

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común
de las Administraciones Públicas
[BOE n.º 236, de 2-X-2015]

EL NUEVO ESCENARIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) se aprueba tras una rápida tramitación parlamentaria, porque el Proyecto de ley se presenta en el Congreso de los Diputados el día 11 de mayo; en menos de tres meses se tramita y se aprueba en ambas Cámaras legislativas una ley estatal que deroga la histórica Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Sí, la Ley 39/2015 deroga la ya famosa Ley 30/1992, pero ésta está aún en vigor; la efectiva sustitución normativa no ha tenido aún lugar, porque la Ley 39/2015 tiene una sobresaliente y desproporcionada *vacatio legis*: un año desde su publicación en el BOE (Disposición final séptima). Y esta demorada eficacia y aplicación de una ley tan general y esencial del Derecho administrativo –y del Derecho público, en suma– es, sin duda, llamativa, y más aún si el operador jurídico continúa leyendo la referida Disposición final y constata que el legislador ha establecido incluso un segundo plazo de entrada en vigor para parte de la Ley 39/2015: dos años, nada más y nada menos, para «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».

Así, pues, rápida tramitación parlamentaria *versus* lenta entrada en vigor. Se trataba de aprobar pronto un cierto texto legal, y no tanto implementarlo en el ordenamiento jurídico-administrativo, pues, en realidad, no había ninguna situación que demandara inmediatamente una respuesta legal como la dispuesta en la Ley 39/2015. Entonces, ¿qué circunstancias o situación justificaba esa tramitación parlamentaria al final casi de la legislatura? ¿Qué urgencia había en aprobar una nueva ley de procedimiento administrativo común que tardara tanto en entrar en vigor? Una Ley que pretende ser –como también lo pretende la nueva regulación del régimen jurídico básico del sector público dispuesta en su «ley pareja», que es la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)– uno de los «pilares sobre los que se asentará el Derecho Administrativo español», según proclama el legislador en su Exposición de Motivos. No parece encontrarse tal razón; tan solo parece que el legislador de 2015 quería *iniciar* –que no consumir como constata el recordado amplio plazo de *vacatio legis*– la mera ejecución o cumplimiento del ambicioso programa de reformas administrativas previsto en el Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) de 2013, garantizando así el cumplimiento de la reforma en la próxima legislatura –la presente aún– y no demorando la aprobación de la ley a esta legislatura ante el previsible riesgo de la pérdida de la mayoría parlamentaria precisa

para la aprobación de las Leyes. En otras palabras, parece que la última *ratio* de la Ley 39/2015 ha sido política y no jurídica, ha sido coyuntural y no estructural, ha sido parlamentaria y no administrativa, ha sido fáctica y no científica y académica. Y ello precisamente en una Ley tan técnica, tan «poco política», tan institucional del ordenamiento jurídico-administrativo, tan, en suma, norma jurídica vertebradora del Derecho español, y, por eso mismo, precisaba de un cierto –previo y sin prisas– debate *ad hoc* de la comunidad jurídica, de la doctrina científica y de los operadores de la Ley 30/1992.

Ahora bien, la Ley 39/2015 no es, en sentido propio, una nueva ley de procedimiento administrativo común, sino un mero texto refundido actualizado de las dos leyes estatales y básicas reguladoras del procedimiento administrativo común, que deroga expresamente (Disposición derogatoria única, apartado 2): la Ley 30/1992 y la Ley 11/2007, de 22 junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Y poco más (hay algo, cierto es). Bueno sí, es también una cierta refundición selectiva –y elevación de su rango normativo– de dos normas reglamentarias procedimentales, a las que también deroga explícitamente: 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. En el fondo, el legislador del 2015 ha innovado sin ser consciente de ello, ha creado un *tertium genus*, una nueva categoría de norma jurídica: el texto refundido mixto de leyes y reglamentos, o algo parecido.

En todo caso, ¿qué escasas novedades aporta? Desde luego no constituye una «reforma integral y estructural» de las «relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y empresas», como, en cambio, proclama el legislador en la Exposición de Motivos (I); y tampoco parece introducir un nuevo marco normativo que extinga «duplicidades e ineficiencias» del funcionamiento externo de las Administraciones públicas y termine «con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica». Ofrece una regulación *sistemática* de las relaciones *ad extra* entre las Administraciones y los administrados, sí, pero ¿«completa», como dice el legislador? Lo que sí es indudable y evidente es que la Ley 39/2015 regula «lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados», como «lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa», y esto último sí es una innovación en una ley de procedimiento administrativo; la nueva ley es, así, un cuerpo normativo único que desarrolla el artículo 105 del texto constitucional, que establece una regulación básica de la audiencia de los ciudadanos, directa o indirecta, y del procedimiento común en que se inserta, tanto para la elaboración de las normas administrativas como para la aprobación de los actos administrativos.

