



Jornadas sobre  
**Nuevas Leyes  
Administrativas**

# **LA ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: PRINCIPALES NOVEDADES EN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE**

**Ricardo Rivero Ortega**  
**Catedrático de Derecho administrativo**  
**Universidad de Salamanca**

# **LA ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: PRINCIPALES NOVEDADES EN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE**

**Ricardo Rivero Ortega**  
**Catedrático de Derecho administrativo**  
**Universidad de Salamanca**

## **I.- INTRODUCCIÓN: LUCES Y SOMBRAS DE LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

---

La aprobación de una nueva Ley de Procedimiento Administrativo es un acontecimiento destacable por la importancia de tal garantía<sup>1</sup>. Aunque el protagonismo de esta norma no sea equiparable al del Código Civil o el Penal, lo cierto es que se trata de la más importante de las leyes reguladoras de las instituciones centrales de la disciplina. El régimen de los actos, los reglamentos, la potestad sancionadora o la responsabilidad patrimonial de la Administración son cuestiones muy relevantes, así que todos los aplicadores del Derecho administrativo debemos estudiar a fondo las modificaciones aprobadas por el legislador, contribuyendo a su mejor despliegue<sup>2</sup>.

Nuestra tradición propicia un debate de altura sobre las soluciones jurídicas de los aspectos del procedimiento administrativo, pues a la pionera referencia de la Ley Azcárate de 1888, considerada por García de Enterría la más antigua del mundo, habría que sumar la

---

<sup>1</sup> Vid. CASSAGNE, Juan Carlos,

<sup>2</sup> Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo/CALVO SÁNCHEZ, M<sup>a</sup> Dolores/FERNANDO PABLO, Marcos Matías (Dirs.), *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común*, Juruá, Lisboa, 2016.

memorable Ley de 1958, obra de los tecnócratas de López Rodó, una norma que llegó a añorarse cuando fue aprobada la que pronto perderá vigencia, que es la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tan cuestionada al aprobarse como comienza a serlo la nueva<sup>3</sup>.

No deja de ser llamativo el comentario elogioso a la vigente Ley de 1992, en el Preámbulo de la nueva Ley 39/2015, pues la memoria de las críticas a sus primeras versiones evoca opiniones muy negativas sobre la mayoría de sus opciones, muchas de las cuales tuvieron que ser corregidas mediante la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero: la certificación de los actos presuntos (régimen del silencio), la eliminación y posterior recuperación del recurso de reposición, o las previsiones sobre revisión de oficio (excluyendo los reglamentos)<sup>4</sup>.

Es cierto que reformas posteriores pudieron corregir los errores más graves de la Ley 30/92, pero también advertimos hace tiempo la necesidad de una modificación a fondo de nuestro principal Código administrativo para adaptar las instituciones reguladas a los avances observables en el Derecho comparado. Otros países lo hicieron antes, siendo destacable el caso de Italia, máxime si recordamos que fue su Ley de 1990 la inspiradora de la aún vigente española. Por muchas razones, necesitábamos una nueva Ley de Procedimiento Administrativo<sup>5</sup>.

Ya en la Legislatura anterior a ésta que acaba de terminar se comprometió el Presidente del Gobierno en su discurso de investidura a impulsar su modificación, manejándose en el Ministerio de Administraciones Públicas borradores de Anteproyecto hasta las reestructuraciones organizativas que, como consecuencia del impacto de la crisis económica, antepusieron las medidas de ajuste a cualquier otra reforma estructural de largo plazo, como podría haber sido ésta, por sus muchos efectos potencialmente positivos al agilizar y simplificar trámites favoreciendo la actividad empresarial<sup>6</sup>.

La reducción de los plazos de respuesta de la Administración, la eliminación de trámites innecesarios, la descarga burocrática, o la incorporación de las técnicas de regulación inteligente tuvieron lugar por vías distintas a la convencional de la reforma del procedimiento administrativo, limitando el alcance de las leyes-medida estatales y autonómicas dictadas en esta línea, muchas de ellas con el propósito de cumplir las exigencias de la Directiva relativa a los

---

<sup>3</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Un punto de vista sobre la nueva Ley 30/92, de 26 de noviembre”, en LEGUINA VILLA, Jesús/SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Comentarios a la Ley 30/92*, Tecnos, 1993. GONZÁLEZ NAVARRO, Jesús, *Cincuenta años de leyes de procedimiento administrativo en un mundo cambiante*, Iustel, Madrid, 2009.

<sup>4</sup> Vid. RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, “Principios generales de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 39/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”, *Revista de Estudios Politécnicos*, 2007.

<sup>5</sup> Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, “¿Es necesaria una nueva Ley de Procedimiento Administrativo en España?”, en *Procedimiento administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2011.

<sup>6</sup> Vid. INAP, *Administración pública 2032*, Madrid, 2012.

Servicios en el Mercado Interior, que hubiera podido actuar como catalizador de mayores cambios procedimentales<sup>7</sup>.

El gran desafío y la principal oportunidad de la reforma procedimental, sin embargo, pasaba por el pleno despliegue de las posibilidades ofrecidas por la Administración electrónica, en línea con lo realizado por los países más desarrollados. Las dilaciones en el complemento reglamentario y técnico de la Ley 11/2007, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, requerían un nuevo impulso normativo, superando algunos obstáculos detectados que explicaban el relativo fracaso de la teletramitación en España (sistemas de identificación inadecuados, por ejemplo)<sup>8</sup>.

La nueva Ley podría haber hecho mucho más, y comete algunos errores, pero creo que no va a ser objeto de críticas tan acervas como su predecesora. Las grandes novedades, proyectadas sobre la generalización de los medios electrónicos, son difícilmente discutibles en términos de presente y futuro de las relaciones entre Administración pública y ciudadanos. Aunque todavía millones de personas necesitan los cauces tradicionales de comunicación con las oficinas públicas, al menos hay otros tantos que prefieren esquivar los desplazamientos físicos a las sedes de los registros para presentar sus solicitudes<sup>9</sup>.

Cuestión distinta es que en muchos de los detalles normativos de la Ley 39/2015 se observe un sesgo favorecedor de la posición de la Administración, en cierto detrimento de las garantías de los particulares que se relacionan con ella. Así sucede, por ejemplo, con el procedimiento de clemencia (orientado a detectar infracciones para su represión, pero potencial generador de abusos y comportamientos malintencionados), las previsiones sobre notificación electrónica o el régimen del expediente administrativo electrónico, que parece dejar como veremos cierta discrecionalidad a los órganos instructores a la hora de decidir si un determinado documento debe o no formar parte del mismo<sup>10</sup>.

A continuación, estudiaremos pormenorizadamente las distintas fases del procedimiento administrativo, pues la nueva Ley mantiene un concepto secuencial de esta institución – desaprovechando quizás comprensiones más actualizadas, desde el punto de vista de la gestión informativa – pronunciándose sobre la naturaleza del instituto en su propio

---

<sup>7</sup> Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Reformas administrativas para 2010. La difícil transposición de la Directiva de Servicios”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.

<sup>8</sup> Vid. GAMERO CASADO, Eduardo/VALERO TORRIJOS, Julián, (Dirs.), *Comentarios a la Ley de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Aranzadi, 2009.

<sup>9</sup> Vid. VALERO TORRIJOS, Julián, “Las garantías jurídicas en la Administración electrónica ¿avance o retroceso?”, en *Cuenta con IGAE*, 22, 2009.

<sup>10</sup> Vid. BAÑO LEÓN, José María, “La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados”, *Documentación Administrativa*, 2, 2015. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, “Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 198, 2015. MARTÍN REBOLLO, Luis, “La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común”, *Revista Española de Derecho administrativo*, núm.174, 2015.

Preámbulo, algo que encontrábamos en la Exposición de Motivos de la Ley de 1958, pero no en la de 1992. Entiende el procedimiento administrativo la 39/2015 como “...el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración...” (apartado II).

Es éste un concepto restringido, pues se separa del mucho más amplio de Posada (“cómo la Administración sirve”), circunscrito al dictado de actos u otras manifestaciones de voluntad, esquivando con ello la idea de su contribución a la mejora del decidir y actuar, y pasando por alto también el tópico pero siempre oportuno recordatorio del equilibrio entre privilegios y garantías, fiel de la balanza del Derecho administrativo, que cuando se descompensa produce un sinfín de conflictos y soluciones insatisfactorias que finalmente tienen que corregir los tribunales del orden contencioso<sup>11</sup>.

## II.- LA INSUFICIENTE REGULACIÓN DEL PREPROCEDIMIENTO

---

Antes del inicio del procedimiento administrativo es posible que la Administración decida valorar la oportunidad y necesidad de activarlo por las implicaciones inevitables de su tramitación, traducidas en costes y afecciones a derechos e intereses (públicos y privados). Instruir un procedimiento requiere movilizar medios materiales y personales, así como perturbar los tiempos de los particulares afectados por la ordenación, que pueden ser requeridos para comparecer, presentar alegaciones, exponer su posición o aportar documentos. Todas estas cargas y consumos de recursos sugieren ponderar reflexivamente cada procedimiento.

En absoluto cuestionable es pues la pertinencia de que los órganos competentes para decidir si un procedimiento ha de incoarse o no, de oficio se entiende, valoren los elementos relevantes a estos efectos. Tener presentes los datos, informaciones, circunstancias y necesidades en cada caso obedece a una regla de prudencia identificable con la buena administración, en el sentido clásico de tal sintagma, luego el primer apartado del artículo 55 de la Ley 39/2015 no merece ningún reproche, en su versión más sencilla:

*“1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”,*

---

<sup>11</sup> Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Derecho administrativo*, Ratio Legis, Salamanca, 2016.

Dos objetos se asignan entonces a esta fase preprocedimental de “información y actuaciones previas”. Por un lado, conocer las circunstancias del caso concreto, lo que llevará necesariamente a recopilar de algún modo información; por otro, valorar si lo averiguado es subsumible en alguno de los presupuestos normativos de la intervención administrativa en forma de expediente, esto es, si se dan las condiciones que justifican la apertura del procedimiento.

Hasta aquí, ninguna objeción puede hacerse a esta posibilidad, que a renglón seguido se regula específicamente para los procedimientos sancionadores, en línea con la técnica elegida por los redactores de la Ley respecto de ciertas potestades cuya importancia justificaría – a su juicio – “especialidades” o previsiones específicas. Así, cuando se trate del ejercicio de la sancionadora<sup>12</sup>, *“las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros. Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas las funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento”*.

Los posibles riesgos de abuso en las actuaciones previas ya estaban servidos antes de esta nueva regulación del preprocedimiento, pero se acrecientan a resultas de la nula mención a garantías temporales o sustantivas sobre qué y durante cuánto tiempo puede realizarse para despejar el criterio de la Administración. En el caso del procedimiento sancionador, además, parece reconocerse sin ambages la potencial utilidad de estas diligencias para preconstituir la prueba, pues se indica expresamente su finalidad de determinación de los hechos. No es extraño por ello que una voces autorizadas señalen la “mutación” de este momento procedimental, con serios peligros para la defensa real de derechos e intereses y el respeto de la contradicción<sup>13</sup>.

Particularmente discutible es la indefinida mención a quien deba o pueda realizar estas actuaciones, más allá de los órganos con funciones de control expresamente atribuidas (funcionarios públicos a los que se les suele reconocer la condición de autoridad). En su defecto, alternativamente se permite señalar otro órgano o “persona” para su llevarlas a cabo, lo que podría propiciar incluso eventuales (y nulas) privatizaciones del procedimiento, normalizando la utilización de servicios de investigación ajenos a la Administración para recabar datos sobre los distintos casos.

---

<sup>12</sup> Vid. MONTOYA MARTÍN, Encarnación, “Consideraciones sobre las actuaciones previas y su incidencia en el procedimiento administrativo sancionador y en las garantías del administrado”, *Documentación administrativa*, núm.280-281, 2008.

<sup>13</sup> Vid. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas y del Régimen Jurídico del Sector Público: Una primera evaluación”, *Documentación Administrativa*, núm.2, 2015.

Una regulación más completa y garantista de las diligencias previas hubiera sido más que aconsejable, pues con esta redacción pueden producirse interpretaciones incorrectas que habrán de ser corregidas por los tribunales de justicia, con el consiguiente perjuicio para el interés público y el posible daño para los interesados afectados. Al fin, es preferible que toda la regulación del procedimiento administrativo guarde el deseado equilibrio entre privilegios y garantías, pues cuando se escoran estas normas en un sentido u en otros, los problemas surgen inevitablemente.

### III.- NOVEDADES EN LA FASE DE INICIACIÓN

---

La nueva regulación del inicio de los procedimientos no está contenida sólo en los artículos 54 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas. Previsiones de otros preceptos son dignas de mención aquí también, como las relativas a las nuevas modalidades de iniciación electrónica, muy en particular las mejoras en los sistemas de identificación, flexibilizados respecto de un régimen precedente que ponía muchas dificultades a la Administración electrónica.

A continuación nos detendremos en las novedades propiamente vinculadas al *iter* procedimental (medidas cautelares, mantenimiento del principio *in dubio pro actione*, normalización de la declaración responsable y la comunicación previa, generalización del procedimiento de clemencia, etc), pero hemos de señalar antes que las referencias a registro electrónico, registros de apoderamientos y formas de acreditar la identidad de los interesados en los procedimientos están orientadas a facilitar la iniciación.

El artículo 54 comienza con una relación de las formas de iniciación que no presenta nada particularmente novedoso. Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado. Los artículos 58 y 66 completan las modalidades de activación tanto de oficio (acuerdo del órgano competente por propia iniciativa, orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia) como a instancia de persona interesada (mediante presentación de solicitud).

Mucho más innovador es el artículo 56, dedicado a las medidas provisionales, aunque la regulación precedente no era lacónica, pero se amplía en este nuevo texto que intenta combinar garantías (principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad, enunciados en el apartado primer del artículo 56) con potestades varias de los órganos administrativos, incluyendo la posibilidad de anticipar al preprocedimiento la posibilidad de adoptar medidas provisionales:

*“2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.*

*En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las misma”*

Tales medidas presentan un carácter similar a las consideradas “provisionalísimas” en el proceso contencioso administrativo, hasta el punto de que no acompañan necesariamente todo el procedimiento, sino que se reconoce su posible carácter efímero, toda vez que desaparecerían a los quince días de no ser confirmadas o modificadas por el acuerdo de iniciación, que las convierte en más estables y asociadas a toda el tiempo de tramitación, se entiende.

La prolija relación de medidas provisionales a disposición de los órganos responsables de la ordenación de los procedimientos es otra de las novedades destacables de la nueva Ley 39/2015. Aunque el legislador podría haberse limitado a hacer una remisión simple a otra norma (“en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”), completa este puente a una norma procesal de referencia con una relación prolija de todas las posibles, incluyendo todas las verosímiles en el ámbito administrativo, e incluso cualesquiera que fueran precisas, pues la lista se completa con una cláusula general de apoderamiento como puede verse:

*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”.*

La extraordinaria ampliación expresa de las posibilidades de acordar medidas cautelares en todo tipo de procedimientos (generalización de la lista completa) sólo se matiza con la anterior apelación a los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad, reforzados por la tópica previsión del apartado cuarto del artículo 56, pensado para corregir los excesos más dañinos, es decir, aquellos casos en los que una medida provisional genere consecuencias irreparables:

*“4. No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes”.*

Finalmente, se deja en manos del órgano instructor el poder de modificar o alzar las medidas provisionales durante la tramitación del procedimiento, tanto por propia iniciativa como a solicitud de persona interesada, a la vista de circunstancias nuevas (sobrevenidas) u otras que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción (antes de la iniciación o en el acuerdo de iniciación). Despejando por último el término absoluto de las medidas provisionales, que es la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

El objetivo de agilizar y racionalizar la actividad procedimental administrativa no podía estar ausente de esta Ley, que mantiene en términos discrecionales la posibilidad de acumular expedientes que guarden identidad sustancial o íntima conexión, así como identidad en el propio órgano encargado de tramitar o resolver. No cabe recurso alguno contra el acuerdo de acumulación, pero por supuesto puede ser denunciado como irregularidad procedimental durante la tramitación y al recurrir la resolución si vulnera cualquier norma. Sin novedades en este punto.

La lectura del nuevo régimen de la iniciación de oficio tampoco nos ofrece grandes sorpresas o cambios respecto del precedente. Se explican y diferencian las razones del inicio del procedimiento por propia iniciativa, como consecuencia de orden superior y a petición razonada de otros órganos, en un afán propedéutico que puede ser útil a los órganos administrativos responsables de activar la iniciación

Así, el artículo 59 señala cuando procede el inicio del procedimiento a (sic) propia iniciativa, cuando tenga lugar el: *“conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación”.*

El artículo 60 lo hace respecto de la orden superior, así como el contenido de la misma en los procedimientos de naturaleza sancionadora: *“1. Se entiende por orden superior, la*

*emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento.*

*2. En los procedimientos de naturaleza sancionadora, la orden expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron”.*

Y el artículo 61 hace lo propio para explicar en qué debe consistir la petición razonada de otros órganos: “1. *Se entiende por petición razonada, la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.*

*2. La petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.*

*3. En los procedimientos de naturaleza sancionadora, las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.*

*4. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial, la petición deberá individualizar la lesión producida en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo”.*

Novedades de fondo nos ofrece la regulación de la iniciación del procedimiento por denuncia. Aunque no varía la posición jurídica del denunciante ni apenas su estatuto (sigue sin ser interesado en el procedimiento, tal y como establece el apartado 5 del artículo 62), se generaliza la clemencia del denunciante como incentivo para la ruptura de prácticas infractoras colusorias con la efectividad acreditada en sectores como el Derecho de la competencia u otros, pero también con sus riesgos, apuntados por la doctrina<sup>14</sup>. Así mismo, se codifica en forma mucho más completa la construcción general y el régimen de la denuncia como institución del procedimiento administrativo, un dato que no puede pasar desapercibido por la filosofía que comporta y las múltiples consecuencias que pudiera producir.

El artículo 62 aporta en su primer apartado un concepto de denuncia antes ausente de la normativa básica (“*el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una*

---

<sup>14</sup> Vid. BAUZA MARTORELL, Felio José, “La denuncia en el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas”, Documentación administrativa, núm.2, 2015.

*obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”), regula en el apartado segundo su contenido mínimo (“Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables”). Y limita en su tercer apartado las posibilidades administrativas de no atenderla cuando afecte al patrimonio público (“Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento”).*

La novedad más destacable, sin embargo, es la regulación de la clemencia del denunciante, cuyo régimen conviene reproducir para el análisis detallado: “4. Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, 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” .*

Amén de los múltiples usos torticeros que pudiera encubrir esta vía de inmunidad, y aun reconociendo su posible contribución como desincentivo a las prácticas colusorias contrarias al interés público, debe advertirse el considerable margen de apreciación a instancia de la Administración para reducir o eliminar por completo la sanción a un eventual infractor. En todo caso debiera garantizarse la reparación del perjuicio causado y dejarse constancia suficiente de que no se disponía de elementos para abrir el procedimiento sancionador sin mediar una denuncia de estas características.

Muy llamativo es que no se vincule la clemencia del denunciante sólo a los procedimientos de naturaleza sancionadora, específicamente regulados en el artículo siguiente, el 63, sin apenas novedades salvo la regulación más precisa de la respuesta a las situaciones de infracción continuada, que requieren una primera respuesta firme en lugar de una concatenación de expedientes por la misma actividad considerada infractora (apartado tercero del artículo 63). Relativamente novedosa es también por su grado de detalle la prolija regulación

del contenido necesario del acuerdo de iniciación de los procedimientos sancionadores, prevista en el artículo 64.

En cuanto al inicio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, tras la previsión de la no concurrencia de la prescripción para su iniciación de oficio, se prevé un plazo de diez días para la aportación de documentos y pruebas. La no comparecencia de los interesados en este plazo no obstará la instrucción del procedimiento, conforme establece el apartado segundo del artículo 65.

Pasando a la iniciación del procedimiento a solicitud de interesado, apenas encontramos novedades en el régimen o contenido de las solicitudes de iniciación, salvo la referencia a la identificación del medio electrónico y la dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico para los avisos de la puesta a disposición de notificaciones. También la referencia al código de identificación del órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige, que habrá de ser facilitado por las oficinas de asistencia en materia de registros: *“Las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes”*.

Así como la Administración puede decidir acumular la tramitación de solicitudes, también los interesados pueden acordar sumar sus pretensiones conforme establece el apartado segundo del artículo 66, anticipando así la decisión (en parte discrecional si es ex post) del órgano competente: *“2. Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa”*.

Otra novedad son los modelos y sistemas de presentación masiva de solicitudes, previstos en el apartado cuarto: *“4. Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. Estos modelos, de uso voluntario, estarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones Públicas.*

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

También interesante es la prevista en el apartado quinto del artículo 66, sobre comprobación automatizada de la información incorporada a las solicitudes, para prevenir errores y, en su caso, fraudes perturbadores de la actuación y la decisión administrativa. Este tipo de técnicas se harán recurrentes en la tramitación, así que conviene normalizarlas vía Ley de Procedimiento Administrativo: *“Los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir*

*comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones u ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el interesado verifique la información y, en su caso, la modifique y complete”.*

El clásico principio antiformalista del procedimiento se quiebra con la regulación del apartado 6 del artículo 66, numeral indicativo de un endemoniado cambio en perjuicio de los interesados, mucho más peligroso si llega a interpretarse y aplicarse como ya los están haciendo algunas autoridades y funcionarios al extremar las exigencias de cumplimiento de requisitos de forma en la presentación de las solicitudes, inadmitiéndolas o excluyendo su tramitación por cuestiones informáticas o de contenido menores, contra toda lógica del principio *in dubio pro actione*. De momento se establece la obligatoriedad de los modelos de solicitud:

*“6. Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados”.*

El artículo 67 contempla el régimen de las solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, tras las pertinentes y poco novedosas aclaraciones sobre los plazos de prescripción, se añade como contenido necesario de la solicitud la explicación de las lesiones o daños sufridos, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, acompañando estos datos con cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos, así como con la proposición de prueba para demostrarlos.

El régimen de subsanación y mejora de la solicitud no experimenta apenas cambios, salvo la posibilidad de subsanar mediante presentación telemática las anteriormente tramitadas presencialmente, aclarando que la fecha de presentación de la solicitud será la de subsanación, no la anterior de asistencia primera al registro (apartado cuarto del artículo 68).

Cerrando este capítulo sobre iniciación se encuentra el artículo 69, dedicado a la declaración responsable y la comunicación, dos técnicas suficientemente decantadas ya en nuestro Derecho. Las novedades, por tanto, son mínimas, aunque sí se ha aprovechado para aclarar algunas cuestiones imprecisas en su regulación precedente. Así por ejemplo, se establece que los requisitos a cumplir deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Otros muchos aspectos dudosos de su régimen siguen sin embargo huérfanos de respuesta, como pone de manifiesto el lúcido análisis sobre el Anteproyecto de Ley realizado por Carmen NUÑEZ LOZANO<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Vid. NUÑEZ LOZANO, M<sup>a</sup> del Carmen, “Las declaraciones responsables y las comunicaciones en el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, en *Documentación administrativa*, núm. 2. 2015.

## IV.- NOVEDADES EN LA ORDENACIÓN

---

Una de las principales novedades de la Ley 39/2015, coherente con su propósito principal de eliminar el papel de la Administración pública, es la regulación del expediente administrativo. Así como se establece como medio normal de emisión y constancia documental de los actos administrativos el formato electrónico (artículo 36.1 “Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”) también se establece en el apartado segundo del artículo 70 de la Ley 39/2015 que los expedientes asumirán ese formato.

Pero el régimen del expediente administrativo que abre este capítulo III del Título IV incurre en algunas confusiones recurrentes a la hora de definir una institución de cabal importancia, entremezclando una vez más, como tantas normas precedentes, el conjunto ordenado de actuaciones (secuencia de trámites) con su reflejo documental, las dos acepciones principales del término expediente (procedimiento y carpeta de documentos), cuya formulación conjunta esquiva precisiones y consecuencias relevantes desde el punto de vista del correcto manejo de los documentos, que es el punto clave y a menudo descuidado en nuestra normativa de procedimiento administrativo<sup>16</sup>.

Claramente opta por el reflejo documental como elemento material del expediente el legislador en la redacción del segundo apartado del artículo 70, señalando que se formarán por la agregación ordenada (¿conforme a un criterio cronológico, o a qué otra opción?) de “cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos”, ¿cuáles son éstos?, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Equiparación comprensible aunque desactualizada del expediente electrónico al clásico en papel (ordenado e indiciado), olvidando que los nuevos formatos no están condicionados por la arquitectura libresca derivada del papel, ni un índice tiene por qué limitarse a una relación numérica secuencial.

Muy claro queda que en el expediente debe encontrarse necesariamente la copia electrónica certificada de la resolución adoptada, pero sobre otros documentos suscita la redacción del apartado cuarto de este artículo 70 multitud de dudas, incertidumbres jurídicas problemáticas: *“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 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”*.

---

<sup>16</sup> Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, 2009.

Más precisa es la regulación de los requisitos técnicos que debe cumplir un expediente que por norma deba ser compartido, previsiones que habrían de extenderse razonablemente a todos aquellos que pudieran tener alguna trascendencia o terminar en algún momento solicitados por órganos de control, incluyendo los tribunales del orden contencioso administrativo: “3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos”.

La regulación del impulso en el artículo 71 de la Ley 39/2015 aporta escasas novedades respecto de su precedente en la Ley 30/92. La apelación al principio de celeridad resulta escasamente operativa a la vista de las oportunidades perdidas para la verdadera agilización de los trámites y los procedimientos, consecuencia necesaria aunque ausente de tal principio<sup>17</sup>. En general la cuestión de los tiempos hubiera podido ser acometida de forma más audaz, máxime si tenemos en cuenta la importancia de este indicador, variable y recurso escaso sobre el desarrollo y los costes de las iniciativas empresarial<sup>18</sup>.

El nuevo régimen de concentración de trámites recoge la única novedad de la apelación al principio de simplificación administrativa (artículo 72). Para los que deban ser realizados por los interesados se mantiene el plazo clásico de diez días, idéntico al previsto para su subsanación (artículo 73). Tampoco hay cambios en lo relativo a las cuestiones incidentales, que no suspenden la tramitación del procedimiento, salvo la recusación (artículo 74).

## V.- NOVEDADES EN LA INSTRUCCIÓN

---

La única previsión subrayable sobre actos de instrucción que cambia el régimen anterior es la relativa a la realización de los mismos por medios electrónicos, prevista en el apartado primero del artículo 75, que a continuación señala los requisitos que deben cumplir las aplicaciones informáticas para la instrucción de procedimientos (“deberán garantizar el control

---

<sup>1717</sup> Vid. RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Principio de celeridad”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Dir.), *Principios de Derecho administrativo*, La Ley, Madrid, 2010.

<sup>18</sup> Vid. JIMÉNEZ FRANCO, Emmanuel, “tiempos y plazos...”, en *Instituciones de procedimiento administrativo común*, cit, págs..

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”), una regulación de gran alcance e importancia puesto que de la misma dependerá en gran medida la efectividad de gran parte del Derecho del procedimiento administrativo, así como la posibilidad de exigir responsabilidades por los eventuales incumplimientos, infracciones o irregularidades, nada menos.

No hay novedades en el régimen de alegaciones (artículo 76). En lo relativo a la prueba, la mención a la Ley de Enjuiciamiento Civil es plenamente pertinente, como lo son las aclaraciones sobre el valor probatorio de ciertos documentos (“5. *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*”), y el carácter de los informes solicitados con tal propósito (“6. *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*”). También es destacable la previsión sobre la incorporación de la prueba a la propuesta de resolución (“7. *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*”). Todo ello despeja algunas dudas, aunque no todas las que presenta esta institución capital del procedimiento administrativo<sup>19</sup>.

Los cambios en el régimen de los informes son mínimos, reproduciendo los artículos 79 y 80 previsiones anteriores. Sólo es destacable la exigencia del apartado segundo del artículo 80 sobre su necesaria emisión por medios electrónicos, la posibilidad de suspender el plazo por su falta de emisión y las ya conocidas posibilidades de no tomarlos en cuenta por emitirse fuera de plazo. Para los procedimientos de responsabilidad patrimonial, el artículo 81 contempla especialidades.

La participación de los interesados en los procedimientos se regula en el artículo 82, con remisiones destacables a la Ley 19/2013 (Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). El trámite de audiencia es un clásico cuyo régimen está bien decantado, incorporándose ahora previsiones sobre los informes preceptivos en los casos de responsabilidad y conflictos con contratistas.

El trámite de información pública se regula en el artículo 83, aunque debe conectarse necesariamente con todas las previsiones sobre participación y gobierno abierto en decisiones normativas (reguladas en el último Título de la Ley). Se pone al día esta posibilidad mediante las herramientas de la sede electrónica, pero no cambia la posición de quienes realizan observaciones por esta vía (que no adquieren por esta sola intervención la condición de

---

<sup>19</sup> Vid. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2009.

interesados en el procedimiento). Se pierde en parte con ello la oportunidad de sintonizar del todo este trámite con el gobierno abierto.

## VI.- NOVEDADES EN LA FINALIZACIÓN

---

No varían en la Ley 39/2015 las formas de terminación del procedimiento administrativo, ahora enunciadas en el artículo 84 (resolución, desistimiento, renuncia, declaración de caducidad, imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas), a las que se añade la convencional (en el artículo 86), y otras específicas de los procedimientos sancionadores (reconocimiento de responsabilidad, previsto en el artículo 85).

Alguna novedad contiene el artículo 87, en su régimen de actuaciones complementarias: *“Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento.*

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

## VII.- EL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO

---

El Capítulo VI del Título IV de la Ley 39/2015 incorpora la novedad de una posible tramitación simplificada del procedimiento, cuyos presupuestos define el artículo 96: “Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen...”. En estos casos, podrá acordarse tanto de oficio como a solicitud de interesados. También se contempla la posibilidad de que un procedimiento se inicie en formato simplificado y, en cualquier momento anterior a su resolución, se acuerde su tramitación ordinaria, a la vista de averiguaciones de hechos o apreciaciones jurídicas que desmientan una primera impresión de sencillez.

Entre las garantías que deben rodear la decisión de acordar la tramitación simplificada se incluye por supuesto la notificación a los interesados, a quienes la norma concede una suerte

de poder de veto sobre esta opción, luego en realidad la posibilidad de acordarlo de oficio está limitada a lo que ellos digan. Si cualquiera se opone, “la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria”, regla que invierte la discrecionalidad administrativa en el manejo de los tiempos y los trámites en el resto de los procedimientos.

Los plazos del procedimiento simplificado son breves, aunque no fugaces: “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 siguientes trámites:

- 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 durante el 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 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.

En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria”.

[www.eclap.jcyl.es](http://www.eclap.jcyl.es)