

# El Procedimiento Administrativo Común tras la Ley 39/2015

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. PLANTEAMIENTO.—II. LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO.—III. LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.—3.1. La obligación de los interesados de relacionarse electrónicamente con la administración.—3.2. Obligación de resolver y silencio administrativo.—3.3. Términos y plazos.—IV. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.—4.1. Iniciación.—4.2. Ordenación.—4.3. Instrucción.—4.4. Finalización.—V. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO.—VI. CONCLUSIÓN.

## RESUMEN

*El próximo mes de octubre entrará en vigor la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El presente trabajo analiza distintos aspectos procedimentales de la nueva ley, centrándose en las novedades que ésta trae consigo en cada una de las fases del procedimiento administrativo.*

*PALABRAS CLAVE: Administración Pública; aspectos procedimentales; fases del procedimiento administrativo.*

## ABSTRACT

*The Act on Common Administrative Procedure of Public Administration will enter into force next October 2016. This paper analyzes several procedural aspects of the new regulation, focusing on its novelties in every step of the administrative procedure.*

---

\* Letrada en el Consejo de Estado. Profesora colaboradora de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia de Comillas.

*KEYWORDS: Public Administration; procedural aspects; steps in administrative procedure.*

## I. PLANTEAMIENTO

Decía Woodrow Wilson que si uno quiere procurarse enemigos lo que ha de hacer es tratar de cambiar algo. La frase del presidente estadounidense, pronunciada en 1916, puede traerse a colación cien años después, cuando apenas faltan unos meses para que entren en vigor la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ambas de fecha 1 de octubre de 2015 y publicadas en el Boletín Oficial del Estado del día siguiente<sup>1</sup>.

En efecto, el cambio de planteamiento general que estas dos leyes introducen con respecto al que servía de base a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha cosechado algunos “enemigos” entre aquéllos que se han acercado a ambos textos.

La exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) explica que la misma se inserta en el contexto de “*una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones “ad extra” y “ad intra” de las Administraciones Públicas. Para ello se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español: la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*”. En consecuencia, la regulación contenida hasta ahora en la Ley 30/1992, que queda derogada, pasa a disgregarse en dos leyes distintas. La LPACAP se ocupa de lo que el legislador denomina relaciones *ad extra* de las Administraciones Públicas, mientras que las relaciones *ad intra* son objeto de regulación en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Se ha establecido un planteamiento sistemático en el que —de modo forzado— ha tratado de separarse la regulación de las cuestiones de naturaleza orgánica de aquéllas de índole procedimental, destinando un cuerpo legal diferenciado para unas y otras.

Comparto muchas de las críticas que se han vertido en relación con el nuevo esquema ofrecido por las dos leyes. No ahondaré aquí en esta cuestión, pues ello escapa al objeto principal de este trabajo. Me limito a remitirme a las ilustrativas consideraciones que sobre este “vuelco sistemático” contienen los dictámenes del Consejo de Estado n.º 274/2015 y n.º

---

<sup>1</sup> De acuerdo con su disposición final séptima, la Ley 39/2015 entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (es decir, el 2 de octubre de 2016). Sin embargo, ha de subrayarse que la misma disposición final establece que “*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*”.

275/2015, ambos de 29 de abril de 2015 y emitidos, respectivamente, en relación con el anteproyecto de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y con el anteproyecto de la LPACAP. En dichos dictámenes se pone de manifiesto cómo el nuevo esquema y la pretendida distinción entre aspectos orgánicos y procedimentales son ajenos a nuestra tradición jurídica de los últimos cincuenta años, desgranándose posteriormente las concretas disfunciones a las que da lugar el planteamiento sistemático edificado sobre las dos leyes citadas.

De acuerdo con el artículo 1.1 LPACAP, su ámbito objetivo comprende los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas y los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Dentro de este triple objeto de la LPACAP, sólo corresponde al presente trabajo el examen del procedimiento administrativo común. Debe advertirse de entrada que en este ámbito (como en general) nos encontramos ante una ley poco innovadora en cuanto a su contenido, hasta tal punto que puede afirmarse que para introducir las escasas novedades que la LPACAP trae consigo habría bastado, seguramente, con acometer una modificación más o menos profunda de la Ley 30/1992.

En efecto, la regulación de la nueva LPACAP en lo que respecta al procedimiento administrativo es muy similar (y en numerosos preceptos, idéntica) a la de la Ley 30/1992. Asimismo, en lo que respecta a la introducción de preceptos tendentes a lograr una generalización de los procedimientos electrónicos —que es uno de los objetivos fundamentales de la LPACAP— las novedades son menos de las que pudiera parecer. Y ello por cuanto se incorpora, muchas veces con el mismo tenor literal, gran parte del articulado de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (que se deroga en su totalidad) y de su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre (que se deroga parcialmente)<sup>2</sup>.

Ha de advertirse desde el principio que no se abordarán en este trabajo las normas especiales que, a lo largo del articulado de la LPACAP, se refieren a los procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial. Una de las disfunciones más evidentes a las que ha dado lugar el nuevo esquema dual conformado por la LPACAP y por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es la disgregación del régimen de estas insti-

---

<sup>2</sup> El desarrollo de la Administración electrónica y la implantación generalizada de un procedimiento “sin papel” se sitúa, en efecto, como uno de los principales objetivos de la nueva regulación, tal y como se expresa en la exposición de motivos de la propia LPACAP. Si bien se reconocen los avances que en relación con el empleo de las nuevas tecnologías introdujeron normas anteriores, con especial protagonismo de la Ley 11/2007, la referida exposición de motivos entiende que “*en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados*”.

tuciones entre las dos leyes, generando un divorcio sistemático *contra natura* que obliga al operador jurídico a peregrinar de un texto legal a otro para obtener el régimen jurídico completo de la institución. A partir de este planteamiento, los aspectos procedimentales (pues de los sustantivos se ocupa la Ley 40/2011) en materia sancionadora y de responsabilidad patrimonial pasan a regularse como especialidades del procedimiento administrativo común en la LPACAP, que deroga las normas reglamentarias que regulaban (en desarrollo de la Ley 30/1992) sendos procedimientos especiales: el 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 y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Las páginas siguientes se centrarán en las principales innovaciones que la LPACAP introduce en cada una de las fases del procedimiento administrativo, que continúan siendo las clásicas de iniciación, ordenación, instrucción y terminación (ahora llamada “finalización”). Con carácter previo, se examinarán algunas novedades referidas a los interesados en el procedimiento, entre ellas el deber de relacionarse electrónicamente con la Administración que la LPACAP impone a determinados sujetos. Además, se aludirá a las modificaciones que trae consigo la nueva ley en lo que respecta a la obligación de la Administración de resolver y al silencio administrativo, así como en lo que se refiere al cómputo de plazos.

## II. LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO

Tras el Título preliminar, en el que se delimitan su objeto y ámbito de aplicación, la LPACAP dedica su Título I a los interesados en el procedimiento. Se trata de una de las sedes normativas en las que más referencias se hacen al empleo de medios electrónicos, en los términos que sucintamente se expondrán más adelante.

1. La LPACAP se refiere a los interesados, como su antecesora, aludiendo primeramente a su capacidad de obrar, legitimación y representación, cuestiones a las que se dedica el Capítulo I del Título I (arts. 3 y ss.).

En esta sede se aprecia alguna novedad en relación con el alcance de la capacidad de obrar, que se delimita en el artículo 3. Al referirse a las personas que tienen capacidad de obrar de acuerdo con las normas civiles, el artículo 3 LPACAP alude expresamente a las personas jurídicas, cosa que no hacía el artículo 30 de la Ley 30/1992. Por otro lado, el artículo 3 LPACAP extiende la capacidad de obrar, “*cuando la Ley así lo declare expresamente*”, a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

En materia de representación, la LPACAP mantiene la regla según la cual para actos de trámite la representación se presume, mientras que para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicacio-

nes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación (art. 5.3). Dicha acreditación podrá llevarse a cabo mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia. A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o —como novedad de la LPACAP— “*por 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*” (art. 5.4). El artículo 6 LPACAP regula con detalle los registros electrónicos de apoderamientos, estableciendo tanto la plena interoperabilidad de los registros de apoderamientos de las distintas Administraciones entre sí como la interoperabilidad de éstos con “*los registros mercantiles, de la propiedad y de los protocolos notariales*”.

