

106 Preguntas y Respuestas sobre los aspectos más destacados de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común

Preguntas y Respuestas. Octubre 2015

Julián López Martínez. Director de SEPIN Administrativo. Abogado

I. Aspectos generales

1. ¿Queda derogada la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común?
2. ¿Cuándo entra en vigor la nueva Ley de Procedimiento Administrativo?
3. La nueva Ley solo lleva por rúbrica el "Procedimiento administrativo", sin aludir al "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas". ¿Qué pasa con este otro ámbito que sí aparecía en la Ley 30/1992?
4. La Ley deroga expresamente el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto). ¿Cómo y dónde se regulan ahora los procedimientos sancionadores?
5. La Ley deroga expresamente el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RD 429/1993, de 26 de marzo). ¿Cómo y dónde se regulan ahora los procedimientos de responsabilidad patrimonial?
6. ¿Cuál es el ámbito subjetivo de esta Ley?

II. Los interesados en el procedimiento

7. ¿Existe alguna diferencia en materia de capacidad de obrar ante la Administración respecto a la regulación de la Ley 30/1992?
8. ¿Existe alguna novedad en materia de representación?
9. ¿Cómo se produce la identificación y firma de los interesados en el procedimiento?
10. ¿Cuándo basta con identificarse y cuándo se requiere además la firma del interesado?
11. ¿Qué obligaciones pesan sobre las Administraciones en materia de medios electrónicos?

III. Derechos de los interesados

12. ¿La nueva Ley añade o suprime derechos para los ciudadanos en sus relaciones con la Administración?
13. Relacionarse electrónicamente con la Administración, ¿es un derecho o un deber?

IV. Obligación de resolver y silencio administrativo

14. ¿Está obligada la Administración a resolver expresamente y a notificar la resolución?
15. ¿Cuál es el plazo máximo para que la Administración notifique la resolución expresa?
16. Y si la norma que regula el procedimiento no prevé plazo máximo para resolver y notificar, ¿qué plazo se aplicará?
17. ¿Desde cuándo se computan los plazos máximos para resolver y notificar?
18. ¿Cómo podemos saber cuál es el plazo máximo para dictar resolución y notificarla? ¿Y las consecuencias

del incumplimiento del mismo o sentido del silencio?

19. ¿Se puede suspender el plazo máximo para resolver?
20. ¿Y se pueden ampliar?
21. ¿Cuál es el sentido del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado?
22. ¿Qué efectos tiene la estimación por silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado?
23. ¿Y qué efectos tiene la desestimación por silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado?
24. ¿Cuál es el efecto de la falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio?

V. Términos y plazos

25. ¿Dejarán de ser hábiles los sábados?
26. ¿Cabe el cómputo de plazos por horas?
27. ¿Cómo se deben computar los plazos?
28. ¿Cómo se computan los plazos a efectos de los registros electrónicos?

VI. Actos administrativos

29. ¿Los actos administrativos deben estar motivados?
30. ¿Desde cuándo producen efectos los actos administrativos?
31. ¿Pueden tener eficacia retroactiva?

VII. La notificación de los actos administrativos

32. ¿Qué debe contener la notificación?
33. ¿Existe algún cambio significativo en la práctica de notificaciones?
34. ¿Cómo se debe practicar la notificación de las resoluciones y actos administrativos?
35. ¿En qué consiste la notificación por medios electrónicos?
36. ¿Cuándo se entiende practicada la notificación electrónica? ¿Y rechazada?
37. ¿Es posible practicar la notificación por medios no electrónicos? ¿En qué casos?
38. ¿Cómo se practican las notificaciones en papel?
39. ¿Qué ocurre en los casos de notificaciones fallidas o infructuosas?
40. ¿Existe algún aviso de la puesta a disposición de las notificaciones?
41. De producirse la notificación por distintos cauces, ¿cuál de ellas se tiene en cuenta a efectos de la fecha de notificación?
42. ¿El régimen de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos sufre alguna variación?

VIII. Iniciación y ordenación del procedimiento administrativo

43. ¿Cuáles son las formas de iniciación de un procedimiento?
44. ¿Existe alguna especialidad en el inicio de los procedimientos sancionadores?
45. ¿Qué requisitos debe contener la solicitud de iniciación de un procedimiento a instancias del interesado?
46. ¿Debe facilitar la Administración modelos normalizados de solicitud?
47. ¿Está obligada la Administración a permitirme subsanar la solicitud si la misma adoleciera de algún defecto?
48. ¿Cómo se inician los procedimientos de responsabilidad patrimonial?
49. ¿Cuál es el plazo de prescripción del derecho a reclamar por responsabilidad patrimonial de la Administración?
50. ¿Qué contenido se exige a una solicitud de iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a instancias del interesado?
51. ¿Qué es la declaración responsable? ¿Y la comunicación previa?
52. ¿Cuáles son las consecuencias de "falsear" u omitir una declaración responsable o una comunicación?
53. ¿Qué ha ocurrido con la regulación de la potestad sancionadora y del régimen de la responsabilidad patrimonial?
54. ¿Se incorpora alguna variación con relación a la ordenación del procedimiento?

IX. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

55. ¿Los actos de instrucción se realizan de oficio o a instancia del interesado?
56. ¿En qué momento pueden los interesados formular alegaciones?
57. ¿Qué medios de prueba pueden emplearse?
58. ¿Cómo debe valorarse la prueba?
59. ¿Cuándo debe abrirse un período de prueba?
60. ¿Son preceptivos los informes? ¿Y vinculantes?

61. ¿La falta de emisión del informe en plazo suspende la tramitación del procedimiento?
62. ¿Qué debe tenerse en cuenta respecto a los informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial?
63. ¿En qué momento debe otorgarse el trámite de audiencia?
64. ¿Se puede prescindir del trámite de audiencia?
65. ¿Cómo se lleva a cabo el trámite de información pública?
66. ¿Se puede tramitar un procedimiento de forma simplificada?
67. ¿Cuándo es posible acudir a la tramitación simplificada?
68. ¿Se puede oponer el interesado a la tramitación simplificada del procedimiento?
69. ¿Pueden los interesados solicitar la tramitación simplificada del procedimiento?

X. La finalización del procedimiento administrativo

70. ¿Qué circunstancias ponen fin al procedimiento?
71. En los procedimientos sancionadores, ¿cabe la terminación por reconocimiento de la responsabilidad?
72. ¿Es posible la terminación del procedimiento por alcanzar un acuerdo, pacto o contrato con la Administración?
73. ¿Cuál debe ser el contenido del pacto o convenio?
74. ¿Cuáles son los requisitos del desistimiento y la renuncia?
75. ¿El desistimiento y la renuncia de los interesados conlleva siempre la finalización del procedimiento?
76. Antes de dictarse resolución, ¿es posible la realización de actuaciones complementarias?
77. Antes de resolver, ¿es necesaria una previa propuesta de resolución?
78. Y en los procedimientos sancionadores, ¿es necesaria la propuesta de resolución?
79. ¿Tiene un contenido específico la propuesta de resolución en los procedimientos sancionadores?
80. ¿Cuál debe ser el contenido de la resolución que ponga fin al procedimiento?
81. ¿Existe alguna particularidad en la resolución de los procedimientos sancionadores?
82. ¿Es inmediatamente ejecutiva la resolución que pone fin a un procedimiento sancionador?
83. ¿Se puede suspender una resolución sancionadora que ya es ejecutiva?
84. ¿Existe alguna particularidad en la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial?
85. ¿Cuál es el sentido del silencio en los procedimientos de responsabilidad patrimonial?
86. ¿A quién corresponde la competencia para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial?
87. En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, ¿la inactividad de este puede provocar la finalización del procedimiento por caducidad?
88. ¿Qué consecuencias tiene la caducidad del procedimiento?

