

Veinte cosas que todo abogado debe saber de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo

Juan Alfonso Santamaría Pastor

Socio del Área de Administrativo y Regulatorio e Inmobiliario y Urbanismo de Gómez-Acebo & Pombo

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Acaba de entrar en vigor, el 2 de octubre, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que regula las relaciones externas entre la Administración y los administrados (y se completa, por lo que a los principios de actuación y a la organización administrativa se refiere, con la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público).

La ley sustituye en los aspectos que regula a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se aplica a las Administraciones Públicas pero también al denominado *sector institucional*, que comprende los organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una Administración y las entidades de derecho privado igualmente vinculadas o dependientes de las Administraciones, pero únicamente cuando los preceptos de la ley se refieran a ellas o cuando ejerzan potestades administrativas (art. 2).

Son muchas las novedades que en materia de procedimiento administrativo introduce esta ley, que tiene entre sus pretensiones fundamentales la de lograr la implantación efectiva de la Administración electrónica y la de establecer una regulación completa y sistemática del procedimiento de las relaciones *ad extra* entre la Administración y los administrados, para lo cual integra en el cuerpo legal las regulaciones básicas —que antes se contenían en normas reglamentarias— del procedimiento sancionador y del de exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración.

Nos limitaremos aquí a destacar, sin ánimo exhaustivo, las novedades procedimentales que consideramos de más interés para quienes ejercen la abogacía.

1. Relación electrónica obligatoria de los abogados con la Administración (art. 14)

Los abogados se encuentran entre los administrados que obligatoriamente habrán de relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos para los trámites que efectúen en el ejercicio de su actividad profesional, dado que para su profesión se requiere colegiación obligatoria. Además, este precepto establece que están obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración todas las personas jurídicas, así como quienes las representan.

Sin embargo, para que esta obligación pueda hacerse efectiva, es necesario que se acometan los cambios necesarios para la correcta implantación de la Administración electrónica. Consciente de ello, la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ha retrasado hasta el 2 de octubre del 2018 la entrada en vigor de las previsiones sobre la mayoría de los instrumentos que hacen posible el funcionamiento de la Administración por vía electrónica (disp. final séptima).

De forma consecuente, ha de interpretarse que se pospone también hasta esa fecha la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración de quienes, conforme a este precepto de esta ley, están obligados a ello. Así parece resultar de lo previsto en el párrafo segundo de la disposición transitoria única de la ley, que mantiene en vigor hasta el 2018 las previsiones de las leyes anteriores relativas a los instrumentos electrónicos de la Administración, en las que no se establecía tal obligación,

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

salvo que estuviera expresamente prevista en una ley.

No obstante, no puede descartarse que algunas Administraciones que cuenten ya con Registro electrónico comiencen a exigir la presentación electrónica de documentos a quienes resultan obligados por el artículo 14 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sin esperar al transcurso de dicho plazo (algunas ya lo hacen en virtud de normas reglamentarias, como es el caso del Tribunal de Recursos Contractuales), por lo que resulta conveniente informarse previamente a la presentación de un escrito.

2. Lugar y forma de presentación de documentos (art. 16)

Estrechamente relacionado con lo advertido en el anterior punto es el régimen previsto en el artículo 16. Su apartado 1 impone a todas las Administraciones la obligación de crear un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado en él, y en el que preferentemente deberán ser presentados los documentos por los particulares.

No obstante, el apartado 4 del mismo artículo permite también la presentación de documentos *a)* en las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca; *b)* en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero, y *c)* en las oficinas de asistencia en materia de registros.

Esta posibilidad puede quedar excluida, sin embargo, en los casos en los que las Administraciones establezcan reglamentariamente la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos (esto es, en el Registro Electrónico) para ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas para las que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios (apdo. 5).

No es fácil cohonestar esta última salvedad con la obligación que impone el artículo 14 a determinadas personas de relacionarse electrónicamente con la Administración (ver punto 1). En todo caso, en lo que se refiere exclusivamente

a la presentación de documentos, habrá de esperarse a que la norma reglamentaria de cada Administración imponga tal deber.

3. Colaboración en inspecciones (art. 18.1)

Ya no es necesario, como en la Ley 30/1992, que las obligaciones de los ciudadanos de facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación estén expresamente previstas en una ley.

A partir de ahora, este precepto establece que, en aquellos supuestos en los que no exista previsión legal expresa sobre obligaciones de colaboración, existe un deber general de facilitar a las Administraciones informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias, con salvedades relativas a la protección del honor, a la intimidad familiar y al secreto profesional.

4. Nuevos supuestos de suspensión del plazo máximo para resolver (art. 22)

La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas mantiene las posibilidades de suspensión del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución de la Ley 30/1992, pero añade nuevos supuestos de suspensión.