También como novedad, la LPACAP establece que las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento (art. 5.7).

2. La LPACAP dedica el Capítulo II del Título I, dentro de la regulación de los interesados en el procedimiento, a la “Identificación y firma” de tales interesados (arts. 9 a 12).

Así, en la LPACAP se introducen diversas normas relativas a los sistemas de identificación de los interesados, los sistemas de firma admitidos por las Administraciones Públicas y el uso de los medios de identificación y firma correspondientes (arts. 9, 10 y 11)<sup>3</sup>.

Según el artículo 11 LPACAP, con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en el artículo 9 LPACAP (documento nacional de identidad o documento equivalente y los sistemas de identificación electrónica que se prevén en ese mismo artículo). Sólo se requerirá a los interesados el uso obligatorio de firma para: a) formular solicitudes; b) presentar declaraciones responsables o comunicaciones; c) interponer recursos; d) desistir de acciones; e) renunciar a derechos. Los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la exposición de motivos de la LPACAP, en estos preceptos se contiene “*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, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado*”.

como la integridad e inalterabilidad del documento (art. 10), regulándose específicamente qué sistemas de firma se consideran válidos en el caso de que los interesados se relacionen con la Administración a través de medios electrónicos (sellos electrónicos, sistemas de firma electrónica, etc.).

Por otro lado, la LPACAP, consciente de que la instauración del procedimiento íntegramente electrónico que la misma persigue puede encontrar escollos en el desconocimiento de algunos administrados en relación con el uso de medios electrónicos, prevé en su artículo 12 la asistencia por parte de las Administraciones Públicas en relación con este extremo.

El citado precepto establece que las Administraciones Públicas garantizarán que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen. Asimismo, se establece que las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados que no tengan la obligación legal o reglamentariamente establecida de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos (por tratarse de sujetos a los que se les supone capacidad para acceder y disponer de tales medios), especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas. Los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración son los mencionados en el artículo 14 LPACAP.

Asimismo, si alguno de los interesados con derecho a ser asistido conforme al artículo 12 no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio. Las distintas Administraciones deberán mantener actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma.

### III. LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Bajo la rúbrica “De la actividad de las Administraciones Públicas”, el Título II de la LPACAP regula diversas cuestiones referidas a las normas generales que han de regir la actividad administrativa (Capítulo I), así como a los términos y plazos que obligan tanto a las Administraciones Públicas como a los interesados (Capítulo II).

Por su relevancia para el desarrollo del procedimiento administrativo, de entre las cuestiones reguladas en el Título II LPACAP merecen especial atención la obligación de determinados interesados de relacionarse elec-

trónicamente con la Administración ; las innovaciones que se introducen en lo que hace a la obligación de resolver y al silencio administrativo; y las novedades referidas al cómputo de términos y plazos.

### **3.1. La obligación de los interesados de relacionarse electrónicamente con la Administración**

Como se ha apuntado, uno de los objetivos fundamentales de la LPACAP es mejorar la eficiencia administrativa mediante la implantación de una Administración totalmente electrónica que tramite procedimientos de la misma naturaleza.

A la consecución de este objetivo —que subyace en todo el articulado de la ley— sirven varios de los preceptos incluidos en el Capítulo I del Título II LPACAP. Es el caso del artículo 16, en el que se establece la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. Estos registros estarán asistidos por las oficinas de asistencia en materia de registros, y permitirán a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico.

Por otro lado, el artículo 17 introduce la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento.

Pero seguramente la novedad más relevante prevista en esta sede, al menos desde la perspectiva de los administrados, sea la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración que la LPACAP impone a algunos administrados.

1. La relación de los interesados con la Administración a través de medios electrónicos se configura en la LPACAP al propio tiempo como derecho y como obligación. En este sentido, el artículo 14.1 LPACAP establece que *“las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas”*.

En lo que hace a su vertiente de derecho de los interesados, el artículo 13 LPACAP enumera varios derechos concretos entre los que se encuentran algunos referidos al uso de medios electrónicos, como son el derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración, el derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas (al que antes se ha hecho alusión) y el derecho a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contempla-

dos en la propia LPACAP (a los que también se ha aludido ya). También en el enunciado de los derechos que corresponden específicamente a los interesados en el procedimiento administrativo, de acuerdo con el artículo 53, se encuentran referencias a la utilización de medios electrónicos.

En cuanto a la dimensión de obligación para los interesados, de acuerdo con el artículo 14 LPACAP estarán obligados en todo caso a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos: a) las personas jurídicas; b) las 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. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles; d) quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración; e) los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración (art. 14.2).

Además, las Administraciones podrán establecer reglamentariamente 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 (art. 14.3).

El alcance de esta obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración no ha estado exento de críticas, dirigidas a poner de manifiesto que no todos los sujetos para los que, en aplicación del artículo 14, se supone la disponibilidad de medios electrónicos, gozan verdaderamente de la facilidad de acceso a ellos y de los conocimientos suficientes como para que se les prive de la posibilidad de entablar sus relaciones con la Administración de modo tradicional.

2. La obligación de relacionarse con la Administración través de medios se proyecta en el régimen de notificaciones electrónicas que se introduce como novedad en la LPACAP y que coexiste con el régimen de notificaciones “en papel”<sup>4</sup> en los artículos 40 a 46. El régimen establecido en estos

---

<sup>4</sup> En lo que respecta a las notificaciones “físicas” o en papel, la LPACAP introduce también alguna novedad digna de ser reseñada. Así, como ya se establecía en la ley anterior, en el caso de que la notificación en papel se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad, si bien el artículo 42.2 LPACAP exige ahora que esa persona sea mayor de catorce 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 (art. 42.2). Esta regla se contemplaba también, de modo literalmente coincidente, en el artículo 58 de la Ley 30/1992. En lo que respecta a la expresión “en una hora distinta”, el Tribunal Supremo interpretó que este requisito se entendía cumplido siempre que la segunda notificación guardase



preceptos adolece de una sistemática deficiente, lo que le resta la claridad que sería deseable en una cuestión tan relevante.

La LPACAP otorga preferencia a la notificación electrónica. Además, las notificaciones se practicarán en todo caso por medios electrónicos cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía (por encontrarse obligado a comunicarse con la Administración por medios electrónicos de acuerdo con el art. 14 o por determinarse así reglamentariamente).

En lo que respecta a los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, sólo serán notificados por esta vía en el caso de que así lo señalen expresamente; en este caso, la LPACAP dispone que tales interesados *“podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos”* (art. 41.1)<sup>5</sup>.

De acuerdo con el artículo 43.1, 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 propio precepto aclara a continuación que, *“a los efectos previstos en este artículo, se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación”*. Consiguientemente, el artículo 43.2 afirma que las notificaciones por medios electrónicos *“se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido”*. De este modo, se impone al interesado la carga —excesiva— de acceder periódicamente a la correspondiente sede electrónica (con las dificultades prácticas que ello puede conllevar), pues de lo contrario se arriesga a que la notificación se entienda rechazada (lo que ocurrirá, según

---

una diferencia de al menos sesenta minutos con respecto a la hora en la que se practicó el primer intento de notificación» (STS de 28 Octubre de 2004, que fijó la doctrina legal en este punto). Sin embargo, como novedad, la LPACAP, realiza una interpretación auténtica de lo que debe entenderse por “hora distinta”, señalando expresamente que *“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”*. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá a la publicación del acto administrativo en la forma prevista en el artículo 44 LPACAP.

<sup>5</sup> Sin perjuicio de las reglas anteriores, la LPACAP (art. 41.1) menciona dos supuestos en los que las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos (incluso en los casos en que el destinatario sea un sujeto obligado a recibir notificaciones electrónicas): 1) 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; y 2) 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.

Por otro lado, la LPACAP establece dos supuestos en los que la notificación no se llevará a cabo en ningún caso por medios electrónicos (art. 41.2). Se trata de las notificaciones en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico; y de las notificaciones que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

el art. 43.2, cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la misma sin que se acceda a su contenido)<sup>6</sup>.

### 3.2. Obligación de resolver y silencio administrativo

Como ocurría bajo la ley anterior, el artículo 21.1 LPACAP impone a la Administración la obligación de dictar resolución expresa y de notificarla en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación. Se exceptúan de esta obligación, como en la Ley 30/1992, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación a la Administración, a los que se añaden ahora los sometidos al deber de presentar declaración responsable (dado que, de acuerdo con el artículo 69 —al que después se hará referencia— la LPACAP parece considerar que tanto las comunicaciones como las declaraciones responsables inician un procedimiento).