XI. La ejecución de los actos y resoluciones administrativas

89. ¿Varía la ejecución de los actos administrativos?
90. ¿Son inmediatamente ejecutivos los actos administrativos?
91. ¿A qué medios de ejecución forzosa puede recurrir la Administración?

XII. La revisión de los actos en vía administrativa

92. ¿Presenta alguna novedad la regulación de esta materia?
93. ¿Están legitimados los interesados para instar la revisión de las disposiciones y los actos nulos?
94. ¿Puede inadmitir la Administración la solicitud de revisión de oficio de un acto administrativo?
95. ¿Cuál es el plazo para resolver un procedimiento de revisión de oficio de actos nulos?
96. ¿La incoación de un procedimiento de revisión de oficio de actos nulos o de declaración de lesividad de actos anulables suspende la ejecución del acto?
97. ¿Cabe algún recurso contra los actos que han adquirido firmeza en vía administrativa?
98. ¿Cabe algún recurso administrativo contra una disposición general?
99. ¿En qué consiste y cuál es el objeto del recurso de alzada?
100. ¿Cuál es el plazo para interponer un recurso de alzada?
101. ¿De qué plazo dispone la Administración para resolver el recurso de alzada?
102. ¿En qué consiste y cuál es el objeto del recurso de reposición?
103. ¿Cuál es el plazo para interponer un recurso de reposición?
104. ¿De qué plazo dispone la Administración para resolver el recurso de reposición?

XIII. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria

105. ¿Por qué la nueva Ley incluye una regulación en este sentido?

XIV. Régimen transitorio

106. ¿Cuál es el régimen transitorio aplicable a los procedimientos?

I. Aspectos generales

1. ¿Queda derogada la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común?

Sí, la Disposición Derogatoria Única de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la deroga expresamente.

2. ¿Cuándo entra en vigor la nueva Ley de Procedimiento Administrativo?

La Ley entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, es decir, el día 2 de octubre de 2016.

No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley (2 de octubre de 2018).

3. La nueva Ley solo lleva por rúbrica el "Procedimiento administrativo", sin aludir al "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas". ¿Qué pasa con este otro ámbito que sí aparecía en la Ley 30/1992?

El legislador, a través de la Exposición de Motivos de la nueva Ley, ha puesto de manifiesto las deficiencias del marco normativo existente hasta la actualidad y, por ello, ha pretendido llevar a cabo *"una reforma integral y estructural que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado"*.

Por ello, el ámbito dual de la famosa Ley 30/1992 se articulará, en palabras del legislador, en dos ejes distintos: las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas.

En el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) se puso de manifiesto la necesidad de dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado. Por ello, ya en dicho informe se previó la elaboración de dos leyes independientes: una, reguladora del procedimiento administrativo, que integraría las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las Administraciones. Otra, comprensiva del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, donde se incluirían las disposiciones que disciplinan el sector público institucional.

Así pues, a partir de ahora, tendremos dos grandes marcos normativos:

– Uno de ellos, constituido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece una regulación completa y sistemática de las relaciones *ad extra* entre las Administraciones y los administrados, *"tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela, y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa"*.

– El otro, constituido por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo objeto es fijar la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas, y el específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la llamada Administración institucional como la

Administración periférica del Estado. Esta Ley contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos.

4. La Ley deroga expresamente el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RD 1398/1993, de 4 de agosto). ¿Cómo y dónde se regulan ahora los procedimientos sancionadores?

Como sabemos, la vigente Ley 30/1992 dedicaba su Título IX a la "potestad sancionadora", pero únicamente recogía los principios básicos a que debía someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (principios de legalidad, tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad, etc.) y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del texto constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia (derecho a conocer los hechos imputados, su calificación y posibles sanciones, a la actividad probatoria, a la presunción de inocencia, etc.).

Sin embargo, fuera de la consagración de esos principios que informaban (e informan) el derecho sancionador, la Ley 30/1992 no regulaba "un procedimiento administrativo sancionador". Para ello, debíamos acudir al Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, ahora derogado.

A partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, el procedimiento sancionador también se regirá por sus disposiciones comunes. El Título IV regula el procedimiento administrativo común, y dentro de él se han establecido las particularidades del sancionador, hasta ahora reglado de forma independiente en el ya mencionado RD 1398/1993.

Es decir, el procedimiento administrativo sancionador seguirá el mismo esquema del procedimiento administrativo común, con los matices y especialidades que se prevén en la propia norma (p. ej., *Artículo 63. Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora; Artículo 85. Terminación en los procedimientos sancionadores; Artículo 89. Propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador; Artículo 90. Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores; etc.*).

Dicho esto, debe indicarse que ciertos procedimientos sancionadores se regirán por su normativa específica; en concreto, los instruidos en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería (Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015).

Esta existencia de procedimientos sancionadores específicos no es una gran novedad, pues ya estaban previstos hasta la fecha, como bien señalaban las Disposiciones Adicionales Quinta a Octava bis de la Ley 30/1992.

5. La Ley deroga expresamente el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RD 429/1993, de 26 de marzo). ¿Cómo y dónde se regulan ahora los procedimientos de responsabilidad patrimonial?

Lo dicho anteriormente con relación a los procedimientos de naturaleza sancionadora resulta igualmente aplicable a los incoados ante una eventual responsabilidad patrimonial de la Administración. Es decir, dejamos de tener una norma procedimental específica (en este caso, el RD 429/1993), y en su lugar se seguirá el procedimiento común recogido en la nueva Ley, con las especialidades que en ella misma se fijan (p. ej., *Artículo 65. Especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial; Artículo 81. Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial; Artículo 91. Especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, etc.*).

6. ¿Cuál es el ámbito subjetivo de esta Ley?

Viene expresamente dispuesto en su art. 2, según el cual la norma será de aplicación a todo el sector público: Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, Entidades que integran la Administración Local y, también, al sector público institucional.

A su vez, la norma aclara qué debemos entender por "sector público institucional":

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.

Respecto a las Corporaciones de Derecho Público, el citado art. 2 expresa que las mismas 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.

Por último, debe resaltarse el título competencial que sirve de base y de habilitación a esta norma; el mismo viene constituido, tal y como se recoge en la Disposición Final Primera de la Ley, por el art. 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular "*el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas*".

Ahora bien, como indica la exposición de motivos, "*con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades «ratione materiae» o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico*".

II. Los interesados en el procedimiento

7. ¿Existe alguna diferencia en materia de capacidad de obrar ante la Administración respecto a la regulación de la Ley 30/1992?

La nueva Ley, en su art. 3, al referirse a las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, sí alude expresamente a las personas jurídicas, algo que su antecesora omitía, al regular esta cuestión en su art. 30.

No obstante, la novedad real radica en la posibilidad de atribuir capacidad de obrar a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y a los patrimonios independientes o autónomos, "*cuando la Ley así lo declare expresamente*".