La Ley tiene siete Títulos, con 133 artículos, ordenados en una estructura semejante a la dispuesta en la Ley 30/1992: Título Preliminar, Título I (interesados), un Título II (actividad administrativa), Título III (actos administrativos), Título IV (procedimiento administrativo común), Título V (revisión) y Título VI (iniciativa legislativa y potestad reglamentaria). No están, pues, los antiguos Títulos de la Ley 30/1992 sobre las relaciones interadministrativas y los órganos administrativos, parte organizatoria, sin duda, que ahora está en la Ley 40/2015; pero tampoco están en la anterior regulación de la Ley 30/1992 sobre la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial de la Administración que, en su ordenamiento sustantivo (principios) y no procedimental, se «traspasa» a la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Y ésta sí es una novedad estructural relevante, criticada, por cierto, por el Consejo de Estado en sus Dictámenes n.º 275/2015 y 274/2015, de 29 de abril emitidos, respectivamente, sobre los Anteproyectos de la LPACAP y de la LRJSP, y también por la doctrina, que, en particular, ha cuestionado la oportunidad y la eficacia para los operadores jurídicos que implica residenciar en dos leyes el contenido sancionador y de responsabilidad patrimonial establecido en la LRJPAC; es más, aun el caso de admitir la inserción del procedimiento sancionador y del procedimiento de responsabilidad patrimonial en la Ley 39/2015, no está, en cambio, justificada la inserción de la parte no procedimental en la Ley 40/2015, porque los principios de la potestad sancionadora y los principios (presupuestos y requisitos) del régimen de responsabilidad patrimonial en modo alguno pueden equipararse a la materia organizatoria o de estructura institucional administrativa que se conoce con el nombre de régimen jurídico de la Administración pública, aunque, cierto es, tampoco resulta acertado reducirlos y constreñirlos a una concepción amplia del procedimiento administrativo –pero concepción procedimental al fin y al cabo– como es el llamado procedimiento administrativo común; los principios institucionales de cada potestad administrativa (sancionadora, inspectora, expropiatoria, reglamentaria...) podrían constituir un *tertium genus* y no ser calificados –explícita o implícitamente– como procedimiento administrativo o como régimen jurídico estructural de la Administración, sino más bien, a lo sumo, como régimen jurídico *ad extra* sustantivo del Derecho administrativo –que no de la Administración– y diferenciarlos así del régimen jurídico *ad extra* procedimental administrativo –cuyo esencial y primario exponente es el procedimiento común– y más aún del régimen jurídico *ad intra* o estructural de la Administración pública.

Entando ya en una primera aproximación, las escasas innovaciones de la Ley 39/2015 podrían ser calificadas de mejoras técnicas de la regulación precedente, de sorprendentes nuevas incongruencias o inseguridades jurídicas o, por último, de novedades desafortunadas. Las sucintas –y provisionales– consideraciones que sobre unas y otras se realizarán a continuación se adjetivarán, sin embargo, en la menor medida posible con el correspondiente juicio descalificador o, por el contrario, elogioso. Nos

remitimos, pues, a la «sana crítica» de cada jurista y a la, por tanto, «libre valoración de la prueba» por la doctrina científica que poco a poco ya está realizando.

En primer lugar, el capital –siempre– Título Preliminar de una nueva ley contiene interesantes aportaciones. La primera resulta ser sorprendente, en tanto que afecta al mismísimo ámbito objetivo y subjetivo de la Ley 39/2015. La reducción del objeto procedimental que efectúa el artículo 1.2 es llamativa; reserva de ley (interdicción, pues, a los entes locales), además muy condicionada –solo «cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento»– para establecer otros trámites distintos a los contemplados en esta Ley y, compensando, una habilitación al reglamento para establecer «especialidades del procedimiento» –que no trámites, obviando así uno de los ámbitos propios de las normas reglamentarias– «referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar»: los informes... así parece que tienen una doble naturaleza o, al menos, función jurídica: ser trámite y no serlo, ser o no ser, he aquí la Ley 39/2015. Misterio apasionante, pues, nos aporta esta ley del 2015.