Los plazos máximos en los que debe notificarse la resolución expresa que se dicte son, según el artículo 21 LPACAP, los mismos que se preveían en el artículo 42 de la Ley 30/1992. Así, el plazo será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, el cual no podrá 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. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses.

Las novedades más destacables que presenta la LPACAP en relación con los plazos máximos para resolver se refieren tanto a los casos en los que procede suspender tales plazos como a los efectos que se derivan de la falta de emisión y notificación en plazo de la correspondiente resolución (es decir, al régimen del silencio administrativo).

1. El plazo máximo legal del que dispone la Administración para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los supuestos que se establecen en la LPACAP (art. 22.1). Se trata de los mismos supuestos que ya se contemplaban en el artículo 42.5 de la Ley

---

<sup>6</sup> En esta línea se pronunciaba el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley de la LPACAP, afirmando lo siguiente en relación con el artículo referido a la notificación por medios electrónicos (actual art. 43 LPACAP): “La primera cuestión que suscita la lectura de este artículo, aparte de la ya mencionada inviabilidad práctica de asegurar a todas las personas físicas el derecho a elegir el medio de comunicarse con las Administraciones Públicas según lo analizado en las observaciones generales, es la de cómo conciliar la multiplicidad de Administraciones Públicas potencialmente notificadoras con los derechos de los interesados que, si no quieren ver rechazadas las notificaciones que se les practiquen, se ven abocados a acceder a sus direcciones electrónicas al menos cada diez días. Si bien esto es asumible respecto de la Administración General del Estado a través del punto de acceso general electrónico (según la definición del anexo de la Ley 11/2007 —cuya derogación plantea un vacío ya apuntado en las consideraciones generales—), no aclara la norma cuál es la situación que opera para el resto de Administraciones Públicas, lo que genera una situación de inseguridad jurídica para los interesados. Se sugiere reconsiderar el funcionamiento del sistema y arbitrar mecanismos centralizadores de las comunicaciones, una suerte de ventanilla única virtual de salida, que evite el peregrinaje virtual periódico de los interesados.”

30/1992, a los que sin embargo se añaden otros dos. Así, en primer lugar, se podrá suspender el plazo “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” (art. 22.1 c) LPACAP). En segundo lugar, se prevé la posibilidad de suspender el plazo “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” (art. 22.1 c) LPACAP).

Junto a los supuestos anteriores, en los que la suspensión del procedimiento es una mera posibilidad, el artículo 22.2 LPACAP establece como novedad que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se suspenderá (necesariamente) en una serie de casos<sup>7</sup>.

2. Como ya se ha señalado, el artículo 21.1 LPACAP impone a la Administración la obligación de dictar una resolución expresa que ponga fin al procedimiento, la cual deberá ser notificada en los plazos previstos en el ordenamiento. Sin embargo, si esos plazos finalizan sin que se haya producido la notificación o publicación de una resolución expresa, entra en juego la técnica del silencio administrativo, cuyos efectos —estimatorios o desestimatorios— son distintos dependiendo de si el procedimiento se inicia a solicitud del interesado o de oficio por la Administración.

En lo que respecta a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el artículo 24 LPACAP continúa estableciendo la regla general del silencio estimatorio o positivo que fijaba el artículo 43.1 de la Ley 30/1992. Sin embargo, se introducen algunas modificaciones en lo que hace a los supuestos en los que, por excepción legal, el silencio tendrá efecto negativo o desestimatorio:

- Así, el artículo 24.1 LPACAP prevé el efecto desestimatorio del silencio cuando una norma con rango de ley, una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma de Derecho internacional aplicable en España lo dispongan. Si se contrasta este precepto

---

<sup>7</sup> Que son los siguientes:

“a) 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 apartado 5 del artículo 39 de esta 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.

b) Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 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.

c) Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado.”

con lo que se establecía en el correspondiente artículo de la Ley 30/1992 se advierte que, a la posibilidad de que el silencio negativo se establezca en una norma de rango legal o en una norma de Derecho comunitario se ha añadido (aceptando la sugerencia formulada por el Consejo de Estado) la posibilidad de que ese efecto desestimatorio sea previsto por el Derecho internacional aplicable en España. Asimismo, es de reseñar que se ha suprimido el inciso «por razones imperiosas de interés general», único motivo que, de acuerdo con el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, podía justificar que una norma con rango de ley estableciese un supuesto de silencio negativo<sup>8</sup>.

- Por otro lado, se mantiene el silencio negativo en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, es decir, en los recursos administrativos y en los procedimientos de revisión de oficio; y se mantiene también la “excepción a la excepción”: cuando el recurso de alzada se haya interpuesto 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 sobre el mismo. Frente a las dudas que la Ley 30/1992 podía suscitar en este punto, la LPACAP aclara que el efecto desestimatorio sólo se producirá si la desestimación presunta no se refiere a las materias anteriormente enumeradas en el mismo artículo, en las que el sentido del silencio es siempre negativo.
- Los restantes casos excepcionales mencionados en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992 en los que el silencio es negativo no presentan ninguna modificación en el artículo 24.1 LPACAP, lo que resulta criticable en relación con el supuesto en el que la estimación de la petición comportase una transferencia de facultades relativas al dominio público o al servicio público a favor del solicitante o de

---

<sup>8</sup> Procede recordar que la redacción del precepto en lo que hace a esas “razones imperiosas de interés general” fue introducida en la Ley 30/1992 tras la modificación operada en la misma por 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, y aprobada en el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (“Directiva Bolkestein” o “Directiva de Servicios”). Como explica el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la LPACAP “esta Directiva señala en su artículo 13.4 en lo relativo a los procedimientos de autorización que “a falta de respuesta en el plazo fijado o ampliado con arreglo al apartado 3, se considerará que la autorización está concedida. No obstante, se podrá prever un régimen distinto cuando dicho régimen esté justificado por una razón imperiosa de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros”. La reforma del silencio positivo llevada a cabo por la Ley 25/2009 iba más allá de lo establecido en la Directiva 2006/123/CE, como se indicó en el dictamen 779/2009, de 21 de mayo, pues lo que realmente impone la Directiva es la generalización de la regla del silencio positivo en los procedimientos que regulen el acceso a tales actividades y su ejercicio, pero no al resto de los procedimientos administrativos. De acuerdo con lo establecido en la Directiva, la nueva redacción de la regla del silencio positivo debe prever la justificación de una imperiosa razón de interés general para excluir el sentido positivo del silencio en relación con el acceso a actividades y su ejercicio”. Sin embargo, esta última observación no ha sido acogida en el texto final de la LPACAP, que ha suprimido toda referencia a las razones imperiosas de interés general, sin matización alguna en lo que hace al acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

terceros. En efecto —y como acertadamente señaló el Consejo de Estado en el dictamen sobre el anteproyecto de la LPACAP— la nueva ley debería haber aprovechado para aclarar la interpretación de este supuesto, cuyo alcance frecuentemente ha de ser precisado en vía jurisdiccional.

- Finalmente, se introducen en el artículo 24.1 LPACAP dos excepciones a la regla del silencio positivo que no se contemplaban en el artículo 43.1 de la ley anterior. El primero de ellos se refiere a “los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente”, supuesto que se enuncia sin duda de una forma excesivamente genérica y que en la práctica puede dar lugar a una expansión injustificada del silencio administrativo negativo. En cuanto al segundo de los supuestos que se introducen, se trata de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración (para los cuales el efecto desestimatorio del silencio ya se encontraba previsto en art. 142.7 de la Ley 30/1992, con lo que en realidad no se trata de algo novedoso en la ley de procedimiento).

En lo que respecta a los procedimientos iniciados de oficio, el artículo 25 LPACAP dispone los mismos efectos del silencio que se contemplaban en el artículo 44 de la Ley 30/1992. Así, cuando se trate de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorable, el efecto del silencio será negativo o desestimatorio; en cambio, cuando se trate de procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad del procedimiento. En este punto no puede dejar de lamentarse la oportunidad que la LPACAP no ha aprovechado para aclarar si la caducidad como efecto del silencio resulta de aplicación a los procedimientos de resolución contractual, en los cuales probablemente carezca de sentido por no jugar en ellos el papel de una garantía para el contratista<sup>9</sup>.