8. ¿Existe alguna novedad en materia de representación?

La nueva legislación mantiene, como no podía ser de otra forma, la posibilidad de que los interesados actúen por medio de representante; igualmente, como acontece hasta el momento, la falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de 10 días (o el plazo concedido al efecto).

Tampoco sufre variación la regla en virtud de la cual la representación se presume para los actos y gestiones de mero trámite, mientras que para formular solicitudes –también ahora para presentar declaraciones responsables o comunicaciones–, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, sí deberá acreditarse la representación a través de cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

Así pues, podríamos decir que el grueso de la institución de la representación en el procedimiento administrativo no variará; sin embargo, la novedad fundamental la encontramos en cuanto a la regulación de medios concretos específicos para acreditar dicha representación (apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente). Además, se obliga a la Administración General del Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales a disponer de un registro electrónico general de apoderamientos, en el que deben inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados *apud acta*, presencial o electrónicamente; para una mayor eficiencia, se prevé además que dichos registros electrónicos de apoderamientos, tanto generales como particulares, y con independencia de la Administración a la que pertenezcan, deberán ser plenamente interoperables entre sí, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos.

Adviértase que, como ya indicábamos en la pregunta n.º 2, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos constituyen una de las excepciones a la entrada en vigor general (un año desde su publicación); en este caso, tales disposiciones no producirán efectos hasta los dos años de la entrada en vigor de la Ley.

9. ¿Cómo se produce la identificación y firma de los interesados en el procedimiento?

Estos aspectos aparecen regulados en los arts. 9 a 12 del nuevo texto legal.

Sin duda alguna constituye uno de los ejes fundamentales de la reforma. Así lo destaca la propia Exposición de Motivos de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, al señalar lo siguiente: *"este Título dedica parte de su articulado a una de las novedades más importantes de la Ley: la separación entre identificación y firma electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra, de modo que, con carácter general, solo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado. Se establece, con carácter básico, un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones. En particular, se admitirán como sistemas de firma: los sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, que comprenden tanto los certificados electrónicos de persona jurídica como los de entidad sin personalidad jurídica; los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados cualificados de sello electrónico; así como cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan. Se admitirán como sistemas de identificación cualquiera de los sistemas de firma admitidos, así como sistemas de clave concertada y cualquier otro que establezcan las Administraciones Públicas.*

Tanto los sistemas de identificación como los de firma previstos en esta Ley son plenamente coherentes con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE. Debe recordarse la obligación de los Estados miembros de admitir los sistemas de identificación electrónica notificados a la Comisión Europea por el resto de Estados miembros, así como los sistemas de firma y sello electrónicos basados en certificados electrónicos cualificados emitidos por prestadores de servicios que figuren en las listas de confianza de otros Estados miembros de la Unión Europea, en los términos que prevea dicha norma comunitaria".

De conformidad con lo anteriormente expuesto, y puesto que las Administraciones deben verificar la identidad de los interesados en el procedimiento (mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente), se consagra la posibilidad de que los ciudadanos puedan identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, admitiéndose los siguientes: sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica, sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico y sistemas de clave concertada.

La Ley prevé igualmente que cada Administración Pública podrá determinar si solo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos, pero que 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.

En cuanto a la firma, se admite igualmente que los interesados acudan a medios electrónicos para realizar la firma que acredite la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento; en el caso de optar por esta posibilidad, se consideran válidos a efectos de firma: los sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada, los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido.

10. ¿Cuándo basta con identificarse y cuándo se requiere además la firma del interesado?

Dispone la norma que, como regla general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, es suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos a los que me he referido anteriormente.

Por el contrario, será obligatorio el uso de firma para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos y desistir o renunciar a acciones; vemos que el legislador ha sido coherente y exige la firma para los mismos supuestos para los que la representación no se presume, sino que debe acreditarse.

11. ¿Qué obligaciones pesan sobre las Administraciones en materia de medios electrónicos?

Aunque en este concreto ámbito encontramos dispersos por la norma distintos deberes y obligaciones (p. ej., art. 6 "Registros electrónicos de apoderamientos" o art. 16 "Registros"), podemos decir que el art. 12 recoge las principales cargas impuestas a las Administraciones Públicas:

– Deben garantizar a los interesados la posibilidad de relacionarse con ellas por medios electrónicos, para lo que deberán poner a su disposición los sistemas y aplicaciones necesarios.

– Tienen la obligación de prestar asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados. Ahora bien, este deber de asistencia solo lo es para con las personas físicas no obligadas al uso de medios electrónicos, no así respecto a aquellos colectivos cuyas relaciones con la Administración deben ser obligatoriamente por medios electrónicos (personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria –para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional–, quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración, los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, los colectivos de personas físicas 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 y para los que reglamentariamente las Administraciones hayan establecido la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos.

– Además, la Ley establece una obligación adicional en materia de identificación y/o firma electrónica en el procedimiento de aquellos interesados (personas físicas) que, por no venir obligados a relacionarse por medios electrónicos, carezcan de ellos. En este caso, la Ley prevé que su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo pueda ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. Y de ahí nace la siguiente obligación:

– Mantener actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para dicha identificación o firma. 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. En ellos, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

III. Derechos de los interesados

12. ¿La nueva Ley añade o suprime derechos para los ciudadanos en sus relaciones con la Administración?

La nueva Ley distingue entre "*Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas*" (art. 13) y "*Derechos del interesado en el procedimiento administrativo*" (art. 53).

Podría decirse que ambos artículos vienen a recoger gran parte de las previsiones que se contenían en el art. 35 de la Ley 30/1992, bajo la rúbrica "*Derechos de los ciudadanos*".

Como no podía ser de otra forma, en la nueva norma no se aprecia la supresión de derecho alguno de los reconocidos hasta la fecha (a ser tratados con respeto, a exigir responsabilidades, a acceder a la información pública, a conocer el estado de tramitación de los procedimientos...); por el contrario, sí añade nuevos derechos cuyo fundamento lo encontramos en la nueva configuración de la Administración electrónica.

Así, podemos destacar que se incluyen, entre otros, los derechos los siguientes:

– A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

– A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

– A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica.

– A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

– A consultar la información sobre los procedimientos en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

– A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos en la Ley.

Además de estos derechos relacionados con la Administración electrónica, considero que deben destacarse otras posibilidades que ahora sí recoge expresamente el texto legal, como, por ejemplo, el derecho a ser informado sobre el sentido del silencio administrativo que corresponda al procedimiento para el caso de que la Administración no resuelva y notifique en plazo, el derecho a no presentar documentos que hayan sido elaborados por las propias Administraciones Públicas (hasta ahora este derecho se limitaba a no presentar documentos que ya se encontraran en poder de las Administraciones) o, el derecho a no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, se establezca lo contrario.

13. Relacionarse electrónicamente con la Administración, ¿es un derecho o un deber?

Esta pregunta obtendrá distintas respuestas dependiendo de quién se la formule, pues la Ley lo configura como un derecho para algunos y como una obligación para otros (personas jurídicas).

– Es un derecho para:

a) Las personas físicas (no obstante, la Ley prevé que, reglamentariamente, las Administraciones puedan establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas 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).

– Es una obligación para:

a) Personas jurídicas.

b) Entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional.

d) Notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

e) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

f) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público.