Y ¿qué decir de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación? ¿Por qué se titula «... de las Administraciones Públicas» cuando, en realidad, es una ley del sector público al incluir su artículo 2.2.b) a las entidades institucionales de derecho privado –esto es, no entidades públicas empresariales, sino sociedades mercantiles públicas: artículo 113.2 de la Ley 40/2015– «cuando ejerzan potestades administrativas»; interesante novedad ¿verdad?, esto es el principio de una «larga amistad» público-privada... y en medio, la «vieja» Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998 (arts. 1 y 2...). En distinto sentido, ¿por qué las Universidades públicas ya no parecen ser «tan públicas», ¿es que se van a convertir en un mix público-privado hasta extremos hoy inconfesables? Segundo misterio.

Dando un salto en los titulares, nos encontramos ya con dos temas de bandera y de altura, como pocos: el silencio administrativo y la invalidez de los actos administrativos. Nada cambia relevantemente hasta que... aparece el artículo 22, sobre la suspensión del plazo máximo para resolver, por cuanto presenta una innovación relevante: ¿dos clases de suspensión? ¿Suspensión discrecional en los supuestos del apartado 1 y suspensión reglada o automática en los supuestos del apartado 2? Tercer misterio legal. Y aún más suspense: inaudita resurrección del histórico artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo del 58 (las mismas causas de nulidad del artículo 62.1 de la Ley 30/1992) *versus* la omnicompreensiva nulidad de actos en garantía de la legalidad reglamentaria (¿sólo reglamentaria?) tipificada bajo el enigmático título de la inderogabilidad singular y el Capítulo de la eficacia de los actos: el artículo 37.2 o la norma que parece mutar las nulidades de pleno derecho. Silencio y nulidad: tercer y cuarto grandes misterios.

¿Qué decir del procedimiento administrativo en sentido estricto? Sus fases y sus trámites esenciales... El procedimiento común pervive obviamente, pero ya tiene «especialidades»: la absorción de dos procedimientos administrativos específicos –el sancionador y el de responsabilidad patrimonial– que parecen perder su identidad propia en tanto que «ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común», según dice el legislador en la Exposición de Motivos. Eso sí, para «simplificar» –y no especializar– el nuevo procedimiento común, la Ley 39/2015 reparte esas singularidades procedimentales a lo largo y ancho de todo el procedimiento (en la iniciación, los arts. 63-65; en los informes, el artículo 81; en la terminación, el artículo 85 y 89-92), dificultando, por otra parte, un conocimiento ordenado de estos dos procedimientos administrativos comunes-especiales absorbidos parcialmente por el supraprocedimiento administrativo común, puesto que deroga-elimina los procedimientos sancionador y de responsabilidad regulados reglamentariamente, mas no absorbe todos sus trámites reglamentarios. Y también para «simplificar» –cómo no– aparece una «tramitación simplificada» del procedimiento administrativo común, un procedimiento tipo con menos trámite, con menos plazos y quizás con más peligros que ventajas para los intereses públicos y también privados, quizás... Quinto misterio... y seguimos el viaje.

En cambio, nada misteriosa parecer ser la novedosa supresión de las reclamaciones administrativas previas al ejercicio de acciones civiles y laborales, la ausencia de plazo alguno de interposición del recurso ordinario (alzada o reposición) contra los actos presuntos (estimatorios o desestimatorios: arts. 122.1 y 124.1), la «aproximación» de los plazos administrativos a los procesales declarando inhábiles los sábados y admitiendo plazos por horas (art. 30.1). Y novedad llamativa resulta ser tanto la desaparición de la excepcionalidad inherente a las medidas provisionálsimas (art. 56) como el régimen común de las denuncias (con premios, incluso) y, en especial, de las infracciones administrativas que marcará un antes y un después difícil en el ejercicio de no pocas potestades administrativas sancionadoras ¿y disciplinarias?

Y llega el final. Una «innovación» transversal: el dominio –sin piedad– del procedimiento administrativo electrónico: apoderamientos y representación de interesados, identificación y firmas, registros administrativos, documentos y archivos, notificaciones administrativas..., todo el expediente, pues (art. 70). Sólo las personas físicas, «naturales» y sólo «naturales» y no profesionales, no están obligadas a relacionarse electrónicamente con nuestras Administraciones públicas y entidades del sector público, en los términos que dispone el difícilmente aplicable artículo 14. En suma, del derecho al deber, del papel al electro, del *vis a vis* pasamos a la tecla a tecla... Nada será igual, nada es eterno, y menos nuestro histórico procedimiento administrativo común. *Alea jacta est.*

Humberto GOSÁLBEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba
ad1gopeh@uco.es