Como ya establecía la Ley 30/1992, la LPACAP dispone en su artículo 24.4 que los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera so-

---

<sup>9</sup> Es ésta una cuestión sobre la que se han pronunciado en numerosas ocasiones tanto el Tribunal Supremo como el Consejo de Estado (éste último, tanto en su memoria del año 2008 como en muchos dictámenes, entre ellos el dictamen n.º 275/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de la LPACAP y el dictamen n.º 1.116/2015, de 10 de marzo de 2016, sobre el anteproyecto de ley de contratos del sector público), reiterando la necesidad de establecer de forma expresa una regla específicamente aplicable a los referidos procedimientos de resolución contractual.

licitarse del órgano competente para resolver. Como novedad, el artículo 24.4 LPACAP señala que este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento (si bien no se prevé ninguna consecuencia jurídica en el caso de que dicha expedición de oficio no se lleve a cabo). Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver.

### 3.3. Términos y plazos

Algunas de las innovaciones más destacadas de la LPACAP se refieren al cómputo de los términos y plazos a cuya regulación se dedica el capítulo II del Título II del citado cuerpo legal. Tras establecer la obligatoriedad de términos y plazos en su artículo 29, la LPACAP recoge en el artículo 30 las reglas generales para su cómputo, añadiendo en el artículo 31 una serie de disposiciones acerca del cómputo de los plazos en los registros.

1. En primer lugar, la LPACAP se refiere en su artículo 30.1 al cómputo de los plazos fijados por horas. Esto último constituye una novedad en la regulación de nuestro procedimiento administrativo, que armoniza con la generalización del uso de medios electrónicos en todo el procedimiento.

El artículo 30.1 establece que, “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 éstas son hábiles”, añadiéndose que “son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil”<sup>10</sup>.

De acuerdo con el mismo precepto, “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”. Además, se especifica que los plazos fijados en horas “no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días”.

Los plazos administrativos fijados por horas no abundan en la normativa vigente (apenas se encuentran algunos de 48 o 72 horas en las normas electorales, de asilo y de extranjería). Sin embargo, es previsible que, como resultado de la generalización de la Administración electrónica, sea más frecuente en el futuro encontrar plazos así expresados.

---

<sup>10</sup> La nueva norma se aproxima en este punto al Derecho comunitario, en el sentido de que éste último sí contempla la hora como unidad de medida temporal en el procedimiento administrativo europeo, previendo un cómputo de los plazos así señalados muy similar al que ahora contempla en la LPACAP.

En cambio, la LPACAP no se refiere a los plazos señalados por semanas, cuyas reglas de cómputo sí están previstas en el procedimiento administrativo europeo. Cierto es que los plazos semanales aparecen de forma muy rara en nuestro Derecho positivo, pudiendo encontrarse, por ejemplo, en varios preceptos de la Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones, de 9 de mayo.

2. La LPACAP alude a los plazos señalados por días en su artículo 30.2. De acuerdo con este precepto, siempre que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, *“cuando los plazos se señalen por días se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, domingos y los declarados festivos”*. Y se añade que *“cuando los plazos se señalen por días naturales, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones”*.

La consideración del sábado como día inhábil es una novedad de la LPACAP, que ha venido así unificar la regla en los ámbitos administrativo y judicial. Sin embargo, cabe notar que la equiparación del sistema de plazos en estos dos ámbitos no es total, puesto que tanto el mes agosto como los días 24 y el 31 de diciembre son inhábiles a efectos procesales, pero no administrativos.

3. Si el plazo 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 aquél en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo (art. 30.4 LPACAP).

Bajo la vigencia de la Ley 30/1992, el cómputo de los plazos señalados en meses ha dado lugar en la práctica a una cierta confusión a la hora de determinar el día en el que el plazo finaliza. Los conflictos se han suscitado singularmente en supuestos de inadmisión de recursos al apreciarse su presentación extemporánea por un día.

Conforme a una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo, en los plazos señalados por meses, y aunque el cómputo de fecha a fecha se inicie al día siguiente al de la notificación o publicación, el día final de dichos plazos será siempre el correspondiente al mismo número ordinal del día de la notificación o publicación del mes que corresponda. Así, por ejemplo, en el caso de un acto administrativo notificado al interesado el 3 de abril, el plazo de un mes para recurrir en alzada comenzará a computar desde el 4 de abril y vencerá el 3 de mayo. Sin embargo, no cabe desconocer que existe también algún pronunciamiento del Tribunal Supremo que se aparta de esta interpretación tradicional, aceptando que el cómputo de los plazos finaliza el día cuyo ordinal coincida con el día siguiente al de la notificación del acto (así, la STS de 24 de junio de 2011). También se advierten posiciones discrepantes en relación con la jurisprudencia mayoritaria del Tribunal Supremo en votos particulares y alguna sentencia de los Tribunales Superiores de Justicia, así como en la doctrina. La posición contraria a la interpretación más extendida se sostiene en el argumento de que tal interpretación no resulta en modo alguno evidente para el interesado, que —no puede olvidarse— tiene derecho a participar en el procedimiento administrativo sin necesidad de contar con asistencia jurídica alguna.

En cuanto al Tribunal Constitucional, y aunque inicialmente se aprecian variaciones en su criterio, ha terminado por avalar la interpretación “tradicional”. Como afirma en su sentencia 209/2013, de 16 diciembre, *“establecido que el día a quo es el siguiente al de la notificación, si se llevase el día*

*ad quem al día equivalente del mes siguiente, se daría al administrado más tiempo del que marca la ley”.*

A la vista de las incertidumbres generadas por la literalidad del artículo 48 de la Ley 30/1992, la LPACAP recoge expresamente la interpretación que resulta de la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo más asentada. Así, el artículo 30.4 afirma que “*el plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento*”. Ha de valorarse positivamente la introducción de la mencionada precisión, que contribuye a paliar la falta de seguridad jurídica que en relación con este extremo se había suscitado.

Menos acertada resulta, en cambio, la redacción del propio artículo 30.4 *in fine*, tal y como puso de manifiesto el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la LPACAP. En efecto, en su inciso final, el citado precepto afirma que “*si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes*”. En realidad, no debería aludirse al día equivalente “a aquel en que comienza el cómputo”, sino al día equivalente a “a aquel en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo”.

4. Finalmente, el artículo 31 LPACAP prevé una serie de normas específicas sobre el cómputo de los plazos en relación con el funcionamiento de los registros. Entre ellas destacan las siguientes:

- Cada Administración Pública publicará los días y el horario en el que deban permanecer abiertas las oficinas que prestarán asistencia para la presentación electrónica de documentos, garantizando el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios 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 registro electrónico permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas. 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.
- La sede electrónica del registro de cada Administración Pública u Organismo, determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquella y al calendario previsto en el artículo 30.7, los días que se considerarán inhábiles a los efectos previstos en este artículo. Éste será el único calendario de días inhábiles que se aplicará a efectos del cómputo de plazos en los registros electrónicos, sin que resulte de aplicación a los mismos lo dispuesto en el artículo 30.6 (sobre la consideración de inhábil de una fecha si lo es en el lugar de residencia del interesado).



## IV. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La LPACAP dedica su Título IV a la regulación del procedimiento administrativo común. Al igual que las leyes precedentes de 1958 y 1992, la LPACAP estructura el procedimiento en cuatro fases: iniciación, ordenación, instrucción y finalización. A estas fases se dedican, respectivamente, los capítulos II a V del Título IV.

Antes de entrar a examinar las novedades que la LPACAP introduce en cada momento del *iter* procedimental, ha de reiterarse lo señalado al comienzo del presente trabajo en relación con las especialidades que se regulan en cada sede normativa específica para los procedimientos sancionadores y los procedimientos de responsabilidad patrimonial. De forma deliberada, estas especialidades no serán objeto de análisis con ocasión de la referencia a cada una de las fases del procedimiento, pues se abordan en el marco de otros trabajos que junto a éste se publican.

### 4.1. Iniciación

Como acaba de apuntarse, la iniciación del procedimiento es objeto de regulación en el capítulo II del Título IV LPACAP, que comprende los artículos 54 a 59.