IV. Obligación de resolver y silencio administrativo

14. ¿Está obligada la Administración a resolver expresamente y a notificar la resolución?

Sí, salvo en los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

En el resto de procedimientos, ya sean iniciados de oficio o a instancia del interesado, la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

15. ¿Cuál es el plazo máximo para que la Administración notifique la resolución expresa?

Habrà de estarse al fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrà exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

16. Y si la norma que regula el procedimiento no prevé plazo máximo para resolver y notificar, ¿qué plazo se aplicará?

Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de tres meses.

17. ¿Desde cuándo se computan los plazos máximos para resolver y notificar?

En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación.

18. ¿Cómo podemos saber cuál es el plazo máximo para dictar resolución y notificarla? ¿Y las consecuencias del incumplimiento del mismo o sentido del silencio?

La nueva Ley de Procedimiento impone expresamente a las Administraciones Públicas el deber de publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo. Este deber viene recogido en el art. 21.4.

Además, las Administraciones también deben cumplir con el deber de informar a los interesados del plazo máximo y de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha información en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

19. ¿Se puede suspender el plazo máximo para resolver?

La respuesta es afirmativa: la Ley distingue entre unos supuestos que, de acontecer, "podrán" dar lugar a la suspensión del plazo y otros cuya verificación conllevará inexorablemente la suspensión del plazo.

La existencia de supuestos que eventualmente pueden provocar una suspensión no es una gran novedad, pues esta posibilidad ya la encontrábamos en la Ley de 1992 y, concretamente, en el apdo. 5 de su art. 42.

Ahora, la nueva norma dedica un precepto específico (art. 22.1) a esta posibilidad de suspensión de plazos, recogiendo distintos supuestos, la mayoría de ellos ya contemplados en la legislación anterior. Como novedad, se añaden dos nuevos supuestos que pueden dar lugar a la suspensión del plazo. Son los recogidos en las letras c) y g) del art. 22.1:

- Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado.
- Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.

Por el contrario, la nueva Ley, como decía unas líneas atrás, recoge otra serie de supuestos en los que la suspensión no será una mera posibilidad, sino una obligación. Los mismos se enuncian en el apdo. 2 del art. 22 y son los siguientes:

- Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias, en el supuesto al que se refiere el apdo. 5 del art. 39 de la Ley, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atienda o, en su caso, se resuelva el recurso interpuesto ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Deberá ser comunicado a los interesados tanto la realización del requerimiento como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.
- Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el art. 87, desde el momento en que se notifique a los interesados el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación.
- Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que esta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado (posibilidad ya prevista en el art. 77 de la Ley 30/1992).

20. ¿Y se pueden ampliar?

Sí, al igual que ocurría ya con la Ley 30/1992 (art. 42.6), cabe la posibilidad de ampliar los plazos en aquellos casos en los que, bien por el número de las solicitudes formuladas o bien por el de las personas afectadas, se pudiera incumplir el plazo máximo de resolución; en estos casos, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de este, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Cuando el agotamiento de esos medios personales y materiales no fuera suficiente, y siempre de forma excepcional, podrá acordarse motivadamente la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser este superior al establecido para la tramitación del procedimiento. Contra dicho acuerdo no cabrá recurso alguno.

21. ¿Cuál es el sentido del silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado?

No hay variación sustancial respecto al régimen del silencio fijado en la última versión vigente de la Ley 30/1992.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado la regla general es la del silencio positivo; así, el vencimiento del

plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo.

No obstante, y con carácter de excepción, el silencio será negativo en los siguientes supuestos:

– Cuando una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario (cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la Ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general).

– En los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición a que se refiere el art. 29 de la Constitución.

– Aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.

– Los que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.

– En los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

– En los de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados (no obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto a su vez contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las cuatro últimas excepciones recogidas anteriormente).

22. ¿Qué efectos tiene la estimación por silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado?

La estimación por silencio administrativo tiene, a todos los efectos, la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.

23. ¿Y qué efectos tiene la desestimación por silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado?

La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

24. ¿Cuál es el efecto de la falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio?

Dependerá del tipo de procedimiento. Si se trata procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo. En cambio, los procedimientos en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de causar efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones.

Debe adelantarse aquí que la caducidad no provocará por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a estos los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

Estos "efectos" de la caducidad los encontramos en el art. 95 del nuevo texto legal.

V. Términos y plazos

25. ¿Dejarán de ser hábiles los sábados?

Sí, a partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se considerarán inhábiles no solo los domingos y los declarados festivos, como ocurría hasta ahora, sino también los sábados.

Personalmente, me parece una de las novedades más relevantes que debe ser destacada y recordada.

En la Exposición de Motivos de la Ley se nos explica que esta variación responde a la necesidad de unificar criterios respecto al cómputo de los plazos procesales/judiciales.

Por lo tanto, siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que estos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos. Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una Ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

26. ¿Cabe el cómputo de plazos por horas?

La respuesta es afirmativa. Y ello supone otra de las innovaciones que más sobresalen del nuevo texto, que admite la fijación de plazos expresados por horas (siempre y cuando no tengan una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días).

En este sentido, salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que estas son hábiles, y tienen esta consideración todas las que formen parte de un día hábil.

27. ¿Cómo se deben computar los plazos?

Dependerá de si el plazo se fija en horas, días o meses. Veamos, a continuación, cada uno de los supuestos.

a) Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate.

b) Los señalados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.

c) Si se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.

El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que expira el último día del mes. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se prorrogará al primer día hábil siguiente (téngase en cuenta que, cuando un día fuese hábil en el municipio o comunidad autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso –art. 30.6–).

28. ¿Cómo se computan los plazos a efectos de los registros electrónicos?

El registro electrónico de cada Administración u organismo se regirá, a efectos de cómputo de los plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible.

El funcionamiento del registro electrónico se regirá por las siguientes reglas:

- a) Permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las 24 horas.
- b) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.

- c) El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio de dicho cómputo deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

VI. Actos administrativos

29. ¿Los actos administrativos deben estar motivados?

El deber de motivación de los actos administrativos viene regulado en el art. 35 del nuevo texto legal; dicho precepto enumera aquellos actos que requieren de motivación, *"con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho"*.

Este art. 35 encontraría su correspondencia con el art. 54 de la Ley 30/1992, si bien en el nuevo texto legal se amplía la tipología de actos que requieren motivación.

Así, deben estar motivados los siguientes actos:

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.
- c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de esta, así como la adopción de medidas

provisionales previstas en el art. 56.

e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.

f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.

g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.

h) Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.

i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

Los apdos. e), f), g) y h) constituyen los nuevos supuestos incorporados en la Ley 39/2015.

30. ¿Desde cuándo producen efectos los actos administrativos?

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

No obstante, esa eficacia por regla general queda demorada hasta su notificación, publicación o aprobación superior y también cuando así lo exija el contenido del acto.

31. ¿Pueden tener eficacia retroactiva?

De conformidad con el art. 39.3 de la nueva Ley, solo excepcionalmente y en los dos supuestos siguientes:

a) Cuando se dicten en sustitución de actos anulados,

b) Cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y esta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

VII. La notificación de los actos administrativos

32. ¿Qué debe contener la notificación?