En primer lugar, se permite la suspensión cuando exista un procedimiento en curso en la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, y, en segundo lugar, se establece la suspensión automática en otros tres supuestos: cuando la Administración que tiene que resolver requiera a otra para que anule un acto que entiende que es ilegal y que condiciona la decisión, cuando la Administración solicite un pronunciamiento de un órgano jurisdiccional indispensable para resolver el procedimiento, y cuando se decida la realización de actuaciones complementarias (a las que hacemos referencia más adelante).

5. Silencio negativo en caso de actividades que puedan dañar el medio ambiente (art. 24.1)

Además de los supuestos de silencio negativo ya previstos en la Ley 30/1992, la Ley del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas introduce el supuesto de los procedimientos que «impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente».

6. Documentos de presentación no obligatoria (arts. 28.2)

El artículo 28.2 modifica ligeramente el derecho (que reconoce el artículo 35f de la Ley 30/1992) de no presentar documentos «*que ya se encuentren en poder de la Administración actuante*» (esto es, de aquella que tramita el procedimiento). De acuerdo con la nueva ley, este derecho se refiere ahora a la facultad de no presentar «documentos que hayan sido *elaborados por cualquier Administración*, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate».

De una parte, pues, se excluyen de este derecho los documentos no elaborados por una Administración (p. ej., los elaborados por particulares); pero, de otra, se incluyen los elaborados por cualquier otra Administración, aunque no sea la que tramita el procedimiento.

7. Novedades en el cómputo de los plazos (art. 30)

La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula por primera vez el cómputo de plazo en horas y excluye del cómputo de los plazos los sábados, que ahora se declaran inhábiles, poniendo fin a la diferencia entre el cómputo de días en vía administrativa y en vía contenciosa.

Para los plazos que se fijan en un número determinado de meses o —lo que es más frecuente— en años, la mencionada ley recoge la jurisprudencia del Tribunal Supremo conforme a la cual se afirma que, si bien el cómputo del plazo comienza el día siguiente al de la notificación, expira en el día equivalente a aquel en que tuvo lugar la notificación (y si en el mes no hubiera día equivalente, el último día del mes).

8. Práctica de las notificaciones electrónicas (art. 43)

Si bien la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que las notificaciones sean «preferentemente

electrónicas», la utilización de la notificación electrónica únicamente resulta obligada en los casos en los que el interesado debe relacionarse electrónicamente con la Administración conforme al artículo 14.2 (nos remitimos al comentario que hicimos a este precepto en el punto 1) o cuando así lo establezcan reglamentariamente las Administraciones para determinados procedimientos o colectivos.

Para aquellos casos en los que la notificación electrónica es obligada o haya sido elegida expresamente por el interesado, la práctica de la notificación tendrá lugar con la comparecencia del interesado en la sede electrónica de la Administración. No se exige, por tanto, firma electrónica para recibir las notificaciones administrativas, siendo suficiente el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

Para conocer que se le ha puesto a disposición la notificación en la sede electrónica de la Administración, la ley prevé que el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de un aviso.

Este sistema, como puso de manifiesto el Consejo de Estado, es asumible respecto de la Administración General del Estado mediante el punto general de acceso electrónico, pero, como son muchísimas más las Administraciones potencialmente notificadoras, se genera una situación de inseguridad jurídica de los interesados, en especial en los procedimientos iniciados de oficio.

9. Medidas «provisionalísimas» (art. 56)

Ya no se exige que una ley formal prevea expresamente, para cada sector de regulación, la posibilidad de adoptar una medida provisional con anterioridad a la iniciación de un procedimiento; basta con que se den los requisitos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

- que se adopten en casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados;
- que resulten necesarias y proporcionadas;
- y que sean modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días

siguientes a su adopción, quedando en otro caso sin efecto.

10. Requisitos formales de las solicitudes de iniciación (arts. 66.1f y 115.1d)

En las solicitudes de iniciación y en los recursos se deberá indicar el código de identificación del órgano, centro o unidad administrativa al que se dirija la solicitud. Las oficinas de asistencia en materia de registros deberán facilitar este código de identificación si el interesado lo desconoce.

11. Actuaciones previas (art. 55)

La ley que comentamos regula, con carácter general, las actuaciones previas al inicio del procedimiento administrativo dirigidas a conocer las circunstancias del caso concreto y a determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento, las cuales serán llevadas a cabo normalmente por el órgano con funciones de inspección.

Estas actuaciones previas no tienen fijado plazo para su realización, pues no forman parte del procedimiento administrativo y, cuando son previas a un procedimiento sancionador (las llamadas «actuaciones reservadas»), la jurisprudencia no reconoce ni siquiera el derecho a ser informado de la acusación, aunque sí se proyecta en ellas el derecho a no declarar contra sí mismo (que se ve condicionado, sin embargo, por los deberes de colaboración en la inspección que establece la ley).

