

Nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo común y régimen jurídico de las Administraciones Públicas



ÍNDICE

UNIDAD DIDÁCTICA 1. LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	3
INTRODUCCIÓN.....	3
OBJETIVOS.....	4
ESQUEMA.....	5
1. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, OBJETIVOS Y REGULACIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES.....	5
1.1. REFORMA INTEGRAL Y ESTRUCTURAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	6
1.2. FUNDAMENTOS Y CONTEXTO DE LA REFORMA.	7
1.2.1. <i>Fundamento constitucional</i>	8
1.2.2. <i>Razones económicas</i>	8
1.2.3. <i>Razones jurídicas</i>	9
1.3. OBJETIVOS LEGISLATIVOS.	11
1.3.1. <i>Mejorar la eficiencia administrativa con una Administración totalmente electrónica, con cero papel, e interconectada</i>	11
1.3.2. <i>Mejorar la seguridad jurídica</i>	12
1.3.3. <i>Incrementar la calidad normativa</i>	12
1.3.4. <i>Establecer procedimientos administrativos más ágiles y eficientes</i>	13
1.3.5. <i>Incrementar la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas</i>	14
1.4. PRINCIPALES ANTECEDENTES.	14
1.5 ESTRUCTURA, CONTENIDO Y NOVEDADES PRINCIPALES.....	15
1.5.1. <i>Con carácter General</i>	16
1.5.2. <i>Ámbito subjetivo</i>	17
1.5.3 <i>En materia de identificación y firma electrónica</i> :	17
1.5.4. <i>En materia de gestión de procedimientos</i> :	18
1.5.5. <i>Otras novedades</i> :	20
1.6 EL OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY.....	20
1.7 ENTRADA EN VIGOR Y RÉGIMEN TRANSITORIO.	23
1.7.1. <i>Entrada en vigor</i>	23
1.7.2. <i>Adaptación normativa</i>	23
1.7.3. <i>Desarrollo normativo de la Ley</i>	23
1.7.4. <i>Régimen transitorio</i>	23
1.8 VIGENCIAS Y DEROGACIONES.....	24
2. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NOVEDADES EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	26
2.1. EL DERECHO DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	26
2.2. DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO.	30
2.3. DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	37
2.4 DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	50
3. LOS PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN Y PRODUCCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y DISPOSICIONES NORMATIVAS.	54
3.1 DE LAS DISPOSICIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.....	54
3.2. DE LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA	65



3.3. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS Y DISPOSICIONES.....	67
3.4. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.....	69
RESUMEN.....	71
BIBIOGLAFÍA.....	73
ENLACES DE INTERÉS	74
ANEXOS.....	75
UNIDAD DIDACTICA 2. EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.....	76
INTRODUCCIÓN.....	76
OBJETIVOS.....	77
ESQUEMA.....	77
1. LA REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO EN LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE REGULACIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES, PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.....	78
1.1 ANTECEDENTES, FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA.	78
1.1.1. <i>Antecedentes</i>	78
1.1.2. <i>Fundamentos</i>	79
1.1.3. <i>Objetivos</i>	81
1.2. ESTRUCTURA, CONTENIDO Y PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LRJSP.	85
1.2.1. <i>Entrada en vigor</i>	85
1.2.2. <i>Estructura de la LRJSP</i>	86
1.3. DISPOSICIONES GENERALES, PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO.	93
1.4. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	97
2. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.	102
2.1 EL “ADELGAZAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS”.	102
2.2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL.	104
2.2.1. <i>Antecedentes</i>	104
2.2.2. <i>Regulación</i>	106
3. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DE LA LRJSP.	113
3.1. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.....	113
3.2. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.....	118
3.2.1. <i>Derogaciones y vigencias</i>	121
RESUMEN.....	122
BIBLIOGRAFÍA	123
ENLACES DE INTERÉS	124
ANEXOS.....	124



UNIDAD DIDÁCTICA 1. LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN

La coyuntura económica y social y por la que atraviesa España durante esta época ha generado una profunda reflexión y debate acerca de la estructura, competencias y ética en la forma de prestar servicios las Administraciones Públicas. En consecuencia, se han revisado y modificado numerosas normas y se han aprobado otras con el fin de mejorar y asegurar la eficiencia de nuestras Administraciones y cumplir con las obligaciones impuestas por organizaciones internacionales a las que pertenece el Estado español. Diversidad de leyes que, como la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras de relevante importancia para la gestión pública, además de las Leyes de Presupuestos generales de cada año, han venido a configurar lo que algunos estudiosos han calificado como el Derecho Administrativo de la crisis.

Nuevos paradigmas como la transparencia, la racionalización, la sostenibilidad, la administración electrónica y la eficiencia se manifiestan en cualesquiera de las normas que tienen por objeto la regulación del comportamiento y actuación de nuestras instituciones públicas.

Actualmente, las formas de actuación de las Administraciones Públicas están sometidas a cambios profundos tanto en sus propias técnicas como en las formas operativas de realización con la incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información.

La creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas - CORA - y sus informes han sido determinantes en el impulso para la adaptación de las Administraciones al nuevo escenario presidido por la simplificación, transparencia y eficiencia en el marco de la "Better Regulation" y "Smart Regulation" (regulación inteligente), conceptos que se predicen en la UE desde la Cumbre de Lisboa del año 2000 y que se recogen en el informe de la OCDE "Better regulation in Europe: Spain 2010", dedicando su Capítulo I, a "La Administración electrónica como respaldo de la Mejora de la regulación", con su continuación en el posterior informe emitido en 2014 "Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement".

Las primeras recomendaciones de aquél informe han sido atendidas con normas como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, forman parte de la reforma



estructural de las Administraciones, impulsada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), que regula las relaciones externas entre la Administración y los ciudadanos, pretende implantar una Administración totalmente electrónica, interconectada y transparente, mejorando la agilidad de los procedimientos administrativos y reduciendo los tiempos de tramitación.

Los objetivos y deseos del legislador recogidos en la Exposición de motivos de la norma contrastan con el plazo general de un año para su entrada en vigor. No obstante, será de dos años para la efectiva implantación de las reformas derivadas de la Administración electrónica, quizá la más aireada y necesaria. Este escenario inevitablemente nos podría recordar la célebre, *"tan largo me lo fiais"* de don Juan Tenorio.

Este curso se centra en el conocimiento, estudio y análisis de las principales modificaciones producidas en dos de los pilares del Derecho Administrativo: el procedimiento administrativo y el régimen jurídico del sector público, a través de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) y la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público](#), recientemente aprobadas y publicadas ambas en el B.O.E. el día 2 de octubre de 2015.

Analizaremos su contenido, orientado principalmente a las cuestiones más novedosas y modificaciones más importantes respecto del marco normativo anterior que nos permita alcanzar las conclusiones necesarias para su mejor aplicación.

OBJETIVOS

- Analizar el contexto en el que se impulsa la iniciativa de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Estudiar y conocer el Planteamiento general de la reforma administrativa, objetivos y regulación de las disposiciones generales.
- Identificar las principales novedades en materia de procedimiento administrativo común en las Administraciones Públicas.
- Analizar las principales medidas en materia simplificación de trámites administrativos y Administración electrónica.
- Conocer el nuevo procedimiento de elaboración y producción de disposiciones normativas.
- Reconocer los nuevos derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública.



ESQUEMA

1. Planteamiento general de la reforma administrativa, objetivos y regulación de las disposiciones generales.
2. Análisis de las principales novedades en materia de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.
3. Los procedimientos de elaboración y producción de actos administrativos y disposiciones normativas.

1. Planteamiento general de la reforma administrativa, objetivos y regulación de las disposiciones generales.

PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo, entre los que destaca el sistema de recursos administrativos y el control realizado por jueces y tribunales, como preventivo, a través del procedimiento administrativo, que es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, como reza el artículo 103 de la Constitución.

El informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en junio de 2013 parte del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles.

En esta misma línea, el Programa nacional de reformas de España para 2014 recoge expresamente la aprobación de nuevas leyes administrativas como una de las medidas a impulsar para racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad.

Los defectos que tradicionalmente se han venido atribuyendo a las Administraciones españolas obedecen a varias causas, pero el ordenamiento vigente no ajeno a ellas, puesto que el marco normativo en el que se ha desarrollado la actuación pública ha propiciado la aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica. Para superar estas deficiencias es necesaria una reforma integral y estructural que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado.

En coherencia con este contexto, se propone una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas. Para ello se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español: la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Esta Ley constituye el primero de estos dos ejes, al 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



1.1. Reforma integral y estructural de las Administraciones Públicas.

El propósito de la reforma, expresado en la “Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”, es el de llevar a cabo una reforma integral y estructural de las Administraciones Públicas que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y se relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado.

Literalmente, la citada memoria, dice:

“No existe una regulación clara, completa y común del conjunto de relaciones de las Administraciones Públicas, como parte del poder ejecutivo, ni en su ámbito interno, entre Administraciones, ni en el externo, con los ciudadanos y el resto de poderes del Estado. Todo ello ha dado lugar a actuaciones duplicadas e ineficientes de las Administraciones, con procedimientos administrativos demasiado complejos que han generado problemas de inseguridad jurídica y aumento desproporcionado de los costes asociados.”

Esta reforma se articula sobre dos ejes fundamentales: mejorar las relaciones tanto *ad extra* como *ad intra* de las Administraciones Públicas.

Una única ley que ordena las relaciones externas de la Administración con los ciudadanos y empresas, tanto a través del procedimiento administrativo de elaboración de actos como del procedimiento de elaboración de normas. Y una Ley única que regule el conjunto de las relaciones internas de las Administraciones entre sí.

El objetivo es eliminar la superposición de regímenes jurídicos existentes y superar la dispersión normativa.

Se plantean dos nuevas leyes, tramitadas simultáneamente, que suponen modificar parte de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el Derecho Administrativo español:

- Una nueva Ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, (en adelante, LPACAP) que regulará el procedimiento administrativo, íntegramente electrónico, para dictar actos administrativos, así como los principios aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria.
- Y una nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, (en adelante LRJSP) que regulará los principios de actuación, formas de organización y funcionamiento de las Administraciones, y singularmente de la Administración General del Estado, así como los principios y principales técnicas de relación entre las distintas Administraciones Públicas.

Una Administración con cero papel e interconectada mediante el uso generalizado de medios electrónicos por parte de las Administraciones Públicas constituye el propósito principal. El uso de medios electrónicos deja de ser algo excepcional o adicional para formar parte del normal funcionamiento de las Administraciones, pues la gestión electrónica de todos los procedimientos se convierte en obligatoria.





Reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales:

- las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas
 - Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Ad extra*
 - Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. *Ad intra*

1.2. Fundamentos y contexto de la reforma.



1.2.1. Fundamento constitucional

- Art. 103.1 CE: *«La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».*
- Art. 105 CE: *«La ley regulará:*
 - a) *La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*
 - c) *El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado».*

La Constitución Española atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (artículo 149.1.18ª)

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14ª, relativo a la Hacienda general, así como el artículo 149.1.13ª que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, se aprueban también:

- El título VI de iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones.
- Y la disposición adicional segunda de adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado.

1.2.2. Razones económicas.

- La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) entiende que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles. Por ello, es necesario un sector público capaz de impulsar el crecimiento económico y de superar situaciones de ineficiencia en la gestión, solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios.
Una de las propuestas más ambiciosas de CORA es la reforma global del procedimiento administrativo, y su integración con los procedimientos electrónicos, para lograr una Administración eficaz y con cero papel.
- El Programa nacional de reformas de España para 2014 y 2015 reconoce a esta nueva ley como una de las medidas a impulsar para racionalizar la actuación administrativa, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad.



- Sigue las recomendaciones de la OCDE en su Informe sobre la reforma administrativa en España (*Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, 2014), en clave de eficiencia, ahorro y mejora de la competitividad
- Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart regulation»), la regulación inteligente (Smart Regulation).

Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas.

Regulación inteligente de la que en esta Ley se destacan las siguientes:

- Se sistematizan los principios de buena regulación (como son los de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia).
 - Se da un mayor peso a la planificación previa de las normas, estableciendo con carácter básico la obligación de las Administraciones Públicas de elaborar y publicar un Plan Anual Normativo que contendrá las propuestas normativas que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.
 - Se garantiza con carácter básico la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas a través la consulta pública con carácter previo a la elaboración de las normas.
 - Se incrementa el control ex post de las normas al establecer con carácter básico la obligación de todas las Administraciones Públicas de revisar la normativa en vigor, con el objeto de comprobar su adecuación a los principios de buena regulación así como la medida en que han conseguido los objetivos perseguidos o se encuentran correctamente justificado y valorado el coste de su aplicación.
- En la Memoria de análisis de impacto normativo se expresan cifras de impacto económico y presupuestario, anunciando:

“Se espera que esta reforma tenga un impacto neto positivo para el conjunto de la economía pues contribuirá especialmente a una mejora de la eficiencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas.”

1.2.3. Razones jurídicas.

- El artículo 105 de la Constitución española establece que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, así como el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia a los interesados.



No se contaba, hasta ahora, con una legislación básica que desarrollara adecuadamente estas garantías mínimas de participación en el ejercicio de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa.

- Es necesaria una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, pues se han ido aprobando sucesivas normas que han afectado y modificado a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, lo que ha motivado un incremento de la dispersión normativa relativa al procedimiento administrativo.
- Tras más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, son muchas las sentencias de nuestros Tribunales que han fijado una sólida jurisprudencia sobre cómo deben interpretarse determinados preceptos de esta Ley, lo que recomienda una revisión de algunos de ellos.

Principales impulsores de la Reforma:

- ✓ Informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en junio de 2013
 - Una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles
- ✓ Programa nacional de reformas de España para 2014
 - Aprobación de nuevas leyes administrativas como una de las medidas para racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad

Nota de humor. Respecto de la imagen que muchos ciudadanos perciben en sus relaciones con la Administración Pública, permitidme invitaros a echar un vistazo, en clave de humor, a algunos de los vídeos que circulan por Youtube, pinchando en los siguientes enlaces:

- ↗ [La "Burocracia" según Cantinflas.](#)
- ↗ [Un corto que muestra la tópica imagen que se tiene sobre las AA.PP.](#)
- ↗ [El Funcionario eficaz.](#)



1.3. Objetivos legislativos.

- ✓ Mejorar la eficiencia administrativa con una Administración totalmente electrónica, con cero papel, e interconectada.
- ✓ Mejorar la seguridad jurídica, ganando en certidumbre y predictibilidad.
- ✓ Incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico.
- ✓ Establecer procedimientos administrativos más ágiles y eficientes.
- ✓ Incrementar la transparencia de las Administraciones Públicas.

Los principales objetivos que persigue esta reforma son los siguientes:

1.3.1. Mejorar la eficiencia administrativa con una Administración totalmente electrónica, con cero papel, e interconectada.

“En el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados.”

Exposición de motivos de la LPACAP

- Todos los procedimientos administrativos se tramitarán electrónicamente con carácter general y obligatorio. A estos efectos, se establece un registro electrónico general que funcionará como un portal facilitando el acceso a los registros electrónicos de cada organismo y un archivo electrónico único por cada Administración.
- Se simplifican los medios de identificación y firma electrónica que pueden utilizar los interesados en el procedimiento para facilitar su uso generalizado.
- Se establece la obligación de todas las Administraciones de transformar en formato electrónico los documentos que se presenten en papel por los interesados.



Este objetivo se irá logrando de forma gradual y planificada para llegar a un funcionamiento íntegramente electrónico.

Los principales objetivos de la administración electrónica son:

- Simplificación de los procedimientos, reduciendo cargas administrativas redundantes o innecesarias
- Reducir costes TIC, racionalización de las infraestructuras TIC, compartiendo servicios y recursos.
- Administración sin papeles
- Promover un nuevo marco de colaboración basado en la responsabilidad compartida
- Promover la transparencia en las administraciones públicas
- Reutilización de la información
- Potenciar la eficiencia de la Administración electrónica en la AGE y en el resto de las AAPP.
- Crear nuevos espacios de corresponsabilidad basados en la transparencia y en la participación

Fuente: Observatorio de Administración electrónica. (OBSAE)

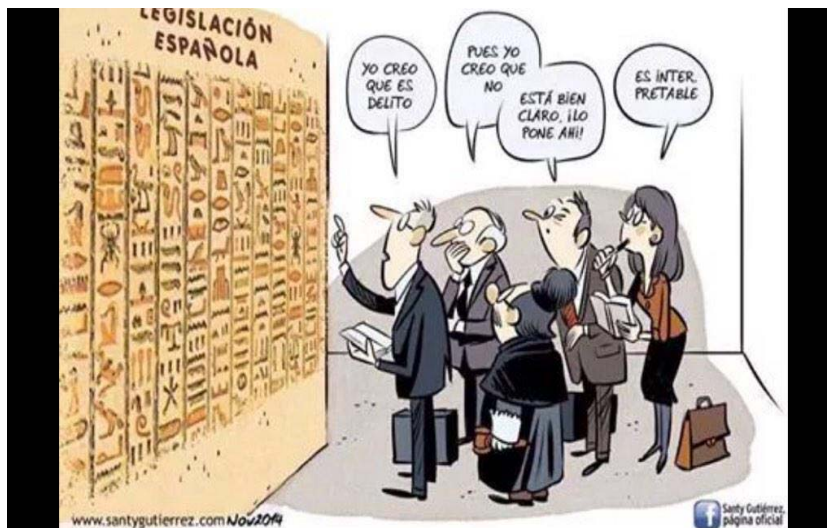
1.3.2. Mejorar la seguridad jurídica.

- Una ley única y sistemática que regule las relaciones de la Administración con ciudadanos y empresas, evitando la dispersión normativa y la superposición de regímenes jurídicos sobre esta materia.
- Se recogen las interpretaciones jurisprudenciales consolidadas y que han afectado a distintos preceptos e instituciones, por ejemplo, clarificación del régimen del silencio administrativo.
- Se establece un procedimiento administrativo común único para todas las Administraciones Públicas y la posibilidad de que puedan existir algunos trámites especiales, en función de la materia. Se evita, de este modo, la proliferación de procedimientos especiales.

1.3.3. Incrementar la calidad normativa.

- Aplicación de principios comunes de buena regulación : principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia
- Se garantiza a todos los ciudadanos y empresas su participación en la elaboración de cualquier norma. Para ello se realizará una consulta pública previa a cualquier propuesta normativa. Actualmente, el trámite de información pública se realiza sobre un texto ya redactado, por lo que es difícil que la opinión de los destinatarios pueda servir para cambiar la iniciativa normativa.
- Todas las Administraciones Públicas contarán con un Plan Anual Normativo y realizarán una evaluación periódica de sus normas.





1.3.4. Establecer procedimientos administrativos más ágiles y eficientes.

- La reducción de cargas administrativas y plazos de gestión generará una previsible importante reducción de costes.

Tal y como señala el Informe técnico del Observatorio de Administración electrónica, las técnicas utilizadas para reducirlas consisten en: la eliminación de obligaciones innecesarias, en no requerir documentos o datos que obren en poder de las Administraciones, en reducir la frecuencia de petición de datos, en reducir los plazos de tramitación de los procedimientos o en posibilitar la presentación electrónica de solicitudes, comunicaciones y demás documentos, entre otras.

Así, en el año 2007 se hizo una estimación a nivel europeo del coste que soportan las empresas en su relación con las Administraciones Públicas y se estimó que eran del orden del 4.7% del producto interior bruto. En España se adquirió el compromiso de reducir en un 30% estos costes en cargas administrativas, para el periodo 2008-2012, lo que suponía una cantidad de 15.000 millones de euros. (OBSAE)

Estos objetivos, señala el informe del OBSAE, se han superado, siendo el ahorro total en cargas administrativas hasta la fecha, de 25.951 millones de euros, de las cuales, el 80% corresponden a la implantación de la Administración Electrónica.

- En este apartado la LPACAP ha previsto: la supresión de las reclamaciones previas en vía laboral y civil, la obligación de todas las Administraciones Públicas de no solicitar a los interesados documentos originales o que hayan sido presentados previamente ante cualquier Administración o elaborados por éstas, o la realización de



determinados trámites de oficio en lugar de a petición de los interesados.

Destacar la introducción de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común que permitirá la resolución del procedimiento en un plazo de 30 días, restringiendo los trámites que formarán parte del mismo.

1.3.5. Incrementar la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Se clarifican y simplifican las obligaciones de publicidad para que resulten más eficaces. Así, se prevé la publicación obligatoria en el B.O.E. de los anuncios derivados de notificaciones infructuosas, y la posibilidad de que las demás Administraciones publiquen de manera facultativa en sus respectivos diarios oficiales u otros medios que estimen adecuados.

1.4. Principales antecedentes.

Tras la conocida como Ley de Azcárate de 19 de octubre de 1889, destaca la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 que, por primera vez, reguló de forma integral el procedimiento administrativo e intentó modernizar la Administración Pública española mediante *"la racionalización de los trabajos burocráticos y el empleo de «máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas"*.

El nuevo modelo de Administración establecido en la Constitución de 1978 se recoge en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estableciéndose su carácter instrumental al servicio de los intereses generales y sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Integra por primera vez en una sola norma la regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común a todas ellas.

La Ley 4/1999, de 13 de enero que, entre otros aspectos, modificó la regulación del silencio administrativo, la obligación de resolver de las Administraciones Públicas, la revisión de actos, la suspensión de su eficacia, el régimen de los recursos administrativos y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Con la aprobación de normas con incidencia directa sobre la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se ha generado un aumento de la dispersión normativa, destacando las siguientes:

- La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico a los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Impulso a la administración electrónica y a la sustitución de los medios administrativos tradicionales por medios electrónicos. Nos encontramos ante la sociedad de la información y del conocimiento, dos conceptos conexos entre sí que deben ser fomentados por las administraciones públicas para el acceso de los ciudadanos a sus servicios y trámites.
- La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que impulsa la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios, lo que entre otros aspectos se tradujo en la simplificación de los procedimientos afectados, el



establecimiento de un marco regulatorio más transparente, predecible y favorable para la actividad económica, así como el impulso de la modernización de las Administraciones Públicas.

- La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, modificó la Ley 30/1992, de 26 noviembre, para regular por primera vez el uso generalizado en los procedimientos administrativos de la denominada “declaración responsable” y la “comunicación”.
- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que establece una serie de principios de buena regulación aplicables a las propuestas normativas de las Administraciones Públicas.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que fija unas nuevas reglas para el acceso a la información obrante en archivos y registros.
- La Ley 20/1013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que enuncia un conjunto de principios generales de buena regulación de las actividades económicas y la simplificación de los procedimientos administrativos.

1.5 Estructura, contenido y novedades principales.

Es una Ley extensa y se estructura en 133 artículos, distribuidos en siete Títulos, cuatro disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias una disposición derogatoria y seis disposiciones finales, habiendo sido tanto el Título de la norma como su estructura respaldada por el Pleno de la CORA. Las principales novedades, que cabe destacar con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio, son las siguientes:



1.5.1. Con carácter General.

- Título Preliminar (artículos 1 – 2). Disposiciones generales.
- Título I (artículos 3 – 12). De los interesados en el procedimiento.
- Título II (artículos 13 – 33). De la actividad de las Administraciones Públicas.
- Título III (artículos 34 – 52). De los actos administrativos.
- Título IV (artículos 53 – 105). De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común.
- Título V (artículos 106 – 126). De la revisión de los actos en vía administrativa.
- Título VI (artículos 127 – 133). De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones.
- 5 Disposiciones Adicionales; 5 Disposiciones Transitorias; 1 Disposición Derogatoria; 7 Disposiciones Finales.

- Se integran en una Ley única aquellos preceptos que tienen una incidencia directa en el procedimiento administrativo o en el procedimiento de elaboración normativa de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y Ley 20/1013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- Se incorpora en la nueva Ley parte de lo que la jurisprudencia ya viene recogiendo sobre la interpretación de preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, mejorando la seguridad jurídica.
- Se suprimen los artículos referidos al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y se reubican en la nueva Ley de Régimen Jurídico. Por ejemplo, las conferencias sectoriales, los convenios de colaboración o los principios que rigen las relaciones interadministrativas.
- Desaparecen los procedimientos especiales, de responsabilidad y sancionador, que se integran como trámites especiales en el procedimiento administrativo común, favoreciendo así la simplificación.
- Se generaliza el uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, aunque los interesados podrán continuar relacionarse de manera presencial con la Administración si así lo deciden. Se simplifican los medios electrónicos y se generaliza la presentación de documentos a través de un registro electrónico general, por cada Administración, que funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros



electrónicos de cada organismo y su correspondiente archivo electrónico. El objetivo, la Administración sin papel.

- Se recoge un nuevo título sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, garantizándose el derecho constitucional de audiencia de los ciudadanos y de sus organizaciones y asociaciones representativas en el procedimiento de elaboración normativa.
- Funcionamiento electrónico de los órganos colegiados. Moderniza su funcionamiento, destacando la generalización del uso de medios electrónicos para que éstos puedan constituirse, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos, elaborar y remitir actas a través de medios electrónicos. Podrán hacerse efectivos herramientas como el Vídeoacta o la Telepresencia, así como la convocatoria electrónica.

1.5.2. Ámbito subjetivo.

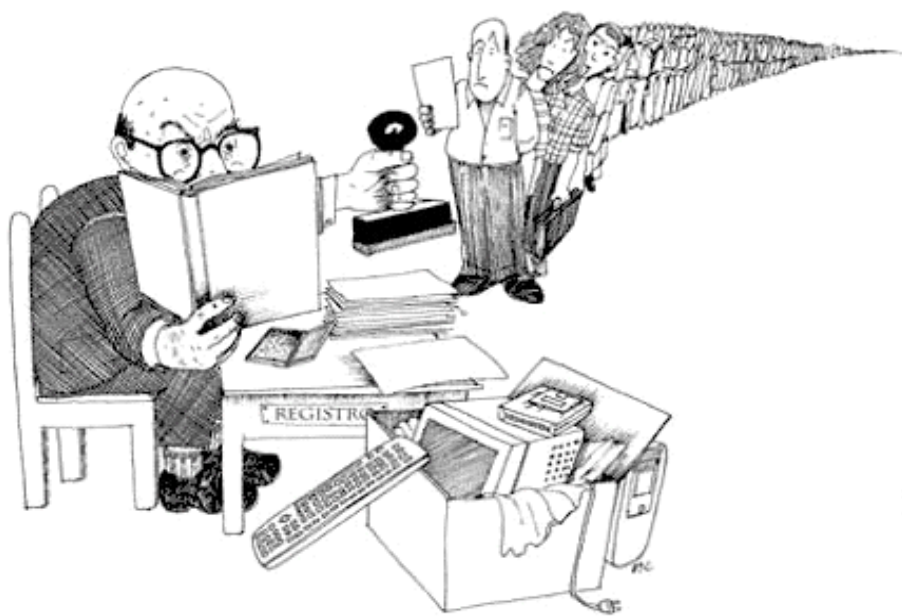
Se aplicará la Ley a los sujetos integrantes del Sector Público, así como a las Corporaciones de Derecho Público que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por la presente Ley.

1.5.3 En materia de identificación y firma electrónica:

- De acuerdo con la normativa europea, se separa la identificación -conocer quién realiza el trámite- de la firma electrónica -necesaria para la expresión del consentimiento para el que se requiere capacidad jurídica bastante-.
- La ley establece, qué medios electrónicos resultan válidos ante cualquier Administración. Así, la regla general será la suficiencia de la identificación y sólo en caso de formular solicitudes, interponer recursos, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, desistir de acciones y renunciar a derechos se requerirá firma, completándose con la lista de los sistemas considerados válidos tanto para la identificación como para la firma electrónica.
- Se expresan los colectivos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, incluyendo por primera vez para determinados trámites al colectivo de empleados públicos en los términos que establezcan las Administraciones Públicas y los profesionales con obligación de colegiación, así como a quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- Se regula, por primera vez, la posibilidad del apoderamiento "*apud acta*", bien presencial o bien electrónico, y su inscripción en un Registro Electrónico de Apoderamientos. Tendrá efectos únicamente ante las Administraciones Públicas y estará clasificado en alguna de los tipos de poder previstos en la Ley. Asimismo, tendrá una duración máxima de cinco años, pudiendo el poderdante, durante este tiempo, prorrogar o revocar el poder.



- Práctica preferente de notificación electrónica salvo que se trate de sujetos obligados a ser notificados electrónicamente, estableciéndose como medios de notificación electrónica: la dirección electrónica habilitada única o notificación por comparecencia en sede electrónica. Asimismo, los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el punto de acceso general electrónico que funcionará como un portal de acceso.
- Se establece la obligatoriedad del carácter electrónico de los registros y de los archivos. Si los interesados presentan un documento en papel de modo presencial, éste deberá ser digitalizado en las oficinas de asistencia en materia de registros, y automáticamente se anotará en el registro electrónico general de cada Administración y, posteriormente se incorporará en el correspondiente archivo electrónico único.



1.5.4. En materia de gestión de procedimientos:

- Un procedimiento, más sencillo y electrónico. El mismo está caracterizado por la simplificación de los distintos procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica. Asimismo, se incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos. Los informes, por supuesto, se deben emitir por medios electrónicos. El periodo de información pública se realizará, al menos, en la sede electrónica. Igualmente, se incorpora la regulación de la



formación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

- Un nuevo capítulo relativo a 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. Si en un procedimiento fuera necesario realizar cualquier otro trámite adicional, deberá seguirse entonces la tramitación ordinaria. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de acordar la tramitación de urgencia del procedimiento en los mismos términos que ya contempla la aún vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre.
- Se generaliza la gestión electrónica de todos los procedimientos para lograr una Administración con cero papel, sin perjuicio del derecho de los interesados a relacionarse con la Administración a través de medios no electrónicos. El interesado tendrá a su disposición la actual red de oficinas de registros que le asistirán, recogerán su solicitud presencial y la transformarán en una solicitud electrónica para su incorporación al expediente.
- Simplificación de trámites y reducción de cargas administrativas. De este modo, la regla general será no aportar documentos originales salvo que excepcionalmente así se recoja en su normativa reguladora y no se podrá requerir al interesado que aporte un documento que no exija la normativa reguladora del procedimiento o que ya haya sido aportado por el interesado a otra Administración (el interesado deberá indicar a quién lo aportó y cuándo). Los interesados tampoco deberán aportar al procedimiento documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, siendo responsabilidad de cada Administración incorporarlos de oficio al procedimiento.



- Se clarifica y completa la regulación sobre el cómputo de plazos, incluyendo el cómputo por horas y estableciendo como horas hábiles aquellas comprendidas en un día hábil y disponiendo, que los plazos fijados por horas deberán ser inferiores a 24 horas. Asimismo, al igual que lo previsto en las normas procesales, se declaran los sábados como día inhábil a los efectos del cómputo de plazos.



- Se clarifican y simplifican las normas aplicables para la elaboración de copias electrónicas de documentos, con el fin de agilizar la actuación de la Administración e impulsar el uso de medios electrónicos entre las Administraciones y los interesados, equiparando los requisitos para la presentación de copias de manera presencial con los requisitos para la presentación de copias electrónicas.

1.5.5. Otras novedades:

- En los **procedimientos sancionadores** se deroga 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, y parte de su contenido se eleva a la Ley con el objetivo de que forme parte del procedimiento administrativo único y común, y se recogen en la propia Ley aquellos trámites que deben ser especiales para estos casos.
- **Se suprimen las reclamaciones previas en vía laboral y civil**, para ganar en agilidad y observada su escasa utilidad práctica.
- **La publicidad de los anuncios de notificaciones infructuosas se realizará obligatoriamente y únicamente en el Boletín Oficial del Estado, sin perjuicio de que voluntariamente también se haga en otros diarios oficiales**

1.6 El objeto y ámbito de aplicación de la Ley

El **objeto de la Ley** es regular (artículo 1):

- ✓ Los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos,
- ✓ El procedimiento administrativo común, incluyendo cuando ejercen potestades sancionadoras, y el sistema de responsabilidad aplicable a todas las Administraciones Públicas
- ✓ Los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.
Constituye una novedad respecto a la normativa anterior. Se garantiza así la audiencia de las partes interesadas en el procedimiento de elaboración de normas que les afecten, con independencia de la Administración que ejerza la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria, repercutiendo en la necesaria garantía del principio de seguridad jurídica. Se da cumplimiento, por tanto, a lo previsto en los artículos 9.3 y 105 de la Constitución.



Solo por Ley, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en la LPACAP.

Reglamentariamente, podrán concretarse **especialidades** del procedimiento 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. (Esta previsión no afecta a los trámites adicionales o distintos ya recogidos en las leyes vigentes, ni a la concreción de los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar establecidos mediante las normas reglamentarias vigentes, que mantendrán sus efectos.)

Ámbito subjetivo de la Ley (artículo2)

La Ley será de aplicación al Sector Público.

El sector público comprende: (artículo2.1)

- ✓ La administración General del Estado.
- ✓ La Administración de las Comunidades Autónomas.
- ✓ Las Entidades que integren la Administración local.
- ✓ El sector público institucional.

Asimismo, se dispone que las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.

El sector público institucional (artículo2.2)

- ✓ Organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las AA.PP.
- ✓ Entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las AA.PP.
- ✓ Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por LPACAP

Se incluyen expresamente las Universidades Públicas, y se establece la supletoriedad de la norma respecto a una serie de Instituciones como son los órganos competentes del Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo



General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Centro Nacional de Inteligencia, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas, al Consejo de Estado y al Defensor del Pueblo.

Tienen consideración de Administraciones públicas: (artículo 2.3)

- ✓ La Administración General del Estado.
- ✓ La Administración de las Comunidades Autónomas.
- ✓ Las Entidades que integren la Administración local.
- ✓ Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las AA.PP.



1.7 Entrada en vigor y régimen transitorio.

1.7.1. Entrada en vigor.

- La Ley entrará en vigor **al año de su publicación en el B.O.E.**
- Producirán efectos **a los dos años** de la entrada en vigor de la Ley las previsiones relativas al:
 - ✓ Registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico.
 - ✓ Registro de empleados públicos habilitados.
 - ✓ Punto de acceso general electrónico de la Administración.
 - ✓ Archivo único electrónico

1.7.2. Adaptación normativa.

En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, se deberán adecuar a la misma las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo previsto en esta Ley.

1.7.3. Desarrollo normativo de la Ley.

Se faculta al Consejo de Ministros y al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones de esta Ley.

1.7.4. Régimen transitorio.

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



1.8 Vigencias y derogaciones.

La **Disposición derogatoria única** establece la clásica cláusula abierta genérica de derogación de toda la normativa que contradiga o se oponga a la Ley, por lo que en numerosas ocasiones habrá que interpretar esa oposición o contradicción, con la consiguiente inseguridad jurídica.

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

- ✓ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
- ✓ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.
- ✓ Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de Régimen Local.

Se derogan:

- ✓ **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.**
 - 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.
 - Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.
 - Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro
- ✓ **Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.**
 - Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (parcialmente)
- ✓ **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (arts. 4 a 7).**



Modificaciones normativas

La Ley modifica las siguientes normas:

- **Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica:** incluye un nuevo apartado 11 en el artículo 3 con la siguiente redacción: «11. Todos los sistemas de identificación y firma electrónica previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público tendrán plenos efectos jurídicos».
- **Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social,** se modifican los siguientes preceptos: artículo 64 (Excepciones a la conciliación o mediación previas); artículo 69 (Agotamiento de la vía administrativa previa a la vía judicial social); artículo 70 (Excepciones al agotamiento de la vía administrativa); artículo 72 (Vinculación respecto a la reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social o vía administrativa previa); artículo 73 (Efectos de la reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social); artículo 85 (Celebración del juicio); artículo 103 (Presentación de la demanda por despido); artículo 117 (Requisito del agotamiento de la vía administrativa previa a la vía judicial).



2. Análisis de las principales novedades en materia de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

2.1. El derecho de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Una de las novedades de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es la introducción del concepto jurídico de persona en lugar de ciudadano. Así:

- El artículo 13 *Derechos de las personas en sus relaciones con las AA.PP.*
- El artículo 18 *Colaboración de las personas.*
- El artículo 19 *Comparecencia de las personas.*

Sin embargo, en la **Exposición de Motivos** de la ley se utiliza el término de **ciudadanos**, así nos dice que *“La esfera jurídica de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo como preventivo...”* y en ese mismo sentido se reitera a lo largo de la Exposición de motivos.





La LRAP-PAC sustituyó el término **administrado** por el de **ciudadano**, representando este concepto la idea de sujeto de derechos frente al Estado, así se expresa el artículo 35 Derecho de los **ciudadanos**, artículo 39 Colaboración de los **ciudadanos** y artículo 40 Comparecencia de los **ciudadanos**.

Sin embargo, la Constitución Española en el art. 149.1.18 utiliza el término **administrado**, cuando dispone que corresponde al Estado establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios y que en todo caso, garantizarán a los **administrados** un tratamiento común ante ellas.

El proceso de formación de la expresión de **administrado** guarda similitudes con la evolución histórica de la Administración. **Administrado** es el participio pasado del verbo administrar, por lo que será aquella persona que es objeto de la actividad de administrar.

En esa relación jurídica, la Administración ostenta una posición activa y el administrado una posición pasiva. Esta situación de primacía viene fundamentado en la propia naturaleza y fines de la Administración pero con el Estado de Derecho, siglo XIX, y la Declaración de Derechos y Libertades y el reconocimiento de los derechos inherentes a la propia persona, este concepto de súbdito se ha superado con el concepto de ciudadano que tiene reconocida su personalidad como miembro de la comunidad política.

El concepto de **persona** en el ámbito del derecho es todo sujeto que, por sus características, está habilitado para ser **titular de derechos y asumir obligaciones**.

La LPACAP separa por un lado en el art.13 los derechos de las **personas** en sus relaciones con las Administraciones Públicas y el art. 53 que nos habla de los derechos del **interesado** en el procedimiento administrativo, siendo este último artículo también aplicable a **las personas**.



Derechos de las personas en sus relaciones con las AA.PP. (Art. 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.
 - c) ...
 - 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.
 - e) ...
 - f) A la obtención y utilización de los medios de **identificación y firma electrónica** contemplados en esta Ley.
 - g) 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.
- ❖ **Artículo 14** *"Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de **medios electrónicos o no**, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas..."*

Derechos del interesado en el procedimiento administrativo. Art. 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)...

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)...

f)...

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

h)...

En los procedimientos administrativos de naturaleza **sancionadora**, los presuntos responsables:

- A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
- A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

El concepto de **administrado** ha evolucionado hacia el de **ciudadano** y de ciudadano a **personas**, con el reconocimiento de nuevos derechos, tal y como señala la exposición de motivos: *"el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha ido afectando profundamente a la forma y el contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas y su servicio al principio constitucional de eficacia."*

Este nuevo término de **las personas** no distingue, y por tanto, se entiende referido tanto al género femenino como masculino.

Para concluir, como apunta Victor Almonacid en su artículo "[Derechos de las personas en el Estado Social y Tecnológico de Derecho](#)", cuya lectura recomiendo, *"Habría que explicarles a los que piensan que la administración debe ser la misma de siempre que el ciudadano ya no es el mismo de hace una década, y no tiene absolutamente nada que ver con el de hace 20 años. Las relaciones jurídicas-administrativas han evolucionado, y aquel ciudadano sumiso, subyugado y en ocasiones atemorizado por una administración lenta e*



intencionadamente burocrática, se ha convertido en un usuario de servicios, a veces privados y a veces públicos. En el segundo caso podríamos hablar de relación jurídico-administrativa moderna. Este nuevo ciudadano, plenamente integrado en la sociedad del conocimiento, conoce, valga la redundancia, todos sus derechos, y en condiciones normales va a exigirlos a cambio de sus impuestos."

2.2. De los interesados en el procedimiento.



TÍTULO I. De los Interesados en el procedimiento

Capítulo I. La capacidad de obrar y el concepto de interesado

- Artículo 3. Capacidad de obrar.
- Artículo 4. Concepto de interesado.
- Artículo 5. Representación.
- Artículo 6. Registros electrónicos de apoderamientos.
- Artículo 7. Pluralidad de interesados.
- Artículo 8. Nuevos interesados en el procedimiento.

Capítulo II. Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo

- Artículo 9. Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento.
- Artículo 10. Sistemas de firma admitidos por las Administraciones Públicas.
- Artículo 11. Uso de medios de identificación y firma en el procedimiento



administrativo.

- Artículo 12. Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados.

Principales novedades del Título I

- La **capacidad de obrar** también se reconoce a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando una Ley así lo declare expresamente.
- En materia de **representación**, se incluyen nuevos medios para acreditarla como son el apoderamiento apud acta, presencial o electrónico.
- La obligación de cada Administración Pública de contar con un **registro electrónico de apoderamientos**, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado.
- La separación entre **identificación y firma electrónica** y la simplificación de los medios para acreditar una u otra.
- Se establece, con carácter básico, un conjunto mínimo de categorías de **medios de identificación y firma** a utilizar por todas las Administraciones.