Toda notificación deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

No obstante, como ya ocurría con la antigua Ley 30/1992 (véase su art. 58.3), las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el párrafo anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

Además, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

33. ¿Existe algún cambio significativo en la práctica de notificaciones?

Desde luego que sí; estamos ante una de las principales novedades del procedimiento administrativo a la que deberemos adaptarnos.

El propio legislador lo anuncia en su Exposición de Motivos: "*Merecen una mención especial las novedades introducidas en materia de notificaciones electrónicas, que serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda. Asimismo, se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada*".

34. ¿Cómo se debe practicar la notificación de las resoluciones y actos administrativos?

En consonancia con la anterior respuesta, la nueva Ley de Procedimiento, una vez entre en vigor, instaurará que las notificaciones se practiquen preferentemente por medios electrónicos y , en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

35. ¿En qué consiste la notificación por medios electrónicos?

La práctica de la notificación electrónica viene regulada en el art. 43 de la Ley 39/2015. Según el mismo, las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u organismo.

El mismo precepto nos aclara que, por "*comparecencia en la sede electrónica*", debe entenderse el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

36. ¿Cuándo se entiende practicada la notificación electrónica? ¿Y rechazada?

Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido 10 días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

37. ¿Es posible practicar la notificación por medios no electrónicos? ¿En qué casos?

La respuesta obviamente debe ser afirmativa.

Ya sabemos que, cuando entre en funcionamiento la nueva Ley de Procedimiento, existirán ciertos colectivos que obligatoriamente estarán obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos (véase respuesta a la pregunta n.º 13), sin embargo, por regla general, las personas físicas podrán optar libremente por la comunicación electrónica o no.

En la práctica, existirán los siguientes supuestos:

a) Regla general: se practicarán por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

b) Supuestos en los que la Administración podrá practicar la notificación por medios no electrónicos:

– Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.

– Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

c) Supuestos en los que en ningún caso se practicará de forma electrónica:

– Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.

– Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

d) Procedimientos iniciados a solicitud del interesado: si el interesado se encuentra entre los colectivos obligados a relacionarse por medios electrónicos con la Administración, la notificación será electrónica; en caso contrario, se estará al medio indicado por el interesado (advértase que uno de los contenidos obligatorios que debe figurar en las solicitudes de iniciación que presenten los interesados es la identificación del medio electrónico o, en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación).

38. ¿Cómo se practican las notificaciones en papel?

Este tipo de práctica de notificaciones aparece regulada en el art. 42 del nuevo texto legal.

Dicho precepto comienza indicando que todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria.

En cuanto a la notificación practicada en el domicilio del interesado, el art. 42 presenta ciertos paralelismos respecto a la regulación contenida hasta la fecha en la Ley 30/1992 (art. 59.2) si bien cabe reflejar una serie de novedades prácticas muy importantes.

– En caso de no hallarse presente el interesado en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad (la novedad radica en que la persona que se haga cargo de la notificación debe ser mayor de 14 años).

– Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de

diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación.

La nueva Ley ha resuelto una de las grandes polémicas jurídicas que planteaba la Ley 30/1992, sobre la hora en la que debía producirse el segundo intento de notificación **Nota** (polémica que finalmente pareció dar por finalizada el Tribunal Supremo al interpretar que era suficiente con que entre el horario de realización de ambas mediara al menos 60 minutos). El nuevo texto, de una forma más plausible (si lo que se pretende es posibilitar que se consiga el fin de la notificación) exige que los dos intentos de notificación se practiquen en franja horaria distinta.

39. ¿Qué ocurre en los casos de notificaciones fallidas o infructuosas?

En estos casos la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el "Boletín Oficial del Estado"; esta publicación, tendrá lugar cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada esta, no se hubiese podido practicar.

40. ¿Existe algún aviso de la puesta a disposición de las notificaciones?

Sí, y esta es otra de las principales innovaciones de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En palabras del legislador, expuestas en la exposición de motivos de la norma *"se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada"*.

Por lo tanto, con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que este haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única.

No obstante, prevé la norma que la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida (art. 41.6).

41. De producirse la notificación por distintos cauces, ¿cuál de ellas se tiene en cuenta a efectos de la fecha de notificación?

Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar.

42. ¿El régimen de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos sufre alguna variación?

No, esta materia conserva la misma regulación; los artículos 47 (nulidad de pleno derecho), 48 (anulabilidad), 49 (límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos), 50 (conversión de actos viciados), 51 (conservación de actos y trámites) y 52 (convalidación) tienen una relación de absoluta equivalencia con la regulación contenida en los arts. 62 a 67 de antigua Ley 30/1992.

VIII. Iniciación y ordenación del procedimiento administrativo

43. ¿Cuáles son las formas de iniciación de un procedimiento?

Los procedimientos pueden iniciarse de oficio o a solicitud del interesado.

A su vez, los procedimientos iniciados de oficio, lo serán siempre por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa (art. 59), como consecuencia de orden superior (art. 60) , a petición razonada de otros órganos (art. 61) o por denuncia (art. 62).

Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio

44. ¿Existe alguna especialidad en el inicio de los procedimientos sancionadores?

Como es obvio, los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio.

A ello debe añadirse que, en caso de infracciones continuadas, no se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.

El acuerdo de iniciación o incoación del procedimiento sancionador también debe incluir un contenido mínimo específico, que aparece detallado en el art. 64 de la Ley:

a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.

b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción (Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados).

c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.

d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85.

e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56.

f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, este podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado.

Asimismo, la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean.

45. ¿Qué requisitos debe contener la solicitud de iniciación de un procedimiento a instancias del interesado?

El art. 66 de la Ley establece el contenido mínimo de las solicitudes formuladas por los interesados. Es el siguiente:

Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.

Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.

Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

Lugar y fecha.

Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación (Las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes).

46. ¿Debe facilitar la Administración modelos normalizados de solicitud?

Sí, como ya preveía el art. 70 de la Ley de 1992.

Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. Estos modelos, de uso voluntario, estarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones Públicas.

Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.

Además, sobre las Administraciones Públicas también recae el deber de tener permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, figuras a las que nos referiremos más adelante.

47. ¿Está obligada la Administración a permitirme subsanar la solicitud si la misma adoleciera de algún defecto?

Sí, si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición.

Cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales, este plazo podrá ampliarse hasta en cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano. Esta posibilidad de ampliar el plazo queda vedada en los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva.

48. ¿Cómo se inician los procedimientos de responsabilidad patrimonial?

Al contrario que los de naturaleza sancionadora que, recordemos, solo podían iniciarse de oficio, los procedimientos de responsabilidad patrimonial pueden iniciarse tanto a instancia de los interesados como por la propia Administración.

La posibilidad de iniciación de oficio de estos procedimientos no es ninguna novedad (ya venía prevista en los arts. 4 y 5 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (Reglamento que como se ha indicado queda expresamente derogado).

En el caso de iniciación de oficio, la Ley establece que solo será posible cuando no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado. El acuerdo de iniciación debe notificarse a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo. El procedimiento iniciado se instruirá, aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen en el plazo establecido.

Realizados estos comentarios sobre la iniciación de oficio (poco habitual en la práctica), nos centraremos en la forma de iniciación que más interesa a los particulares y a quienes les asesoren jurídicamente: la iniciación a instancias de interesado. Esta modalidad viene regulada en el art. 67 de la nueva Ley.

49. ¿Cuál es el plazo de prescripción del derecho a reclamar por responsabilidad patrimonial de la Administración?

El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.

En los casos de responsabilidad patrimonial a que se refiere el artículo 32 apartados 4 y 5 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (por la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional o por la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea) el derecho a reclamar prescribirá al año de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

50. ¿Qué contenido se exige a una solicitud de iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a instancias del interesado?

Además del contenido común a toda solicitud de iniciación del procedimiento (véase pregunta 45), en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

51. ¿Qué es la declaración responsable? ¿Y la comunicación previa?

Las figuras de la declaración responsable y la comunicación previa fueron introducidas en el ordenamiento jurídico español por la "Ley Ómnibus", denominación que comúnmente se dio a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su

ejercicio. Así, ambas instituciones se incorporaron a la Ley 30/1992 mediante la introducción de un art. 71 bis.

Lógicamente, las mismas se mantienen en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común, encontrando acogida en el art. 69.

Por declaración responsable se entiende el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

Por comunicación se entiende aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas (la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente).

Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente.

52. ¿Cuáles son las consecuencias de "falsear" u omitir una declaración responsable o una comunicación?

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

53. ¿Qué ha ocurrido con la regulación de la potestad sancionadora y del régimen de la responsabilidad patrimonial?

Me remito en este punto a lo expresado con ocasión de dar respuesta a las preguntas n.º 4 y n. 5.

Como corolario a lo allí expresado, transcribiré las menciones que sobre este asunto recoge la exposición de motivos de la Ley: *"El Título IV, de disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, se estructura en siete capítulos y entre sus principales novedades destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común. Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica. De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público"*.

54. ¿Se incorpora alguna variación con relación a la ordenación del procedimiento?

En este punto debemos destacar que en la nueva norma legal añade una regulación expresa del "expediente administrativo", al que define como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

El expediente administrativo tendrá formato electrónico.

El resto de disposiciones reguladoras de la ordenación del procedimiento (art. 71 "*impulso*"; art. 72 "*concentración de trámites*"; art. 73. "*cumplimiento de trámites*" y; art. 74 "*cuestiones incidentales*") son una reproducción casi idéntica de la contenida en la Ley 30/1992 (arts. 74 a 77).

IX. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

55. ¿Los actos de instrucción se realizan de oficio o a instancia del interesado?

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento;

Ello no obsta que los interesados puedan proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales (art. 75.3).

56. ¿En qué momento pueden los interesados formular alegaciones?

Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

Además, en todo momento pueden los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

57. ¿Qué medios de prueba pueden emplearse?

Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.

58. ¿Cómo debe valorarse la prueba?

Como regla general, la valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (v. gr. arts. 316, 319, 326, 334, 348, etc., LEC).

En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.

Cuando 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.

59. ¿Cuándo debe abrirse un período de prueba?

El instructor del procedimiento abrirá un período de prueba cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija. Dicho período de prueba no será superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.

Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.

El instructor del procedimiento solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que este tiene carácter preceptivo.

60. ¿Son preceptivos los informes? ¿Y vinculantes?

Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Ahora bien, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y también los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.

61. ¿La falta de emisión del informe en plazo suspende la tramitación del procedimiento?

Los informes deben emitirse en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

De no emitirse el informe en el plazo señalado se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.

Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquel se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

62. ¿Qué debe tenerse en cuenta respecto a los informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial?

La nueva Ley dedica en exclusiva un precepto (art. 81) a la regulación de esta cuestión.

En estos procedimientos resulta obligatorio solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión.

En el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses. El plazo para dictar resolución quedará suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud, del informe y su recepción, no pudiendo exceder dicho plazo de los citados dos meses.

Además de dichos informes, en los siguientes casos también será necesaria la solicitud de dictamen: cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. En estos supuestos, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

A esos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.

63. ¿En qué momento debe otorgarse el trámite de audiencia?

Una vez instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes.

La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma,

en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

64. ¿Se puede prescindir del trámite de audiencia?

Sí, al menos en los siguientes casos:

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite (art. 82.3).

Cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado (art. 82.4).

En los procedimientos tramitados de forma simplificada, cuando la resolución no vaya a ser desfavorable para el interesado (art. 96.6)

65. ¿Cómo se lleva a cabo el trámite de información pública?

Prácticamente ninguna variación se presenta respecto a la regulación previa que hallábamos en el art. 86 de la Ley 30/1992. La única originalidad del nuevo texto radica en la previsión de que junto al lugar de exhibición del expediente que se fije, también deberá estar este a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente.

Por lo demás se mantienen los aspectos básicos, como que la incomparecencia en este trámite no impide que los interesados puedan interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento o que, a sensu contrario, la comparecencia en el trámite no otorga, por sí misma, la condición de interesado.

66. ¿Se puede tramitar un procedimiento de forma simplificada?

Una de las innovaciones que encontramos en la nueva normativa consiste en la regulación de un procedimiento de tramitación simplificada, si bien es cierto que la Ley 30/1992 ya contemplaba, aunque sin un desarrollo específico, la existencia de un procedimiento abreviado.

A la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común se le dedica el Capítulo VI del Título IV, compuesto por un único precepto, el art. 96.

67. ¿Cuándo es posible acudir a la tramitación simplificada?

Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen.

En el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.

En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición

expresa por parte del interesado.

68. ¿Se puede oponer el interesado a la tramitación simplificada del procedimiento?

Sí, cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada del procedimiento deberá notificarlo a los interesados. Si alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.

Esa posibilidad de oposición no existirá en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora en los que se haya acordado este tipo de tramitación.

69. ¿Pueden los interesados solicitar la tramitación simplificada del procedimiento?

Sí, los interesados podrán solicitar la tramitación simplificada del procedimiento.

Realizada la solicitud, el órgano competente para la tramitación podrá desestimarla si considera que no concurren las circunstancias previstas legalmente (razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento). El plazo para rechazar la pretensión del interesado será de 5 días, transcurrido el cual se entenderá desestimada.

La desestimación de la solicitud resulta no es susceptible de recurso.

X. La finalización del procedimiento administrativo

70. ¿Qué circunstancias ponen fin al procedimiento?

Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento –de la Administración o del interesado-, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud (cuando no esté prohibida por el ordenamiento), la declaración de caducidad y la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.

También pone fin al procedimiento el pacto o convenio al que me referiré más adelante.

71. En los procedimientos sancionadores, ¿cabe la terminación por reconocimiento de la responsabilidad?

Una vez más debemos responder afirmativamente. Esta opción, ya estaba prevista en el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RD 1398/1993) derogado con la entrada en vigor de la nueva norma.

No obstante, aunque no estemos ante una novedad radical, la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común sí introduce una regulación más exhaustiva, en especial en cuanto a los efectos del reconocimiento de responsabilidad.

Así, según la nueva Ley (art. 85) si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario, pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos

acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

Además se prevé que este porcentaje de reducción pueda ser incrementado reglamentariamente.

72. ¿Es posible la terminación del procedimiento por alcanzar un acuerdo, pacto o contrato con la Administración?

La respuesta es afirmativa como ya se adelantaba en la respuesta n.º 70. La ley regula esta posibilidad en su art. 86 y la denomina terminación "convencional" (lógicamente haciendo uso de su acepción de "*convenio o pacto*", y no de otras acepciones relativas a la costumbre o hábito).

Se prevé que las Administraciones Públicas puedan celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

73. ¿Cuál debe ser el contenido del pacto o convenio?

Deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

Además, en los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

74. ¿Cuáles son los requisitos del desistimiento y la renuncia?

En los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes.

En cuanto a los interesados, éstos podrán desistir de sus solicitudes y también renunciar a sus derechos, aunque en este caso siempre que no se trate de una renuncia prohibida por el ordenamiento.

75. ¿El desistimiento y la renuncia de los interesados conlleva siempre la finalización del procedimiento?

No. La regla general es que la Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento; pero ello no ocurrirá así en los siguientes casos:

Cuando habiéndose personado en el procedimiento terceros interesados, éstos instasen su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.

Cuando la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento; en este supuesto, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

Cuando el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados. En este caso, el desistimiento o la renuncia solo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.

76. Antes de dictarse resolución, ¿es posible la realización de actuaciones complementarias?

La nueva Ley incorpora esta contingencia. Aparece regulada en el art. 87.

Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento.

El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes tras la finalización de las mismas. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias

No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento.

77. Antes de resolver, ¿es necesaria una previa propuesta de resolución?

Será necesaria en aquellos procedimientos en los que la competencia para instruir y resolver no recaiga en un mismo órgano; en estos casos, el instructor elevará al órgano competente para resolver un propuesta de resolución.

78. Y en los procedimientos sancionadores, ¿es necesaria la propuesta de resolución?

Como regla general, y en consonancia con la anterior respuesta, sí, puesto que en este tipo de expedientes, recordemos, siempre debe existir la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendarán a órganos distintos.

Ahora bien, la Ley admite que se omita este trámite, y que el órgano instructor resuelva la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución en los siguientes supuestos:

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- b) Cuando lo hechos no resulten acreditados.
- c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa.

Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.

Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

79. ¿Tiene un contenido específico la propuesta de resolución en los procedimientos sancionadores?

Sí, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del

procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

Junto a dicha indicación, la propuesta deberá fijar motivadamente los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquellos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado.

Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esa circunstancia.

80. ¿Cuál debe ser el contenido de la resolución que ponga fin al procedimiento?

Dicho contenido lo encontramos recogido en el art. 88, del que destacamos lo siguiente:

– Congruencia:

La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquellos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por este, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución.

– Motivación:

Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35 de la Ley.

La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.

– Indicación de recursos:

En la resolución se indicarán los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

81. ¿Existe alguna particularidad en la resolución de los procedimientos sancionadores?

Sí. Además del contenido descrito con ocasión de la respuesta anterior, la resolución que ponga fin a un procedimiento de naturaleza sancionadora debe incluir la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijar los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

Junto a ello, debe destacarse que en la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días.

Además, cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni esta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

82. ¿Es inmediatamente ejecutiva la resolución que pone fin a un procedimiento sancionador?

No, solo lo será cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa.

No obstante, en la propia resolución pueden adoptarse las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

83. ¿Se puede suspender una resolución sancionadora que ya es ejecutiva?

Sí, cuando el interesado manifieste a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

– No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

– El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

84. ¿Existe alguna particularidad en la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial?

Al igual que decíamos de la resolución de los procedimientos sancionadores, aquella que pone fin a un procedimiento de responsabilidad patrimonial también debe disponer de un contenido específico.

Así, además del contenido común exigido por el art. 88 (véase respuesta a pregunta n.º 80), a resolución se pronuncie sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector

Público.

85. ¿Cuál es el sentido del silencio en los procedimientos de responsabilidad patrimonial?

El mismo es negativo. Es decir, transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y haya sido notificada resolución expresa o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular.

86. ¿A quién corresponde la competencia para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial?

La ley fija distribuye las competencias en función del ámbito de la Administración a la que se exige responsabilidad:

a) En el ámbito de la Administración General del Estado, los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán por el Ministro respectivo o por el Consejo de Ministros en los casos del artículo 32.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público o cuando una ley así lo disponga.

b) En el ámbito autonómico y local, los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local.

c) En el caso de las Entidades de Derecho Público, las normas que determinen su régimen jurídico podrán establecer los órganos a quien corresponde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En su defecto, se aplicarán las normas previstas anteriormente.

87. En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, ¿la inactividad de este puede provocar la finalización del procedimiento por caducidad?

La inactividad del interesado en un procedimiento incoado a su instancia puede provocar la declaración de caducidad, con la consiguiente finalización del procedimiento.

Ahora bien, utilizo el verbo "puede" porque esa drástica consecuencia está supeditada a la concurrencia de ciertos requisitos; en primer lugar, cuando se produzca su paralización por causa imputable al interesado, es necesario que la Administración advertirá al mismo de que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. En segundo lugar, no se producirá la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites que no sean indispensables para dictar resolución; el incumplimiento de estos plazos solo provocará la pérdida del derecho al trámite concreto.

88. ¿Qué consecuencias tiene la caducidad del procedimiento?

Al igual que en la regulación anterior (véase el art. 92 de la Ley 30/1992), se establece que la caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

Por último, el artículo 95, en su apartado 4, nos indica que podrá no aplicarse la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

XI. La ejecución de los actos y resoluciones administrativas

89. ¿Varía la ejecución de los actos administrativos?

Pocos aspectos novedosos podemos destacar en este aspecto, manteniéndose el régimen de ejecutividad de los actos administrativos o los medios de ejecución forzosa.

Sí podemos mencionar la referencia que la Ley 39/2015 realiza sobre la preferencia de los medios electrónicos para cumplir con las obligaciones de pago a la Hacienda Pública que se deriven una resolución o cualquier otro acto que ponga fin al procedimiento.

De esta forma, el art. 98.2 indica que "salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo", las obligaciones de pago derivadas de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, se efectuarán utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

- a) Tarjeta de crédito y débito.
- b) Transferencia bancaria.
- c) Domiciliación bancaria.
- d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

90. ¿Son inmediatamente ejecutivos los actos administrativos?

El legislador parte de la premisa de la ejecutividad inmediata de los actos administrativos para, a continuación, establecer las siguientes excepciones:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- c) Una disposición establezca lo contrario.
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.

91. ¿A qué medios de ejecución forzosa puede recurrir la Administración?

Son los mismos que los previstos en la Ley 30/1992: apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva y compulsión sobre las personas.

También la nueva norma nos recuerda que para la elección del medio de ejecución forzosa debe acudirse al principio de proporcionalidad y menos restrictivo de la libertad individual así como que la entrada en domicilio sin consentimiento del afectado requerirá autorización judicial.

XII. La revisión de los actos en vía administrativa

92. ¿Presenta alguna novedad la regulación de esta materia?

Ya nos adelanta el legislador a través de su exposición de motivos que estamos ante un ámbito en el que se mantiene el sistema de 1992: *"El título V, de la revisión de los actos en vía administrativa, mantiene las mismas vías previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permaneciendo por tanto la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión)"*.

Ello no quiere decir que no exista ningún aspecto de originalidad en la nueva normativa; al mismo se refiere, sin solución de continuidad, la citada exposición de motivos: *"No obstante, cabe destacar como novedad la posibilidad de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial"*.

Esta circunstancia relativa a la posibilidad de suspender la resolución de los múltiples recursos administrativos que se hubieran interpuesto contra un mismo acto cuando una de las resoluciones (o desestimaciones por silencio) estuviera ya pendiente de resolución judicial aparece positivizada en el art. 120. Dicho precepto dispone que, en estos casos, el acuerdo de suspensión deberá ser notificado a los interesados, quienes podrán recurrirlo. Finaliza el artículo indicando que, una vez recaído el pronunciamiento judicial, aquel será comunicado a los interesados y el órgano administrativo competente para resolver podrá dictar resolución sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda.

93. ¿Están legitimados los interesados para instar la revisión de las disposiciones y los actos nulos?

Para responder a esta pregunta debemos diferenciar el objeto de procedimiento de revisión, distinguiendo por un lado los actos administrativos y por otro las disposiciones de carácter general.

Respecto a los primeros, dice el art. 106.1 que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, *"por iniciativa propia o a solicitud de interesado"*, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1 (supuestos de nulidad de pleno derecho).

Resulta evidente, por lo tanto, que los particulares sí pueden solicitar la incoación de un procedimiento de revisión de oficio respecto a un acto administrativo que les afecte.

Por el contrario, la redacción legal varía cuando se refiere a la revisión de disposiciones generales, omitiendo toda referencia a la posibilidad de que esta se incoe a solicitud de los interesados y manteniendo exclusivamente la referencia a la iniciación de oficio.

94. ¿Puede inadmitir la Administración la solicitud de revisión de oficio de un acto administrativo?

Sí y además sin necesidad de recabar el dictamen del órgano consultivo. Ahora bien, esa inadmisión deberá estar motivada y solo podrá basarse en 3 causas: 1.^a que la solicitud de revisión no se ampare en ninguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho del art. 47.1 o bien dicha solicitud; 2.^a que carezca manifiestamente de fundamento o; 3.^a que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

95. ¿Cuál es el plazo para resolver un procedimiento de revisión de oficio de actos nulos?

La Administración dispone de un período de 6 meses para dictar resolución. Expirado el mismo sin dictarse resolución, se

producirá la caducidad del procedimiento si se hubiera iniciado de oficio o, en el caso de que se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimada la solicitud de revisión por silencio administrativo.

96. ¿La incoación de un procedimiento de revisión de oficio de actos nulos o de declaración de lesividad de actos anulables suspende la ejecución del acto?

Tanto el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos (art. 106) como el de declaración de lesividad de actos anulables facultan al órgano que tenga atribuida la competencia para resolverlos para podrá suspender la ejecución del acto, cuando esta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

97. ¿Cabe algún recurso contra los actos que han adquirido firmeza en vía administrativa?

Únicamente el recurso extraordinario de revisión y con base en alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.

b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.

d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

En cuanto al plazo para interponer este recurso, el mismo varía dependiendo de la causa cuya concurrencia lo motive; así, cuando se trate de la causa a) –error de hecho-, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

La posibilidad de interponer este recurso extraordinario no impide a los interesados instar el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos (art. 106) o el de revocación de actos y rectificación de errores (art. 109).

98. ¿Cabe algún recurso administrativo contra una disposición general?

No, contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa. Las mismas solo pueden ser impugnadas directamente en vía judicial (véase art. 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-

99. ¿En qué consiste y cuál es el objeto del recurso de alzada?

Es un recurso administrativo cuyo objeto puede ser resoluciones y, también, los siguientes actos de trámite: los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo; en el

primero de los casos, el órgano que dictó el acto impugnado, deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

100. ¿Cuál es el plazo para interponer un recurso de alzada?

Encontramos aquí una variación ampliamente destacable respecto a la regulación precedente; así, se mantiene el plazo de un mes para recurrir en alzada los actos expresos (transcurrido el cual, devendría firme). Pero la novedad la hallamos en el plazo para recurrir en alzada los actos presuntos; con la Ley 30/1992 el plazo se limitaba a 3 meses partir del día siguiente a aquel en que se produjeran los efectos del silencio administrativo; por el contrario, el art. 122.1, de forma sorprendente desde mi punto de vista, permite la interposición del recurso de alzada contra los actos presuntos "en cualquier momento", desde el siguiente a la producción del silencio.

101. ¿De qué plazo dispone la Administración para resolver el recurso de alzada?

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo (recursos de alzada interpuestos contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo; en este caso la falta de resolución permite entender estimado el recurso, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo segundo del artículo 24).

Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.

102. ¿En qué consiste y cuál es el objeto del recurso de reposición?

Estamos ante un recurso de naturaleza potestativa (es decir, su interposición es una facultad para el interesado). Su objeto viene constituido por los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa; por lo tanto, este tipo de actos pueden ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo prescindiendo del recurso de reposición.

No obstante, si se optase por acudir a este recurso, el mismo debería interponerse ante el mismo órgano que los hubiera dictado y ya no podría acudir a los Juzgados o Tribunales hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

103. ¿Cuál es el plazo para interponer un recurso de reposición?

Al igual que acontecía con el recurso de alzada, el legislador ha introducido aquí la importante novedad de admitir el recurso de reposición contra los actos presuntos "en cualquier momento".

Contra los actos expresos, se mantiene la posibilidad de recurrir en reposición en el plazo de 1 mes, transcurrido el cual únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

104. ¿De qué plazo dispone la Administración para resolver el recurso de reposición?

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

XIII. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria

105. ¿Por qué la nueva Ley incluye una regulación en este sentido?

Estamos ante una de las novedades de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común, pues no encontramos

parangón en la antigua Ley 30/1992 ni en ninguna otra disposición.

El legislador ha pretendido dar a conocer la finalidad pretendida dedicando a esta materia gran parte de la exposición de motivos de la nueva Ley 39/2015. A ella me remitiré.⁴

Así, sobre la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones encontramos lo siguiente en el Preámbulo de la Ley:

"Se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement' (...).

Entre sus principales novedades, cabe señalar, 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 (...).

El título VI, sobre la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas, recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.

Junto con algunas mejoras en la regulación vigente sobre jerarquía, publicidad de las normas y principios de buena regulación, se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por otra parte, en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado".

XIV. Régimen transitorio

106. ¿Cuál es el régimen transitorio aplicable a los procedimientos?

La Ley dispone de las siguientes 5 disposiciones transitorias:

– Primera. Archivo de documentos.

- Segunda. Registro electrónico y archivo electrónico único.
- Tercera. Régimen transitorio de los procedimientos.
- Cuarta. Régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general.
- Quinta. Procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

De entre todas ellas, y como colofón a este artículo cuyo objetivo fundamental -ojalá que logrado- es ofrecer una aproximación al nuevo procedimiento administrativo, destacando las principales innovaciones a las que deberemos adaptarnos para estar preparados en el momento de su entrada en vigor, considero de especial relevancia analizar la Disposición Transitoria Tercera sobre el régimen transitorio de los procedimientos.

La aplicación transitoria de la nueva Ley 39/2015 a los procedimientos se sistematiza en las siguientes cinco reglas:

- a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.
- b) Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la Ley se sustanciarán por las normas establecidas en esta.
- c) Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley se regirán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.
- d) Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigor de la Ley 39/2015 se regirán para su ejecución por la normativa vigente cuando se dictaron.
- e) A falta de previsiones expresas establecidas en las correspondientes disposiciones legales y reglamentarias, las cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores.