado.

Para ello, sistematiza y estructura los principios generales de su funcionamiento ya recogidos en la Constitución, de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento a la Ley y al Derecho, art. 103.1 de la Constitución (CE), y añade como novedad los principios de transparencia y de planificación y dirección por objetivos.

Es importante destacar que respecto a la regulación de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones

Públicas, el procedimiento básico de ambas se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC) como especialidades del Procedimiento Administrativo Común a lo largo de su articulado, y los principios generales que rigen dichas materias se establecen en la Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP), arts. 25 a 31 para la potestad sancionadora, y arts. 32 a 37 para la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, para armonizar correctamente cualquier pretensión o situación jurídica de los administrados frente a la Administración Pública en estas dos materias concretas, habrá que recurrir a la regulación conjunta de las dos leyes, procedimiento (LPAC) y principios reguladores (LRJSP).

## **1.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN**

### **1.2.1. Ámbito objetivo (art. 1)**

Regulación de los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos.

Regulación del procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el procedimiento sancionador y la responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Regulación de los principios de la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria.

### **1.2.2. Ámbito subjetivo: Se aplica directamente a: (art. 2)**

#### **a) Sector Público**

- La Administración General del Estado (es Administración Pública).
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas (son Administración Pública).
- Las Entidades que integran la Administración Local (son Administración Pública).

#### **b) Sector Público Institucional**

- Organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas (son Administración Pública).
- Entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas: Se aplica en lo que la ley se refiera a ellas y siempre y cuando ejerzan potestades administrativas.
- Las Universidades Públicas (supletoriamente).
- Corporaciones de Derecho Público (supletoriamente).

#### **c) Interesados y capacidad de obrar (art. 3)**

Personas físicas y jurídicas, menores de edad en defensa de sus intereses no sometidos a patria potestad, tutela o curatela.

Los menores incapacitados, se someten a las limitaciones establecidas en la resolución de incapacitación.

Se amplía la legitimación, extendiéndola a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, *cuando así lo declare la ley expresamente*.



#### **d) Son interesados en el procedimiento administrativo (art. 4)**

Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan ser afectados por la decisión que se adopte.

Aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, en los términos que la ley establezca.

Los derecho-habientes respecto a sus causa-habientes en las relaciones jurídicas transmisibles que comporten la condición de interesado.

#### **e) Representación de los interesados (art. 5)**

Tanto las personas físicas como las jurídicas con capacidad de obrar, pueden efectuar las actuaciones administrativas mediante representante, e igualmente las personas físicas y jurídicas pueden a su vez representar a otras indistintamente ante las Administraciones Públicas.

La representación se presume para los actos y gestiones de mero trámite, pero es necesario acreditar la misma cuando se trate de formular solicitudes, efectuar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar derechos en nombre de otro, pudiendo probarse mediante cualquier medio admitido en Derecho que deje constancia de su fidedigna existencia, a título de ejemplo, poder notarial, nombramiento según los estatutos sociales, apoderamiento apud acta, por comparecencia personal o a través de la sede electrónica, acreditación de la inscripción del poder en un Registro o en

un Registro electrónico de apoderamientos de la Administración competente, etc.

La falta de acreditación es subsanable en el plazo de diez días, pudiendo ser superior si lo exigen las circunstancias del caso, para lo cual la Administración competente debe requerir al administrado para corregir o subsanar el defecto de representación.

La forma de acreditar la representación está condicionada por la obligatoriedad o voluntariedad del interesado para relacionarse con la Administración por medios electrónicos, ya que según se verá más adelante, las personas físicas no tienen, como regla general, obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, pero sí la facultad de hacerlo, pero las personas jurídicas, determinados profesionales, Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles, y otros colectivos sectoriales sí están obligados al uso de medios electrónicos para relacionarse con la Administración, y por tanto la prueba de la representación está condicionada y sujeta a esa obligación.

En todo caso, el interesado siempre podrá comparecer por sí en el procedimiento por los medios formales exigibles según su propia naturaleza de persona física o jurídica.

### **1.3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

La administración electrónica es la más novedosa introducción en la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPCA), si bien no es original, pues ya estaba armonizada con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJAP y PAC) que se deroga, aunque de modo subsidiario y auxiliar, por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la cual presenta una regulación presidida por un principio de subsidiariedad respecto a las actuaciones administrativas en formato de papel, de las que son un elemento auxiliar y de mejora de la eficacia y economía de trámites.

Sin embargo, en la nueva regulación, el sistema de relaciones con las Administraciones Públicas por medios electrónicos no es auxiliar (con la excepción de las personas físicas) sino estructural del mismo Procedimiento Común, y afecta a todas las esferas de relaciones de los administrados con las Administraciones Públicas, desde la acreditación de la identidad, capacidad de obrar y la representación, hasta el domicilio para las notificaciones, lugar de comparecencias, aportación de solicitudes y documentos, etc.

Contempla la implantación de un sistema de registros y sistemas de identificación y firma con una clara vocación de unicidad, interoperabilidad y compatibilidad que dote a la tramitación de los procedimientos de un gran incremento de la seguridad de transmisión de datos y agilidad de trámites.

#### **a) Registro electrónico de apoderamientos (art. 6)**

Se configura como un sistema interoperable de Registros generales de apoderamientos, a implantar por la Administración General del Estado (Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado), las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, que deberán incluir en todo caso los apoderamientos apud acta generales de los interesados a representante por comparecencia electrónica o presencial para la tramitación de un procedimiento administrativo y el correspondiente bastanteo del poder.

Se autoriza a los Organismos a crear sus propios registros particulares de apoderamientos para trámites o expedientes de su propia competencia.

Los registros mercantiles y de la propiedad, y los protocolos notariales serán interoperables con los Registros electrónicos generales de apoderamientos.

Los Registros generales y particulares de apoderamiento permitirán consultar la validez de los poderes otorgados a representante para actuar ante las Administraciones Públicas, y la consulta a otros registros, como mercantiles, de la propiedad o protocolos notariales.

Se regula la configuración de los datos obligatorios del apoderamiento como nombre y apellidos, denominación o razón social de poderdante y apoderando, alcance del poder, tipologías de los mismos, y duración, que como máximo será de cinco años desde la inscripción en el registro electrónico.

#### **b) Sistemas de identificación de los interesados (art. 9)**

Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar mediante procedimientos electrónicos y físicos la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo. Se mantienen los medios habituales como Documento Nacional de Identidad, escrituras, etc., introduciéndose la identificación por certificados electrónicos, clave concertada y otros que se relacionan en el artículo 9 LPAC:

- a) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.
- b) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
- c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Cada Administración Pública podrá determinar si solo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos, si bien la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) anteriores para ese trámite o procedimiento.

En todo caso, la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo.

### **c) Sistemas de firma admitidos y uso en el procedimiento (arts. 10 y 11)**

(art. 10)

1. Los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento.
2. En el caso de que los interesados optaran por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma:
  - a) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.
  - b) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».

- c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Cada Administración Pública, Organismo o Entidad podrá determinar si solo admite algunos de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia.

- 3. Cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Administraciones Públicas podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en esta ley como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados.
- 4. Cuando los interesados utilicen un sistema de firma de los previstos en este artículo, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma.

(art. 11)

- 1. Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en esta ley.
- 2. Las Administraciones Públicas solo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para:
  - a) Formular solicitudes.
  - b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.
  - c) Interponer recursos.
  - d) Desistir de acciones.
  - e) Renunciar a derechos.

**d) Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12)**

1. Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden 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.
2. Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.

Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

3. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones.