



Jornadas sobre  
**Nuevas Leyes  
Administrativas**

# **EL IMPACTO NORMATIVO DE LA LEY 39/2015 EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: ESPECIAL REFERENCIA A LOS SUJETOS EN EL PROCEDIMIENTO**

**Santiago A. Bello Paredes**  
**Profesor Titular de Derecho Administrativo**  
**Universidad de Burgos**

# **EL IMPACTO NORMATIVO DE LA LEY 39/2015 EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: ESPECIAL REFERENCIA A LOS SUJETOS EN EL PROCEDIMIENTO**

**Santiago A. Bello Paredes**  
**Profesor Titular de Derecho Administrativo**  
**Universidad de Burgos**

## **I.- OBJETIVOS DECLARADOS DE LA 39/2015**

---

El Preámbulo de la Ley 39/2015 establece un listado de objetivos que la nueva normativa trata de cumplir y que pueden resumirse en las siguientes afirmaciones del legislador:

1º. Establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa<sup>1</sup>.

Y es que esta ley tiene una vocación distinta de su “hermana”, la 40/2015 que se dicta con una finalidad “ad intra”.

Y una finalidad fundamental de la ley 39/2015 es **actualizar, vigorizar e integrar criterios jurisprudenciales** ya consolidados respecto de los contenidos en las leyes 30/1992 (con una edad de más de 20 años), y 11/2007, de 22 de junio, así como profundizar “**en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico**”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Apartado I de este Preámbulo.

<sup>2</sup> Apartado III del Preámbulo.

Y este último aspecto resulta nuclear a lo largo de todo el texto normativo que hoy comentamos y sobre lo cual debemos hacer, inmediatamente después, un conjunto de reflexiones.

2º. Esta Ley tiene una profunda vocación de alcanzar objetivo de carácter económico (eficiencia y eficacia en la actuación administrativa, p.ej: la reforma de las notificaciones administrativas para incrementar la tasa de notificaciones realizadas y el tiempo y el dinero empleada en éstas).

Y ello debe encuadrarse en el ámbito de los trabajos, estudios y recomendaciones realizadas sobre la nueva configuración de los poderes públicos y sus relaciones con los ciudadanos, ya sean realizados en el ámbito internacional (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>3</sup> como nacional (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)<sup>4</sup> o Plan Nacional de Reformas (PNR), dentro de cuyas conclusiones y proyectos se incluía la reforma de la legislación del procedimiento administrativo.

**De esta forma, la ley 39/2015 surge al calor de las reformas introducidas en España, como consecuencia de la crisis económica datada en el año 2008 como fecha inicial, y con una incierta fecha final.**

A la vista de ello, tenemos que cuestionarnos si ésta marcada tendencia economicista, ha conseguido conjugar un necesario equilibrio con los derechos de los ciudadanos (la otra parte en el procedimiento administrativo), que tan bien lograda estaba en la regulación del régimen jurídico del “procedimiento administrativo de la LPA de 1958”.

Y es que mejorar sustancialmente el esqueleto jurídico y conceptual del régimen del procedimiento administrativo resulta difícil, por ello el legislador de 2015 se ha centrado en actualizar contenidos y, fundamentalmente, realizar una apuesta decidida por la implantación real de las TIC en el seno de la actuación de las APPP.

3º. En un plano conceptual el propio legislador trata de efectuar una definición del instituto jurídico del procedimiento administrativo al entenderlo 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”<sup>5</sup>.

Aunque el propio legislador estatal es plenamente consciente de que el título competencial que le habilita para actuar, contenido en el artículo 149.1.18ª CE, permite la existencia de especialidades “ratione materiae” u organizativas que permita la regulación

---

<sup>3</sup> Y referido en la recomendación “Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement”, <http://www.oecd.org/spain/spain-from-administrative-reform-to-continuous-improvement.htm> (fecha consulta 01/06/2016).

<sup>4</sup> Cuyo Informe, de 21 de junio de 2013, se puede encontrar en [http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma\\_aapp.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma_aapp.html), (fecha consulta: 01/06/2016).

<sup>5</sup> Apartado II del Preámbulo de la ley.

autonómica en esta materia siempre que respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto del “procedimiento administrativo común”.

**Se vuelve a pretender generar un marco regulatorio único para los procedimientos administrativos, incluyendo el de la responsabilidad patrimonial y el sancionador**, aunque como ocurriera con el texto normativo de la Ley 30/1992, ello no se consigue de forma completa.

En primer lugar, se consagran las excepciones ya existentes de procedimientos especiales regulados por leyes (Disposición adicional primera.1” y en concreto, no ha sido capaz de ampliar su actuación a los ámbitos tributario y de Seguridad Social en los cuales ya la ley 30/1992 se declaró de aplicación supletoria, pues la Disposición adicional primera.2 reitera su aplicación supletoria<sup>6</sup> en:

*“a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.*

*b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.*

*c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, **en materia de tráfico y seguridad vial** y en materia de extranjería.*

*d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo”.*

Además, el artículo 1.2 de la Ley 39/2015 admite que por Ley, “*cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario*” podrá incluirse trámites adicionales o distintos. Y reglamentariamente se podrán establecer “especialidades” 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*”.

Y esta situación puede significar **una quiebra al declarado principio de las sistematicidad y de la seguridad jurídica**, pues el ciudadano deberá conocer no sólo este texto normativo, sino la pléyade de normativa especial para poder “predecir” el comportamiento de las Administraciones Públicas.

**Antes de entrar a comentar, brevemente y de forma transversal, las principales “novedades” de la Ley 39/2015, su verdadero impacto se produce en el ámbito de las TIC.**

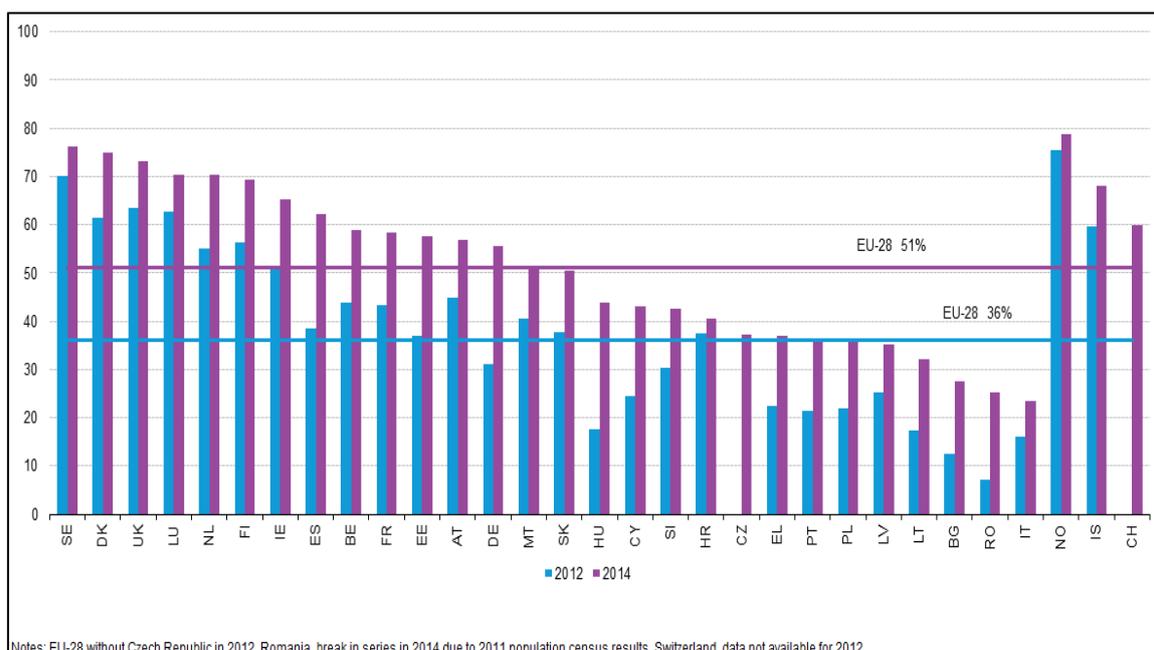
---

<sup>6</sup> Lo que viene a constituir una continuidad normativa con la regulación supletoria de la ley 30/1992, contenida en sus disposiciones adicionales quinta, sexta y séptima.

## II.- LA POSICIÓN DE LOS CIUDADANOS ANTE EL USO DE LAS TIC POR LAS AAPP

A pesar de que a finales del año 2015 más de 36 millones de ciudadanos españoles tienen ya en su poder el DNI electrónico, lo cual les podría permitir interactuar con las Administraciones públicas electrónicamente, existen razonables dudas de que este canal tecnológico sea el preferido por los ciudadanos en España de una forma inmediata.