El régimen establecido en tales preceptos resulta sustancialmente análogo al contenido en la ley anterior, si bien se introducen algunas novedades. Con carácter general, cabe señalar que continúa distinguiéndose en la LPACAP (art. 54) la iniciación de oficio de la iniciación del procedimiento a solicitud del interesado, que se realizan alusiones reiteradas al empleo de medios electrónicos en esta fase y que se incluyen las especialidades referidas a la incoación de los procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial.

El Capítulo II se estructura en tres Secciones, “Disposiciones generales”, “Iniciación del procedimiento de oficio por la Administración” e “Inicio del procedimiento a solicitud del interesado”.

1. En la Sección 1.<sup>a</sup>, dedicada a las disposiciones generales en la materia, se introduce un precepto (art. 55) referido a las actuaciones previas que pueden llevarse a cabo con anterioridad a la incoación del procedimiento, haciendo especial referencia en el apartado segundo a estas actuaciones en los procedimientos sancionadores en términos similares a los recogidos en el artículo 12 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Por otro lado, cabe destacar la regulación de las medidas provisionales a las que se refiere el artículo 56 LPACAP, que sigue en buena medida la que se contemplaba en los artículos 72 de la Ley 30/1992 y 15 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora. El artículo 56.3 LPACAP establece una relación de las medidas cautelares que pueden

adoptarse, enumeración de carácter abierto que cabe completar con “*aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución*” (art. 56.3, letra i))<sup>11</sup>. Mientras que ninguna enumeración de medidas cautelares aparecía en la Ley 30/1992, el artículo 15 del Reglamento antes citado contemplaba a título ejemplificativo algunas de ellas, siendo el elenco de medidas que se enuncian en el artículo 56.3 LPACAP más amplio que el recogido en el precepto reglamentario. Las medidas que se mencionan podrán acordarse “*en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*”, referencia a la ley procesal citada que ha sido objeto de críticas por su oscuridad y su falta de idoneidad<sup>12</sup>.

En lo que respecta a las medidas “provisionalísimas”, es decir las adoptadas en casos de urgencia antes de incoarse el procedimiento, el artículo 72.2 de la Ley 30/1992 exigía su previsión expresa en una norma con rango de Ley. Cabe notar que la LPACAP otorga a la Administración una potestad más amplia para la adopción de este tipo de medidas, puesto que gozará de libertad para acordar cualquiera de las enumeradas en el artículo 56, en lugar de quedar constreñida a escoger entre aquéllas que se pudieran establecer en cada caso concreto por la ley específica.

Por último, en relación con la Sección 1.ª del Capítulo II, cabe destacar que en ella se mantiene un precepto (el art. 57 LPACAP) dedicado a la acumulación de procedimientos. La acumulación se prevé en los mismos términos que en el artículo 73 de la Ley 30/1992 (es decir, para aquellos procedimientos entre los que exista “identidad sustancial o íntima con-

<sup>11</sup> El artículo 56.3 establece lo siguiente: “3. De acuerdo con lo previsto en los dos apartados anteriores, podrán acordarse las siguientes medidas provisionales, en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil:

- a) Suspensión temporal de actividades.
- b) Prestación de fianzas.
- c) Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.
- d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.
- e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.
- f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.
- g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.
- h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.
- i) Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.”

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, el dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto LPACAP señalaba en relación con este extremo que “*esta expresión no es afortunada porque las medidas provisionales no se acordarán en un procedimiento administrativo en los términos que prevea la Ley de Enjuiciamiento Civil, sino en los que disponga la ley que regule dicho procedimiento. Podría entenderse que lo que quiere significarse con esta redacción del artículo 83.3 del anteproyecto es que las medidas provisionales que incluye son las previstas en la citada Ley; pero aunque así fuera, no es propio de una ley reguladora del procedimiento administrativo prever la aplicación supletoria de una ley procesal. Por ello entiende el Consejo de Estado que la ley en proyecto debe tener sustantividad propia y corregir una referencia a la Ley de Enjuiciamiento Civil que es innecesaria y perturbadora*”.

ción”), si bien se añade que sólo procederá en el caso de que sea el mismo órgano el competente para tramitar y resolver los procedimientos que se pretende acumular.

2. La Sección 2.<sup>a</sup> del Capítulo II trata de la iniciación de oficio. Se establece una regulación general sobre la iniciación del procedimiento (arts. 58 a 61), tras la cual se recogen las especialidades en la incoación de los procedimientos sancionadores y en la iniciación de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 63 a 65).

En lo que respecta a las normas generales sobre iniciación del procedimiento, y al igual que se preveía en la Ley 30/1992, el artículo 58 LPACAP dispone que “*los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada (“moción razonada”, decía la ley anterior) de otros órganos o por denuncia*”. Como novedad, los artículos siguientes (59 a 62) se dedican a definir y regular cada uno de estos modos posibles de incoación de oficio del procedimiento.

De entre tales preceptos destaca el artículo 62, referido a la denuncia. Se ha trasladado a la LPACAP gran parte de la regulación de la denuncia contenida en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora. Como novedad más reseñable, se introduce como técnica general en el marco de los procedimientos sancionadores un sistema de “clemencia” o *leniency*, similar a aquél —de raigambre norteamericana— que se contempla ya en algunas normas sectoriales. Este sistema de clemencia se establece en concreto en relación con aquellas infracciones que supongan un “perjuicio para el patrimonio de las Administraciones Públicas”. Se prevén dos “niveles” en la aplicación del sistema de clemencia: la exención de la sanción en favor del denunciante o la reducción de la sanción, según el grado contribución que la denuncia haya supuesto para la incoación del procedimiento o para la comprobación de la existencia de la infracción<sup>13</sup>.

En relación con la generalización del sistema de clemencia para cualquier procedimiento sancionador comparto las reservas expresadas en el dictamen del Consejo de Estado n.º 275/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de la LPACAP. El alto órgano consultivo afirmaba al respecto que, “*sin desconocer la utilidad del procedimiento de clemencia en muchos de los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas, es lo cierto que su regulación como mecanismo de apli-*

---

<sup>13</sup> En concreto, el artículo 62.4 LPACAP establece que “*el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado*.”

*Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.*

*En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia”.*

*cación genérica dentro del procedimiento administrativo común puede colisionar con lo dispuesto en las leyes sectoriales en las que se regula tal procedimiento (así, en la legislación sobre protección de datos, en la de defensa de la competencia o en el ámbito tributario). Se trata de un mecanismo eficaz para incentivar la denuncia de infracciones y, con ello, facilitar su detección y sanción. Sin embargo, su extensión, de forma global y generalizada, a todos los procedimientos sancionadores, impide atender a las peculiaridades que por razón de la materia puedan existir en cada caso, lo que hace preferible mantener la regulación de este procedimiento en la legislación sectorial. Se recomienda por ello valorar la conveniencia de introducir una regla de este tipo en la ley reguladora del procedimiento administrativo común”.*

Por otro lado, la virtualidad del sistema de clemencia, desde el punto de vista de su eficacia, no será la misma en todos los casos. En efecto, si bien se trata de un sistema probadamente eficaz en ámbitos concretos —como es el caso del Derecho de la competencia— en los que resulta característica la comisión de infracciones colectivas, no es un sistema idóneo para el fomento de la investigación y sanción de la mayor parte de las conductas ilícitas tipificadas en las normas administrativas sancionadoras, en las cuales no es frecuente que concurra dicha característica.

Al margen de la consideración general sobre la conveniencia de haber mantenido el sistema de clemencia en exclusivamente en la normativa sectorial, su articulación en la LPACAP presenta ciertas deficiencias. Así, destaca el hecho de que, en los casos en los que proceda la reducción de la sanción, se deje a decisión del órgano competente para resolver la medida en que la sanción se minora, pues la LPACAP no establece siquiera un criterio indicativo al respecto (como hubiera sido, por ejemplo, un porcentaje máximo o mínimo de la cuantía de la multa). La discrecionalidad en este punto contrasta con el carácter reglado que presenta la exención o reducción de la multa, no dando entrada a una ponderación de las circunstancias por parte del órgano competente que sin duda habría servido para una aplicación del sistema más proporcional y eficaz.

3. En la Sección 3.<sup>a</sup> del Capítulo II (arts. 66 a 69) se regula la iniciación del procedimiento a solicitud del interesado.

Son continuas en esta sede las referencias al empleo de medios electrónicos. Así, por ejemplo, en lo que respecta al contenido de las solicitudes de los interesados, se establece en el artículo 66.1 que en ellas habrá de indicarse la “identificación del medio electrónico” (o, en su defecto, el “lugar físico”) en que se desea que se practique la notificación, previéndose la posibilidad adicional de aportar una dirección de correo electrónico o indicar un dispositivo electrónico con el fin de que la Administración avise al interesado del envío o puesta a disposición de la notificación.

Asimismo, el artículo 66.1 LPACAP menciona también el órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente “código de identificación”, como dato que debe figurar en la solicitud. El precepto citado termina afirmando la obligación de las oficinas de asistencia en materia de registros de facilitar a los administrados tales códigos de identificación y la obligación de las Administraciones Públicas de contar en su sede

electrónica con un listado de los códigos de identificación vigentes. Sin embargo, esto último no resulta suficiente para paliar la carga, sin duda excesiva, que se impone al administrado a la hora de presentar una solicitud, y que ha sido objeto de crítica por parte del dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la LPACAP (y, de acuerdo con dicho dictamen, también por la Abogacía General del Estado), así como de diversas enmiendas propuestas en sede parlamentaria.

En otro orden de cosas, continúan regulándose en esta misma ubicación sistemática (la iniciación del procedimiento a solicitud del interesado) las dos clases de actos del administrado a los que se refería el artículo 71 bis de la Ley 30/1992: la declaración responsable y la comunicación<sup>14</sup>.

Ya en su momento la inclusión de la regulación de la declaración responsable y de la comunicación en la Ley 30/1992 recibió reparos por parte de la doctrina, en el sentido de lo inapropiado de la sede del procedimiento administrativo (concretamente, de su iniciación a solicitud de interesado) para abordar el régimen de estas dos figuras que, más allá de ser posibles modos de iniciarse un procedimiento, son técnicas de intervención administrativa sustitutivas de la autorización en el desarrollo de la actividad de los administrados. Lejos de replantearse la sede normativa elegida, el legislador vuelve a ocuparse de la declaración responsable y de la comunicación en la LPACAP, concretamente en su artículo 69. Este precepto reitera en su mayor parte lo establecido en la ley anterior, si bien presenta algunas diferencias con respecto a su artículo 71 bis.

Son de sobra conocidas las dificultades que ha venido suscitando la tarea de diferenciar una y otra de las figuras mencionadas, en cuya distinción parece querer ahondar la nueva ley de procedimiento. El artículo 69.1 LPACAP define la declaración responsable, a sus propios efectos, como el *“documento suscrito por un interesado en el que éste 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”*. Por su parte, el artículo 69.2 LPACAP señala que *“a los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación 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”*. A la vista de estas definiciones, la distinción entre la declaración responsable y la comunicación residiría en que ésta última se exige para el ejercicio de derechos o actividades que no requieren acreditar documentalmente la concurrencia de los requisitos en la normativa correspondiente.

---

<sup>14</sup> Como se recordará, dicho artículo 71 bis fue introducido en la Ley 30/1992 tras la modificación de ésta por 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.

Desde la introducción del artículo 71 bis en la Ley 30/1992 no han faltado normas sectoriales en las que se hayan entremezclado y confundido ambas técnicas, exigiéndose —por ejemplo— la presentación de una comunicación junto a la que se incluyese o de cuyo contenido formase parte una declaración responsable. Por ello, resulta de utilidad en orden a evitar confusiones de estas características lo señalado en el artículo 69.6 LPACAP, que ha venido a aclarar que *“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”*.

En lo que respecta a los efectos de las declaraciones responsables y las comunicaciones, el artículo 69.3 LPACAP dispone que las mismas *“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”*. Junto a esta regla general, se mantiene la excepcional según la cual *“la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente”*, siendo ésta tal vez la razón por lo que la LPACAP prescinde del adjetivo *“previa”* ligado a la comunicación que sí empleaba la Ley 30/1992.

El referido artículo 69.3 restringe los efectos de las declaraciones responsables y las comunicaciones a los que en él se mencionan, sin incluir —como hacía el artículo 71 bis de la Ley 30/1992— una referencia a *“los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente”*. No se permite ya, por tanto, que la legislación sectorial establezca efectos distintos de los fijados en la ley de procedimiento administrativo común, como sí lo posibilitaba el aludido inciso del artículo 71 bis. Este inciso permitía dar cobertura en la Ley 30/1992 a las denominadas comunicaciones con potestad de veto, en referencia a la técnica mediante la cual el interesado comunica a la Administración que pretende iniciar una actividad, la cual podrá en efecto empezar a desarrollarse si, transcurrido un determinado período de tiempo, la Administración no ha formulado ninguna objeción al respecto.

Al haber desaparecido la posibilidad de que una ley sectorial prevea un efecto distinto del de permitir el reconocimiento o ejercicio de un derecho o el desarrollo de una actividad desde la fecha de presentación, podría entenderse que la LPACAP ha venido a suprimir las comunicaciones con potestad de veto. Esto último resultaría más respetuoso con el espíritu de la Directiva de Servicios, que pretende proscribir para el ejercicio de las actividades de esta naturaleza y salvo excepciones debidamente justificadas, no sólo las autorizaciones, sino toda técnica de control previo de efecto autorizador (como lo es en definitiva, y sin desconocer sus diferencias con respecto a la autorización, la comunicación que permite a la Administración vetar el inicio del desarrollo de una actividad). Sin embargo, la supresión de este tipo de comunicaciones por parte de la LPACAP suscitaría el problema de la existencia de múltiples normas autonómicas actualmente

vigentes que, para distintos sectores de actividad, prevén la comunicación con potestad de veto, con lo que tales normas se verían desplazadas por lo establecido en la LPACAP.

## 4.2. Ordenación

A la ordenación del procedimiento se dedica el Capítulo III del Título II de la LPACAP (arts. 70 a 74). Tampoco en esta fase existen cambios sustanciales con respecto a la regulación anterior.

1. Se abre el Capítulo III con el artículo 70, que contiene una regulación sobre el expediente administrativo. El precepto comienza con una definición del concepto, afirmando que se entiende por expediente administrativo *“el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”* (art. 70.1).

Si bien es la primera vez que el concepto de “expediente” aparece definido en la ley de procedimiento administrativo común, la definición que se recoge no es nueva, puesto que es la misma que aparece en el artículo 164.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF).

Sí es de nuevo cuño, en cambio, la delimitación negativa del concepto que se introduce más adelante, en el artículo 70.4, conforme al cual *“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”*.

A la luz de la definición de expediente contenida en el ROF deberían, en principio, unirse al mismo todos los documentos que sirviesen de “antecedente y fundamento” de la resolución administrativa, lo que equivale a decir todos los documentos directamente relacionados con el asunto correspondiente (incluso aquéllos, a mi juicio, que se hubieran generado en el marco de un procedimiento distinto u obrasen en otro expediente). En cambio, la delimitación del concepto que ofrece ahora el artículo 70.4 de la LPACAP excluye del expediente administrativo los documentos que ofrezcan una información meramente “auxiliar o de apoyo” (mencionando a continuación con carácter ejemplificativo distintas clases de documentos que podrían contener ese tipo de información)<sup>15</sup> y los “juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas”.

---

<sup>15</sup> Esta exclusión de la información auxiliar o de apoyo se inspira, con una redacción muy similar, en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), que permite inadmitir a trámite las solicitudes de acceso a in-

La enumeración ejemplificativa de los documentos que pueden contener información auxiliar no resulta especialmente esclarecedora, como poco clara es asimismo la referencia final a los “juicios de valor”. Así, por ejemplo ¿cuándo nos encontramos ante un “informe interno” o un “juicio de valor (que no es preciso que obren en el expediente) y cuándo ante un “informe facultativo” (que sí debe obrar en él)?

Esta exclusión de información del expediente administrativo que lleva a cabo el artículo 70.4 ha sido objeto de crítica, (incluso por algún grupo parlamentario durante la tramitación de la norma) fundada en el temor de que la aplicación del precepto citado lleve en ocasiones a no incluir en la correspondiente “carpeta”, por reputarse auxiliar o de apoyo, información que pudiera resultar relevante para desvelar la finalidad o motivación de la resolución dictada en el procedimiento, con el perjuicio que de ello resulta para el principio de transparencia y, sobre todo, para el derecho de defensa del administrado y para un adecuado control de las decisiones administrativas).

En último término, la cuestión estará en determinar qué es información meramente auxiliar o de apoyo y qué es información relevante a los efectos de conocer la motivación, fundamento o finalidad de la resolución adoptada por la Administración. Será ésta última la que decida qué carácter tiene la información y, por tanto, si la misma ha de incorporarse o no al expediente, si bien resulta claro que en esa decisión habrá de alejarse de interpretación nominalista del artículo 70.4 citado. Es decir, lo que permitirá no incluir en el expediente un determinado documento no será que se trate de una “comunicación” o “informe interno”, una “nota”, un “borrador” o una “opinión” o que contenga un “juicio de valor”, sino que la información recogida en dicho documento sea verdaderamente “auxiliar”, es decir, que no resulte relevante a los efectos de determinar el fundamento de la resolución que se dicte<sup>16</sup>.

En otro orden de cosas, el artículo 70 establece algunas reglas referidas al formato electrónico del expediente, que se prevé de forma general (“los expedientes tendrán formato electrónico” dice el art. 70.2). En los expedientes, que se formarán “*mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban*

---

formación pública “*referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*”.

<sup>16</sup> *Mutatis mutandis*, cabe recordar que en esta línea ha interpretado el concepto de “información auxiliar o de apoyo” el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Entre los criterios interpretativos de la LTAIBG publicados en la página web de dicho Consejo (<http://www.consejodetransparencia.es>), se encuentra el Criterio 6/2015 referido al modo en que debe entenderse el referido concepto a efectos de inadmisión de solicitudes de información. Afirma el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que “(...) es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 (...) debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013 para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo (...)”.



*integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita*”, deberá constar copia electrónica certificada de la resolución adoptada (según exige el propio art. 70.2). Finalmente, se establece la necesidad de que la remisión de los expedientes electrónicos se ajuste a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad (art. 70.3).

2. Tras el artículo 70, los restantes preceptos que integran el Capítulo III son reiteración de los artículos correspondientes de la Ley 30/1992, con alguna mejora técnica. Cabe destacar que el artículo 71 (“Impulso”), que se corresponde con el artículo 74 de la ley anterior, incluye en su tercer apartado una referencia a la responsabilidad directa en la tramitación de la persona designada como órgano instructor o de la persona que tenga atribuida tal función, reiterando en esta fase procedimental la regla general enunciada en el artículo 41 de la Ley 30/1991 y en el artículo 21 de la LPACAP.

Por otro lado, el artículo 72 de la LPACAP, que se corresponde con el artículo 75 de la Ley 30/1992, ya no se rubrica, como aquél, “Celeridad”, sino “Concentración de trámites”. Esta rúbrica parece, efectivamente, más adecuada al contenido del precepto, en el que se disponía y se dispone que deberán acordarse en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo.

### 4.3. Instrucción

La regulación de la fase de instrucción (contenida en el Capítulo IV del Título II) tiene una estructura idéntica a la que presentaba en la Ley 30/1992 (con tres Secciones) y un contenido prácticamente coincidente.

1. En la Sección 1.<sup>a</sup> (“Disposiciones generales”), puede destacarse el artículo 75, dedicado a los actos de instrucción, puesto que en el mismo se incluyen algunas previsiones que no figuraban en el precepto que constituye su antecedente (el art. 78 de la Ley 30/1992). Así, se hace referencia que la realización de tales actos de instrucción a través de medios electrónicos y se precisa que las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos. Asimismo, en cuanto a los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados, se afirma que *“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”*.

2. Alguna novedad se incluye también en materia de prueba, cuestión a la que se dedica la Sección 2.<sup>o</sup> del Capítulo IV (arts. 77 y 78).

Así, se introduce una remisión expresa a los criterios de valoración de la prueba establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (art. 77.1) y se establece la posibilidad de que el instructor decida, a

petición de los interesados, la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días (art. 77.2). Asimismo, se incluyen en el artículo 77 (apartados 4 y 5) las referencias a la prueba que se contemplaban, en relación con los procedimientos de carácter sancionador, en el artículo 137 de la Ley 30/1992<sup>17</sup>. Finalmente, se establece que cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo (art. 77.6); y que 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 (art. 77.7).

3. En lo que respecta a la regulación de los informes, a los que se refiere la Sección 3.<sup>a</sup> del Capítulo IV, cabe subrayar alguna modificación con respecto al régimen anterior. Además de preverse la emisión de los informes a través de medios electrónicos (art. 80.2) y de añadirse un precepto relativo a los informes preceptivos que han de recabarse en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 81), se introducen modificaciones en lo que hace a las consecuencias derivadas de la falta de emisión de un informe en plazo. Se trata de una cuestión que no se encontraba satisfactoriamente resuelta en la Ley 30/1992 y que tampoco lo está en la LPACAP.

De acuerdo con el artículo 83.3 de la Ley 30/1992, en el caso de que un informe no fuese evacuado en plazo, se podrían proseguir las actuaciones, “salvo en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos”. Frente a lo dispuesto en el referido precepto, el artículo 80.3 de la LPACAP elimina la categoría de “informes preceptivos determinantes”, que había generado no pocas incertidumbres en la práctica, haciendo referencia ahora a los informes preceptivos, sin matices, como excepción a la posibilidad de proseguir las actuaciones. Si el informe es de solicitud preceptiva —establece la LPACAP— “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”<sup>18</sup>. En consecuencia, ante un informe preceptivo que no ha sido emitido en plazo, no cabe interrumpir indefinidamente los trámites posteriores, sino que el plazo puede suspenderse durante un

<sup>17</sup> Así, en el primero de estos apartados se señala que “los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”. Por su parte, el apartado 5 del artículo 77 dispone que “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 aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”.

<sup>18</sup> El artículo 22.1 letra d), establece lo siguiente: “1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: (...) d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”.

período máximo de tres meses, transcurrido el cual habrá de proseguir el procedimiento (aunque el informe no haya sido evacuado).

Con la limitación temporal que se introduce expresamente en el artículo 80.3 de la LPACAP se evita que la ausencia de informe paralice *sine die* un procedimiento. Sin embargo, el hecho de que tal procedimiento prosiga y termine sin la emisión de un informe preceptivo puede ir en detrimento de la garantía de acierto en la decisión administrativa que se adopte. Por ello, se echa de menos que la LPACAP no haya arbitrado los mecanismos precisos para garantizar un equilibrio más adecuado entre el cumplimiento de los plazos administrativos y esa garantía de acierto de la Administración a la hora de dictar resolución.

El hecho de que, finalizado el plazo máximo de suspensión, el procedimiento deba proseguir sin haberse recabado un informe resulta especialmente poco afortunada en el caso de que el informe que se omite fuese vinculante, ya que en estos supuestos existe, como viene señalando la doctrina, una competencia compartida entre el órgano decisor y el órgano consultivo en la adopción del acto administrativo correspondiente<sup>19</sup>.

4. Finalmente, no hay innovaciones reseñables en lo que respecta a los trámites de audiencia e información pública, que se regulan en la Sección 4.ª del Capítulo IV bajo la rúbrica “Participación de los interesados” (arts. 82 y 83). En cuanto al trámite de audiencia, por ejemplo, se hace una mención expresa a la LTAIBG, se recoge expresamente la necesidad de que la audiencia se otorgue al interesado antes de solicitar el informe del órgano competente para el asesoramiento o jurídico o el dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente y se especifica la preceptividad de dar audiencia al contratista en los procedimientos de responsabilidad por daños causados a un tercero en la ejecución de un contrato de los que deba responder la Administración (por haber dado una orden directa o ser autora del correspondiente proyecto). En lo que hace al trámite de información pública, se alude a su realización a través de medios electrónicos.

#### 4.4. Finalización

La fase de finalización del procedimiento es objeto de regulación en el Capítulo V del Título IV (arts. 84 a 95). Una vez más, las diferencias con respecto a la Ley 30/1992 se refieren, fundamentalmente, a la inclusión de

---

<sup>19</sup> En este sentido, precisamente, cabe aludir a la observación formulada por el Consejo de Estado en relación con el artículo 36.1 d) del anteproyecto de la LPACAP, que se corresponde con el artículo 22.1 d) de la ley aprobada (cuyo tenor literal se ha reproducido en la nota anterior). En relación con este precepto, afirmaba el mencionado órgano consultivo que “*aun cuando nada impide que, ante la falta de recepción de un informe, puedan continuar las actuaciones a través de las subsiguientes fases del procedimiento, éste no podrá ser resuelto expresamente en cuanto al fondo en tanto no hayan sido emitidos todos los informes preceptivos que hayan de recabarse. Esta observación cobra especial relevancia en el caso de los dictámenes del Consejo de Estado pues, dado su carácter final, constituyen el último trámite previo a la resolución del procedimiento, de tal suerte que éste no podrá continuar en defecto de tal dictamen, pues ello supondría dictar resolución omitiendo un trámite esencial y viciando con ello de nulidad el procedimiento y el acto final que lo resuelve*”.

preceptos específicos para la regulación de especialidades propias de los procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de alguna otra novedad puntual.

También aquí la LPACAP conserva la estructura sistemática de la Ley 30/1992, dividiéndose el capítulo en cuatro secciones.

1. La primera de ellas (“Disposiciones generales”) comienza enunciando las posibles formas de terminación del procedimiento administrativo, que continúan siendo la resolución (como modo normal de terminación), el desistimiento, la renuncia no prohibida por el ordenamiento, la caducidad y la imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas, así como la terminación convencional. Con respecto a esta última, la LPACAP no ha aprovechado la oportunidad de proceder a una regulación más prolija y detallada, de la que sin duda esta forma de finalizar el procedimiento se encuentra necesitada. Con respecto a la Ley 30/1992, la única variación radica en la introducción de ciertas especialidades en materia sancionadora y de responsabilidad patrimonial, ya previstas, por lo demás, en las respectivas normas reglamentarias especiales que la LPACAP deroga.

2. También en la Sección 2.<sup>a</sup>, dedicada a la resolución como forma de terminación del procedimiento, las diferencias más llamativas entre la ley precedente y la LPACAP se ciñen a la regulación en esta sede de especialidades propias de los procedimientos sancionadores (arts. 89 y 90) y de responsabilidad patrimonial (arts. 91 y 92). Al margen de lo anterior, destaca la generalización en el artículo 87 de la posibilidad de realizar actuaciones complementarias (que con anterioridad únicamente se encontraba prevista reglamentariamente para el procedimiento sancionador). Asimismo, se establece en el artículo 88.4 que la resolución será dictada electrónicamente, sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones, y garantizará “la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley”.

3. En la Sección 3.<sup>a</sup>, “Desistimiento y renuncia”, destaca la referencia en el artículo 93 al desistimiento de la Administración como forma de terminación de los procedimientos incoados de oficio, puesto que la Ley 30/1992 únicamente contemplaba el desistimiento por parte de los interesados<sup>20</sup>. El desistimiento sólo cabe “motivadamente” y “en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes”.

4. Por último, la caducidad como forma de terminación anormal de los procedimientos se regula en la Sección 4.<sup>a</sup> del Capítulo V, integrada únicamente por el artículo 95, en términos muy semejantes a los de la ley precedente. Sin embargo, cabe subrayar que se introduce expresamente un

---

<sup>20</sup> Sí se preveía el desistimiento de la Administración, por ejemplo, en el artículo 155 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

principio de conservación de trámites, puesto que se establece en el artículo 95.3 LPACAP que “*en los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste 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*”.

## V. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO

Examinadas las novedades fundamentales que la LPACAP incorpora en cada una de las fases del procedimiento administrativo, ha de añadirse que la ley introduce en el Título IV la regulación *ex novo* de una tramitación abreviada de dicho procedimiento, a la que dedica su artículo 96.

Este precepto establece que, cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento. Ello no obsta para que, en cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación pueda acordar su continuación con arreglo a la tramitación ordinaria. 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.

También los interesados podrán solicitar la tramitación simplificada del procedimiento. Si el órgano competente aprecia que no concurre alguna de las razones previstas para acordar la tramitación simplificada, podrá desestimar la solicitud, en el plazo de cinco días desde su presentación, sin que exista posibilidad de recurso por parte del interesado. Transcurrido el mencionado plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud.

Se establecen reglas especiales para los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y para los procedimientos sancionadores en los apartados 4 y 5 del artículo 96.

Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán “únicamente” de los trámites que se enumeran en el artículo 96.6<sup>21</sup>. A la vista

<sup>21</sup> Y que son los siguientes:

- a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
- b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento por plazo de cinco días.
- d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
- e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.
- f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.”
- g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que

de dicha enumeración, no puede dejar de advertirse cierta ingenuidad en el legislador al prever un plazo máximo de treinta días para la resolución del procedimiento. En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite distinto de los descritos en el artículo 96.6, deberá ser tramitado de manera ordinaria.

## VI. CONCLUSIÓN

A lo largo de las páginas precedentes se ha tratado de examinar las principales novedades que en el *iter* del procedimiento administrativo y en la actuación de las Administraciones en dicho procedimiento ha venido a introducir la LPACAP.

Como se anunció desde el principio, ninguna de estas novedades representa una reforma sustancial del procedimiento administrativo común, más allá de los avances que se introducen en materia de Administración electrónica con respecto a los pasos que ya se habían dado en la Ley 11/2007 y su desarrollo reglamentario.

Dejando a un lado las críticas derivadas del planteamiento sistemático general que pivota sobre las Leyes 39/2015 y 40/2015 (que es lo verdaderamente novedoso), la regulación del procedimiento administrativo común que se lleva a cabo en la primera de ellas presenta algunos aspectos merecedores de una valoración positiva.

Así, según el objetivo declarado por su exposición de motivos, la LPACAP termina con la dispersión normativa de las medidas que se habían venido introduciendo en orden a lograr una implantación del procedimiento en su vertiente electrónica. Asimismo, resultan pertinentes las novedades en materia de cómputo de plazos, la introducción del cómputo por horas casa tanto con el impulso que se otorga al procedimiento electrónico como con el Derecho de la Unión Europea; se acercan las reglas de cómputo en vía administrativa a las establecidas a efectos procesales al convertir los sábados en días inhábiles, lo que introduce claridad para los administrados (si bien también dará lugar en la práctica a que los procedimientos se prolonguen por períodos superiores a los actuales); y, por fin, se positiviza la jurisprudencia mayoritaria en lo que hace al cómputo de plazos expresados en meses o años, terminando con las incertidumbres que la Ley 30/1992 había generado al respecto. Se realizan algunas mejoras técnicas en diversos pre-

---

*éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver. El órgano competente solicitará la emisión del Dictamen en un plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del procedimiento. El Dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente. En todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución. Cuando el Dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.*

*h) Resolución.”*

ceptos de las distintas fases del procedimiento, y se introduce algún cambio afortunado de estructura o en lo que respecta a la ubicación sistemática de ciertos artículos. No todo son, pues, “enemistades” en relación con los cambios que ofrece la Ley 39/2015.

Sin embargo, es de lamentar que, al optarse por elaborar una nueva ley de procedimiento en lugar de acometer reformas puntuales de la Ley 30/1992, se haya renunciado a abordar la regulación de varios aspectos necesitados de mejora o a acometer ciertas reformas reiteradamente reclamadas. En otros casos, la LPACAP ha introducido modificaciones que resultan desafortunadas, o que no llegan a solventar de manera adecuada los problemas que se advertían bajo la regulación anterior. En demasiadas ocasiones se pone de manifiesto que se trata de una norma concebida sobre todo desde el punto de vista del funcionamiento de la Administración, lo que se aprecia, especialmente, en la intensidad con la que se tiende a “electronificar” el procedimiento administrativo y las relaciones entre la Administración y los interesados.

La reforma del procedimiento administrativo era —y aún es— necesaria en muchos de sus aspectos. Lo que no parecía existir era una urgencia en acometer tal reforma en el modo en que se ha llevado a cabo. Probablemente el resultado habría sido más satisfactorio si, en lugar de persistirse en el empeño de aprobar una nueva ley (o dos, pues la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015 son fruto de un mismo planteamiento de reforma) en el límite de la legislatura pasada, el nacimiento de una nueva regulación legal del procedimiento administrativo hubiese sido el fruto de una reflexión más sosegada y de un amplio debate. No habiéndose gestado en esas circunstancias, tal vez el futuro de la Ley 39/2015 pase por asistir a una “reforma de la reforma”, de modo análogo a lo que sucedió con la importante revisión que de la Ley 30/1992 llevó a cabo la Ley 4/1999, de 13 de enero.