12. Denuncias y clemencia (art. 62)

La Ley 39/2015 regula por primera vez la denuncia con carácter general en nuestro ordenamiento, estableciendo lo siguiente:

- su contenido: cabe destacar que no se admiten las denuncias anónimas (salvo, claro está, que una ley especial las prevea);
- que la denuncia no obliga a la Administración a iniciar el procedimiento, estando únicamente obligada a notificar motivadamente al denunciante si el procedimiento se abre o no cuando la denuncia invoque un perjuicio al patrimonio de las Administraciones;
- y que la presentación de la denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado

(esta condición se tendrá cuando el denunciante se haya visto directamente perjudicado como consecuencia de la infracción, tal como venía reconociéndolo la jurisprudencia).

La ley aplica además la institución de la clemencia (ya prevista en el ámbito de defensa de la competencia y en el tributario) a la denuncia de infracciones en las que se invoque un perjuicio al patrimonio de las Administraciones Públicas cuando el denunciante hubiera participado en la comisión de la infracción y existan otros infractores. El precepto dispone así que deberá eximirse de la sanción al denunciante cuando sea el primero en aportar elementos de prueba, o reducirse su importe cuando facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo.

13. Novedades en la ordenación e instrucción del procedimiento

El artículo 77 de la ley incluye tres novedades en materia de prueba:

- Se remite para la valoración de los medios de prueba a los criterios procesales establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Dispone que, cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o entidad de derecho público, se entenderá que aquél tiene carácter preceptivo.
- Establece que, en el caso de que la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución.

En relación con la emisión de informes, el artículo 80.3 de la ley dispone que, en el caso de no emitirse el informe en el plazo señalado, deberán suspenderse las actuaciones cuando se trate de un informe preceptivo, eliminando la referencia al «informe determinante» que tantas dudas generaba en la práctica (conforme al art. 22.1d, el plazo máximo de suspensión será de tres meses y, de no recibirse en este plazo, podrá proseguirse el procedimiento).

14. Terminación del procedimiento sancionador por pronto pago (art. 85)

La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que, en cualquier procedimiento sancionador para la imposición de una sanción de carácter pecuniario, el pago voluntario por el presunto responsable implicará la terminación del procedimiento y supondrá la aplicación de reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta.

Estas reducciones por pronto pago deberán estar determinadas en la notificación del procedimiento y su efectividad «estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción». Esta última precisión pone de manifiesto, con una defectuosa redacción, que dicho pago agota la vía administrativa y no impide el recurso ante el orden contencioso-administrativo.

15. Actuaciones complementarias (art. 87)

La Ley 39/2015 aplica con carácter general al procedimiento administrativo la posibilidad, antes prevista en el procedimiento sancionador, de que, antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver decida, mediante acuerdo motivado, la realización de actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento.

El acuerdo de comienzo de las actuaciones complementarias se notificará a los interesados y, tras su finalización, se les concederá un plazo de siete días para formular alegaciones. Estas actuaciones complementarias suspenden el plazo máximo para resolver el procedimiento y deberán llevarse a cabo en un plazo máximo de quince días.

16. Ejecutividad y suspensión de la ejecución de las resoluciones sancionadoras (art. 90)

La ley que tratamos dispone que la resolución sancionadora será ejecutiva cuando no quepa contra ella «ningún recurso ordinario en vía administrativa» —antes se decía «cuando ponga fin a la vía administrativa»—, con lo que parece aclarar (con una redacción confusa) que la interposición de un recuso de alzada o de reposición suspende la ejecutividad de la sanción hasta que

sea resuelto (no así el extraordinario de revisión).

Cuando la resolución sea ejecutiva, la ley dice que se podrá suspender cautelarmente si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa, y dicha suspensión cautelar finalizará, o bien cuando haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto el recurso contencioso-administrativo, o bien si, habiendo recurrido, no se solicite o no se otorgue la suspensión. Con esta previsión se incorpora la doctrina del Tribunal Constitucional de que la petición de suspensión cautelar en vía contencioso-administrativa paraliza la ejecutividad de la sanción impugnada hasta la denegación expresa, en su caso, del órgano judicial (SSTC 66/1984 y 78/1996).

17. Tramitación simplificada de los procedimientos administrativos (art. 96)

La nueva ley introduce como novedad la posibilidad de que la Administración acuerde, por razones de interés público o de falta de complejidad del procedimiento, su tramitación simplificada, que no debe confundirse con la tramitación de urgencia prevista en el artículo 33 en los mismos términos que en la ley anterior (reducción a la mitad de los plazos, salvo los de presentación de solicitudes y recursos).

La tramitación simplificada podrá acordarse de oficio o a instancia de parte, pero en todo caso exige que los interesados no manifiesten su oposición expresa, en cuyo caso deberá seguir la tramitación ordinaria. En los procedimientos de tramitación simplificada, el plazo máximo de resolución será de treinta días y únicamente se podrán llevar a cabo los trámites que enuncia la ley, de tal forma que, si fuera necesario cualquier otro trámite (como la práctica de una prueba), ya no podrá seguirse este procedimiento.

18. Novedades en los recursos administrativos (arts. 116 y 118)

En materia de recursos administrativos, únicamente hay dos novedades destacables.

En primer lugar, la Ley 30/1992 no preveía la posibilidad de que un recurso administrativo

fuese inadmitido, sin resolver sobre el fondo, por incurrir en defectos formales; dichos recursos, por tanto, sólo podían ser estimados o desestimados, en todo o en parte.

Esto no obstante, la inadmisión de recursos venía produciéndose en la práctica, con la consiguiente polémica sobre su validez. La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas consagra esta figura enumerando cuatro motivos formales de inadmisión (incompetencia del órgano al que el recurso se dirige, falta de legitimación, tratarse de un acto no susceptible de recurso y haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso) y otro de fondo (carecer el recurso manifiestamente de fundamento).

En segundo lugar, se modifica la regulación del trámite de audiencia de los interesados introduciendo como novedad la imposibilidad de solicitar la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado, con lo que pretende evitarse que se utilice esta vía de recurso como medio para subsanar la falta de acreditación de hechos o circunstancias que pudieron y debieron haberse probado en el momento oportuno del procedimiento administrativo.

Tal limitación no puede hacerse extensiva, a nuestro entender, a la vía contencioso-administrativa, donde el derecho a utilizar la prueba necesaria para hacer valer el derecho que se aduce y esgrime jurisdiccionalmente es considerado por la jurisprudencia, siempre que se trate de pruebas pertinentes y se cumplan los requisitos procesales, como una garantía procesal básica e, incluso, un derecho fundamental constitucionalizado por el artículo 24 de la Constitución.

19. Plazo de suspensión por silencio en los recursos (art. 117.3)

Una mínima, pero importante, modificación se ha operado en el régimen de suspensión de los actos recurridos en vía administrativa. En la Ley 30/1992, dicha suspensión se entendía producida «si transcurridos *treinta días* desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada *en el registro del órgano* competente para decidir sobre la misma, éste no ha dictado resolución expresa al respecto».

Esta previsión se modifica en un doble sentido: de una parte, el plazo de silencio es ahora de *un mes* (inferior, por tanto, al de treinta días hábiles que la Ley 30/1992 preveía). Pero, de otra, se exige que el cómputo de este plazo se efectúe desde la entrada de la solicitud de suspensión «*en el registro electrónico* de la Administración u organismo competente para decidir sobre la misma».

Este precepto habrá que ponerlo, sin embargo, en relación con lo dispuesto en los demás preceptos que regulan los registros electrónicos, de tal manera que, por un lado, las personas enunciadas en el artículo 14 deberán utilizar necesariamente esta vía una vez que entren en vigor las disposiciones sobre los registros electrónicos (2 de octubre del 2018) y, por otro lado, las Administraciones dotadas de Registro electrónico podrán establecer antes esta obligatoriedad para estos obligados y otros colectivos de personas físicas para los que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios (art. 16).

De nuevo ha de hacerse, sin embargo, la advertencia, de que, según el tenor literal del precepto, parece exigirse desde ya la presentación electrónica de la solicitud para que se produzca el efecto estimatorio del silencio, por lo que es conveniente que quienes, como los abogados, aparecen obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración se informen sobre la posibilidad de utilizar esta vía para pedir la suspensión cautelar y hagan uso de ella en caso de ser viable.

20. Plazo abierto para interponer recurso contra actos por silencio (arts. 122.1 y 124.1) ¿Y para el recurso contencioso-administrativo?

El plazo para interponer recurso de alzada o de reposición contra un acto presunto es indefinido. Así lo establecen expresamente estos preceptos, de acuerdo con la línea jurisprudencial que venía negando la limitación del plazo para recurrir cuando la Administración hubiese incumplido su obligación de resolver. Lógicamente, si después de producirse el silencio la Administración dicta una resolución expresa tardía, ésta deberá ser impugnada en el plazo del mes previsto para los actos expresos.

Con esta regulación la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas aclara el régimen de los recursos contra el silencio en vía administrativa, pero subsisten dudas en cuanto al plazo para interponer recurso contencioso-administrativo frente a resoluciones adoptadas por silencio.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/2014 confirmó que las resoluciones

adoptadas por silencio administrativo negativo no están sujetas al plazo de seis meses previsto en el artículo 46.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), pero generó la duda de si este mismo régimen resulta aplicable cuando se trata de recursos interpuestos por terceros interesados contra las resoluciones adoptadas por silencio positivo o si, por el contrario, estarán sujetos al plazo de seis meses del mencionado artículo 46.1.