Y ello contrasta con los datos objetivos del uso de Internet en España, que se encuentra por encima de la media europea. De esta forma la evolución en todos los países de la Unión Europea entre los años 2012-2014 ha sido la siguiente<sup>7</sup>:



Fuente: Eurostat 2014

Según los últimos datos elaborados por el Pleno del Consejo Superior de Administración Electrónica al Consejo de Ministros en fecha 10 de enero de 2014, y contenidos en el Informe sobre el grado de avance de la Administración Electrónica en la Administración General del Estado (AGE), se concluye que *“la AGE tiene a disposición ciudadana cerca de 2.900*

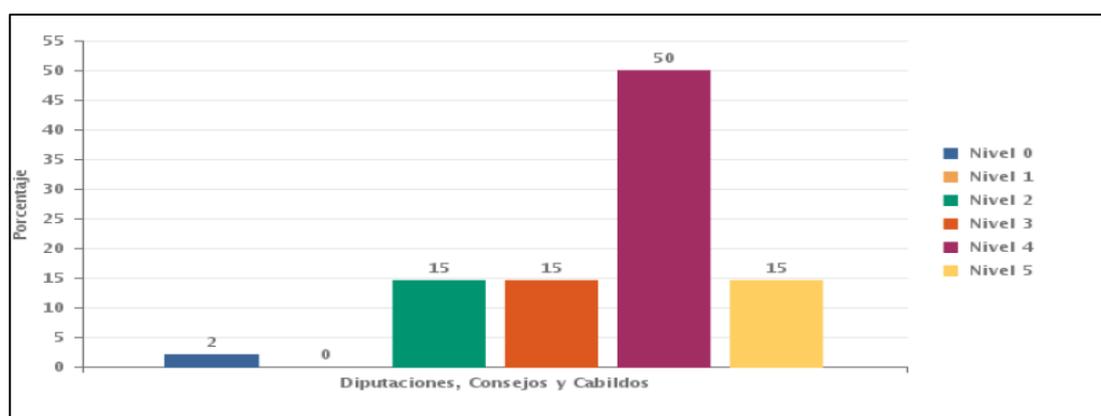
<sup>7</sup> En [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Internet\\_and\\_cloud\\_services\\_statistics\\_on\\_the\\_use\\_by\\_individuals](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Internet_and_cloud_services_statistics_on_the_use_by_individuals), (consulta: 01/06/2016)

procedimientos y servicios públicos que sirven tanto a ciudadanos como a empresas”, de los cuales “193 son de carácter interno y 2.798 sirven a los intereses y necesidades de ciudadanos y empresarios”, lo que representa un porcentaje del 96,4% de los procedimientos que se pueden realizar con la AGE”<sup>8</sup>.

Así, durante el año 2014 ha habido más de 465 millones de trámites con la AGE, de los que más de 345 millones han sido iniciados por medios electrónicos, lo que indica el grado de desarrollo actual de la Administración electrónica.

En lo que se refiere al ámbito autonómico y local; y si nos detenemos a estudiar este último, la situación es completamente diversa, pues tenemos que diferenciar el ámbito provincial del municipal, y dentro de este último, dependiendo por el tamaño de municipio.

En el ámbito provincial, y según el Informe Reina 2014 (“Las tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas”<sup>9</sup>):



Fuente: Informe Reina 2014

**Lo que evidencia que de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, sólo el 65% de ellas está entre los niveles 4 y 5** que son los referidos a la utilización de procedimientos electrónicos avanzados, mientras que el resto sólo contempla la e-Administración para realizar información, descarga de formularios y remisión de éstos.

En el ámbito municipal, la situación es aún más asimétrica, pues en los municipios de gran población, existe una notable implantación de la Administración electrónica, lo que contrasta con los municipios de pequeña o escasa población (menos de 30.000 habitantes). Por

<sup>8</sup>[http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_OBSAE/pae\\_Informes/pae\\_InformeAvanceAdmin/pae\\_InfDescripcion.html#.Veq1WBHtmko](http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeAvanceAdmin/pae_InfDescripcion.html#.Veq1WBHtmko), (consulta: 01/06/2016).

<sup>9</sup>[http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_OBSAE/pae\\_Informes/pae\\_InformeREINA/pae\\_InfDescripcion.html#.Veq5GhHtmko](http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeREINA/pae_InfDescripcion.html#.Veq5GhHtmko) (consulta: 01/06/2016), pág. 106.

ejemplo, en la materia de pago de impuestos municipales (Impuesto de Bienes Inmuebles), la situación es la siguiente<sup>10</sup>:

| Municipios             | Nivel 0 | Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 3 | Nivel 4 | Nivel 5 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| >500.000 Hab.          | 0%      | 0%      | 0%      | 17%     | 50%     | 33%     |
| 100.000 a 500.000 Hab. | 2%      | 2%      | 16%     | 16%     | 41%     | 24%     |
| 30.000 a 100.000 Hab.  | 13%     | 14%     | 22%     | 15%     | 25%     | 10%     |
| 10.000 a 30.000 Hab.   | 44%     | 21%     | 12%     | 18%     | 3%      | 3%      |
| 1.000 a 10.000 Hab.    | 56%     | 17%     | 16%     | 3%      | 8%      | 1%      |
| 500 a 1.000 Hab.       | 70%     | 18%     | 6%      | 3%      | 3%      | 0%      |

Fuente: Informe Reina 2014

Y peor está la situación en el ámbito de la tramitación de licencias municipales, en este supuesto de obras<sup>11</sup>:

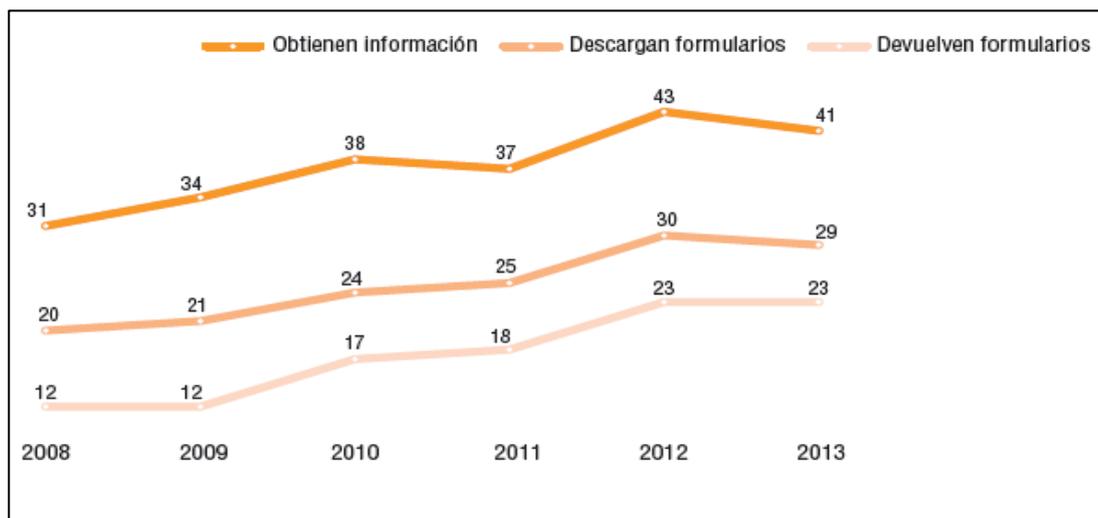
| Municipios             | Nivel 0 | Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 3 | Nivel 4 | Nivel 5 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| >500.000 Hab.          | 0%      | 0%      | 50%     | 0%      | 50%     | 0%      |
| 100.000 a 500.000 Hab. | 2%      | 2%      | 49%     | 22%     | 20%     | 6%      |
| 30.000 a 100.000 Hab.  | 8%      | 10%     | 43%     | 28%     | 10%     | 1%      |
| 10.000 a 30.000 Hab.   | 29%     | 6%      | 35%     | 26%     | 3%      | 0%      |
| 1.000 a 10.000 Hab.    | 37%     | 13%     | 31%     | 14%     | 5%      | 2%      |
| 500 a 1.000 Hab.       | 54%     | 9%      | 23%     | 14%     | 0%      | 0%      |

Fuente: Informe Reina 2014

En lo que se refiere a la utilización por los ciudadanos de las herramientas contenidas en la Administración electrónica, la evolución de su utilización por los ciudadanos en España parece haberse estancado<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> Cit., pág. 107.

<sup>11</sup> Cit., pág. 108.



Fuente: e-Administración 2014 Fundación Orange, en España y Europa 2013

Y esta situación es, en cierta manera, común en toda Europa, pues en términos porcentuales de utilización por los internautas en los últimos doce meses del año 2013, según el citado estudio “e-Administración 2014”, y en relación con los servicios públicos más demandados<sup>13</sup>:

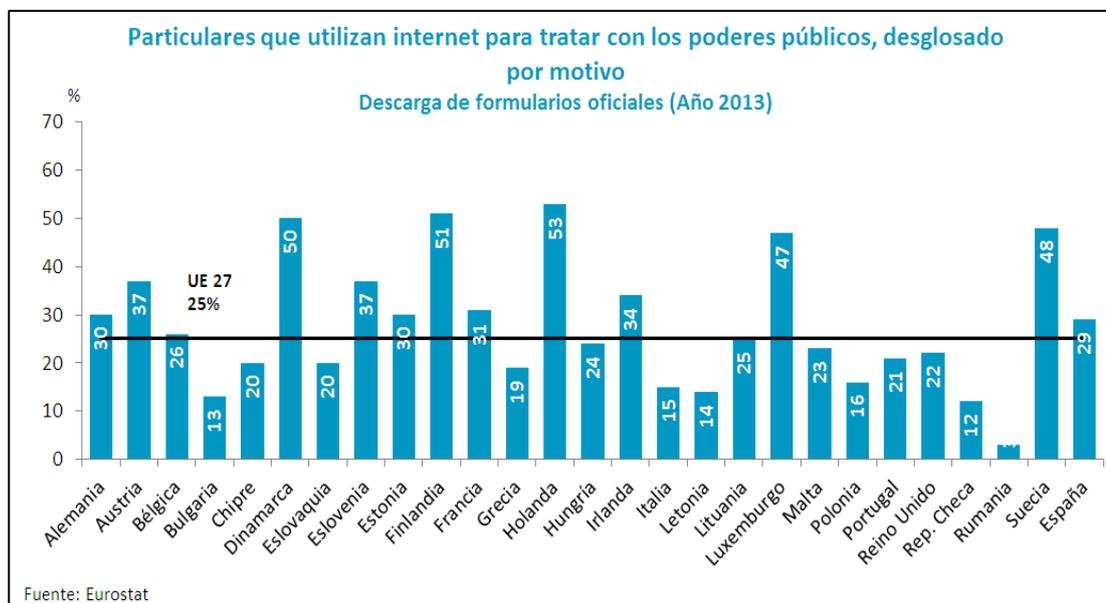


Fuente: e-Administración 2014 Fundación Orange, en España y Europa 2013

<sup>12</sup>En [http://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eE2014/Informe\\_eE2014.pdf](http://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eE2014/Informe_eE2014.pdf), (consulta: 01/06/2016), pág. 137.

<sup>13</sup> Cit., pág. 139.

Y en un ámbito más concreto de la utilización de la e-Administración a nivel básico, la situación es claramente poco “intensiva”<sup>14</sup> en España y en la UE:



Por último, hay otra cuestión clave de analizar y se refiere al carácter obligatorio de las utilización de los medios electrónicos, lo que la diferencia del régimen contenido en la Ley 11/2007 (artículo 6.1 que era considerado como un derecho subjetivo); por el contrario la ley 39/2015 determina un régimen dual.

En primer lugar, continua estableciendo que *“las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las AAPP 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 AAPP”*, artículo 14.1.

Mientras que en el apartado segundo establece la obligación de la utilización de medios electrónicos para los siguientes colectivos:

*“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.*

<sup>14</sup><http://www.ontsi.red.es/ontsi/es/indicadores/e-admin/indicadores-complementarios>. (consulta: 01/06/2016).

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”.*

Por último, el artículo 14.3, con idéntico contenido que el 41.1 “in fine” sobre notificaciones, dispone que: *“Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.*

Más allá de que esta ampliación subjetiva pueda parecer excesiva cuantitativa y cualitativamente, resulta ciertamente criticable que para este colectivo de interesados no sea aplicable a las Administraciones Públicas la obligación de asistir en el uso de medios electrónicos, tal y como dispone el artículo 12.2.

### III.- EL IMPACTO REAL DE LA NUEVA NORMATIVA: PRINCIPALES NOVEDADES

---

Las principales novedades en el ámbito de la Ley 39/2015 son las siguientes:

- 1.1. En materia de plazos se introduce el cómputo por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles tratando de unificar de este modo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo. (Artículo 30.2).

Falta la regulación de los días 24/12 y 31/12 para asemejarse al proceso judicial.

- 1.2. En materia de notificaciones se declara la preferencia de la utilización de medios electrónicos (artículo 41.1), sin obviar la notificación no electrónica en los supuestos de “comparecencia espontánea” y “por entrega por empleado público”, artículo 41.2.

Y también se regula la situación del ciudadano que ha optado por el papel, artículo 42.1, puede voluntariamente acceder a la notificación “en la sede electrónica de la Administración”, o se le deberá notificar en su domicilio, artículo 42.2 (persona mayor de 14 años).

Si la notificación es electrónica: por ser obligatorio el medio de actuación o por haber sido elegido por el ciudadano, se tendrá por rechazada cuando transcurran 10 días naturales “desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido”, artículo 43.2.

¿Y cómo saber cuándo está a mi disposición?, generalmente deberá ser a través de los “avisos electrónicos”, artículo 41.6, pero resulta criticable que si no existiera ese aviso ello “no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”.

Notificación infructuosa: BOE (así se consigue que con la creación una mera alerta en su web todos los ciudadanos estén informados de las notificaciones de las que sean destinatarios: ¿Pero eso lo saben los ciudadanos?

1.3. En materia de iniciación del procedimiento administrativo por propia iniciativa (artículo 59) se distingue entre:

- Como consecuencia de orden superior (artículo 60). Vinculante
- Por petición razonada de otros órganos (artículo 61). No vinculante.
- **Por denuncia (artículo 62). Estatuto jurídico del denunciante:**
  - o No es interesado, por el mero hecho de ser denunciante.
  - o *“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”.*

1.4. MEDIDAS PROVISIONALES: Se enumeran de acuerdo con la LEC:

*“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.*

1.5. PRUEBA: Tb. Referenciada su valoración a la LEC: Artículo 7.1.

1.6. ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS (Artículo 87). Con similitud a la LEC: (Diligencias para mejor proveer, Diligencias finales). Ya estaban recogidas en el Decreto regulador del procedimiento sancionador 1398/93, artículo 20.

1.7. Se regula la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, donde se establece su ámbito objetivo de aplicación, el plazo máximo de resolución que será de treinta días y los trámites de que constará. (ARTÍCULO 96).

Merece destacarse este precepto pues supone un avance notable en la búsqueda de la simplificación administrativa que se puede acordar de oficio o a instancia del interesado, quedando en su mano la posibilidad de que se tramite por el procedimiento ordinario (artículo 96.2), salvo en el supuesto de procedimientos sancionadores cuya imputación sea por falta leve (artículo 96.5).

ESQUEMA:

*“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”.*

1.8. Se suprimen las reclamaciones previas a la vía civil y laboral (Disposición final tercera)

## IV.- EL IMPACTO NORMATIVO EN EL ÁMBITO DE LOS SUJETOS EN EL PROCEDIMIENTO

---

### 1.1. En el ámbito de las AAPP

Tanto la ley 39/2015, como la 40/2015, hacen el esfuerzo normativo de definir el concepto legal del “sector público”, esto es a quién se aplica esta ley, distinguiendo entre “Administración pública”: AGE, Administraciones de las Comunidades Autónomas y entidades que integran la Administración local, así como “cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas” Y

*“sector público institucional”: “b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.*

*c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley”.*

Me van a permitir, por mi condición de universitario que les muestre mi perplejidad sobre que las Universidades hayan dejado de ser, para estas leyes hermanas, como Administraciones Públicas, cuando el régimen legal en otros ámbitos, como el del personal, van por otros caminos:

El artículo 2.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, se establece la aplicación de esta normativa “al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas: (...). Las Universidades públicas”.

Y si quieren más: El actual Texto Refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establece que las Universidades públicas quedarán englobadas en la categoría de “Administración pública”, artículo 3.2. c).

## 1.2. En el ámbito de los ciudadanos

En este ámbito de referencia, las reformas no son especialmente significativas; no obstante pasaremos a su valoración:

- Se extiende la capacidad de obrar en el ámbito del Derecho administrativo a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente.

*Artículo 3.c: Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.*

- En materia de representación se introducen nuevos sistemas para acreditarla, destaca el apoderamiento apud acta presencial o electrónico o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente (artículo 5 Ley 39/2015).

*Artículo 5.4: La representación podrá acreditarse 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 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”.*

El apoderamiento apud acta se realizará (artículo 6.5):

*“mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica haciendo uso de los sistemas de firma electrónica previstos en esta Ley, o bien mediante comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros”.*

- Registro de apoderamientos (artículo 6), que deberán tener las AGE, las Administraciones Autonómicas y las Entidades locales que deberá contener: *“al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas. También deberá constar el bastanteo realizado del poder”.* **¿Qué significa el bastanteo del poder? y ¿quién tiene que efectuar esta declaración de que el “poder otorgado” es bastante o suficiente para el acto a realizar en sede administrativa: Asesoría Jurídica?** Pago de tasa pública:

Bastanteo poderes ya existía en materia de contratación pública (artículo 58 del RD 1098/2001: *“2. Estos poderes deberán ser bastanteados previamente y por una sola vez por la Asesoría Jurídica de la Caja General de Depósitos o por la Abogacía del Estado de la provincia cuando se trate de sucursales o por los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas o Entidades locales contratantes. No obstante, si el poder se hubiere otorgado para garantizar al interesado en un concreto y singular procedimiento y forma de adjudicación o contrato, el bastanteo se realizará con carácter previo por el órgano que tenga atribuido el asesoramiento jurídico del órgano de contratación”.*

Dos tipologías de Registros: generales (declaración anterior) y particulares (*en cada Organismo donde se inscriban los poderes otorgados para la realización de trámites específicos en el mismo. Cada Organismo podrá disponer de su propio registro electrónico de apoderamientos*).

Todos deben ser interoperables.

Tipología de poderes (artículo 6.4):

*“a) Un poder general para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración.*

*b) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto.*

*c) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites especificados en el poder”.*

Validez máxima de los poderes: 5 años, prorrogables por otros 5 años.

- La separación entre la identificación del interesado y la firma electrónica del mismo, así como la simplificación de medios para acreditarlas. Con carácter general, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado. Además, se establecen un conjunto de categorías de identificación y firma que deberán utilizar todas las Administraciones.

Sistemas de identificación (artículo 9): A través del DNI o “documento identificativo equivalente”, artículo 9.1; a través “de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad” y entre ellos los siguientes (artículo 9.2 y 3):

“a) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.

b) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».

c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan”.

Sistemas de firma (artículo 10): “través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento”.

Medios de firma, artículo 10.2:

a) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.

b) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».

c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan”.

**Concepto de firma electrónica**, Según la Ley 59/2003 (artículo 3), de firma electrónica, en España, la **firma electrónica** “avanzada es la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede utilizar, con un alto nivel de confianza, bajo su exclusivo control.

Se considera firma electrónica reconocida la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma”.

**Utilización de la identificación o firma (artículo 11):**

*“1. 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 esta Ley.*

*2. Las Administraciones Públicas sólo requerirán 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”.*

**Derechos de las personas con capacidad de obrar en relación con las AAPP, artículo 13:**

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

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

*d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.*

*g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.*

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

*i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes”.*

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.

Derechos de los interesados en el procedimiento, artículo 53:

a) *A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.*

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) *A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.*

c) *A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.*

d) *A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.*

e) *A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.*

f) *A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.*

g) *A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.*

h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2”.

## IV.- CONCLUSIONES

---

1º. El impacto normativo de la ley 30/95 en materia de “procedimiento administrativo” ha sido relativamente moderado, pues se sigue manteniendo el esquema y diseño procedimental de la LPA de 1958.

2º. El procedimiento administrativo debe aunar los principios tradicionales del cumplimiento del principio de legalidad con otros de nuevo cuño con la participación de los ciudadanos o la transparencia (anclados en el carácter democrático de los Estados).

4º. Se utilizan técnicas y referencias procesales, que inducen a pensar en cierta “judicialización” del procedimiento administrativo.

5º. La clave está en la búsqueda del equilibrio, de la “mediedad” como nos animaba a alcanzar Aristóteles en la *“Ética a Nicómaco”*, y en esta materia aún estamos iniciando la senda para en contar su significado y contenido<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> BELLO PAREDES, SA, “Un ejemplo de necesaria articulación de diversos intereses públicos en conflicto: minería versus el medio ambiente”, *Actualidad Administrativa*, nº 12, 2009, pág. 12.

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