Entre las novedades del **título I**, , cabe destacar, en primer lugar, la extensión del reconocimiento de la **capacidad de obrar** (Artículo 3c) a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando una Ley así lo declare expresamente, lo que permite conciliar el actual contenido de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con lo establecido en el artículo 18 de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa](#), que les reconoce capacidad procesal ante este orden jurisdiccional.

Merece una mención especial, las novedades incorporadas **en materia de representación**.



- Se incorporan nuevos medios para acreditarla como el **apoderamiento *apud acta***. Los interesados mediante este apoderamiento, presencial o electrónico, podrán apoderar a un tercero para que, exclusivamente ante las Administraciones Públicas y con efectos administrativos, pueda realizar actuaciones en su nombre.
- Se establece, con carácter básico, la obligación de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de contar con un **registro electrónico general de apoderamientos**. (En la Administración General del Estado, el Registro Electrónico de Apoderamientos -REA-)

Las restantes Administraciones podrán optar entre mantener su propio registro o adherirse al de la Administración General del Estado, debiendo justificar su no adhesión de acuerdo con el principio de eficiencia contenido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Si una Comunidad Autónoma o una Entidad Local optase por mantener su propio registro electrónico de apoderamientos, éste deberá ser plenamente interoperable con el REA, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes y documentos que se registren. (Disposición adicional 2ª)

No obstante, la existencia del registro general de apoderamientos por cada Administración, no impedirá la existencia de otros registros de apoderamientos en cada Organismo para la realización de los trámites específicos de cada uno. En cualquier caso, los registros similares de ámbito más limitado existentes en cada Administración u organismo, así como los registros electrónicos de apoderamientos existentes en el resto de Administraciones Públicas deberán ser **plenamente interoperables con el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado**, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se registren en sus correspondientes registros.

Asimismo, se establece la interoperabilidad de los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales con los registros electrónicos generales de apoderamientos y los registros electrónicos de apoderamientos de cada Organismo.





- Por otra parte, en esta Ley se regulan las **características generales que deben cumplir los registros electrónicos de apoderamientos**, con una doble función:
 - La de registro público incorporando todos los apoderamientos *apud acta* que realicen los interesados, ya sea electrónicamente o por comparecencia personal, con exclusivos efectos administrativos,
 - La de consulta a otras bases de datos para poder verificar si un tercero puede actuar en representación de otro ante las Administraciones Públicas.

- Se regula la **tipología de poderes** que se pueden otorgar a través del apoderamiento *apud acta*, estos son:
 - a) Un poder general para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante para cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración.
 - b) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante para cualquier actuación administrativa ante una Administración concreta.
 - c) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites.

A tales efectos, por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se aprobarán, con carácter básico, los modelos de poderes inscribibles en el registro distinguiendo si permiten la actuación ante la Administración General del Estado, ante las Entidades Locales, o ante varias Administraciones.



Cada Comunidad Autónoma aprobará los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando la actuación permitida se circunscriba a su propio ámbito territorial.

Los poderes conferidos a través de un apoderamiento *apud acta* inscritos tendrán una **validez máxima de cinco años** a contar desde la inscripción, si bien el poderdante podrá revocarlos o prorrogarlos durante otros cinco años en cualquier momento antes de la finalización del mencionado plazo.

- Una de las novedades más importantes, es la **regulación de los medios de identificación y firma de los interesados** en el procedimiento administrativo. Conforme la normativa europea de aplicación, se separan los ámbitos de identificación y firma y se simplifican los medios electrónicos a través de los cuales los interesados pueden relacionarse con las Administraciones Públicas.

Se establecen los siguientes sistemas de identificación y firma electrónica:

- **Sistemas de identificación:**

- 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" establecidos en España. Se entienden admitidos los certificados electrónicos 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" establecidos en España.
- c) Sistemas de **clave concertada** y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos que se establezcan.

Cada Administración Pública podrá determinar si sólo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos. Ahora bien, la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) anteriores para ese trámite o procedimiento.

- **Sistemas de firma:**

- a) 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" establecidos en España. Se entienden admitidos los certificados electrónicos de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.

b) De **sello electrónico** reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basado en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación" establecidos en España.

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



Los interesados o sus representantes podrán realizar cualquier trámite con las Administraciones Públicas a través del uso de cualquiera de los medios de identificación contenidos en la LPACAP, **requiriéndose únicamente el uso de firma para** formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones o renunciar a derechos.

Se pretende facilitar el uso de medios electrónicos por los interesados en sus relaciones con las Administraciones Públicas de modo que se incrementen el número de procedimientos que son tramitados por los



interesados de modo electrónico, se simplifiquen trámites y se eliminen restricciones a la tramitación electrónica de los procedimientos.

- Sin embargo, la ley preserva adecuadamente el **derecho de los interesados a relacionarse en papel presencialmente** si así lo eligen. Se prevé la obligación de las Administraciones Públicas de asistir a las personas que así lo soliciten en el uso de medios de identificación y firma electrónica y presentación de solicitudes electrónicas. Podrá conllevar, cuando el interesado careciera de los medios electrónicos necesarios, a que su solicitud fuera realizada mediante firma electrónica de los **funcionarios habilitados**. Se establece, a los efectos anteriores, la obligación de las Administraciones Públicas de contar con un **registro** electrónico o sistema equivalente de funcionarios habilitados para esta función, debiendo, al menos, constar en él quienes presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros y que deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación.

Cada Administración podrá establecer algún **sistema adicional de apoyo** en el uso de medios electrónicos también para los colectivos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.



Identidad y firma electrónica

Castellano | Català | Euskara | Galego | Valencià | English

Escuchar | Identificarse | Registrarse

GOBIERNO DE ESPAÑA PAE portal administración electrónica

Actualidad | Estrategias | Soluciones - CTT | Observatorio - OBSAE | Documentación | Organización

Estás en: Inicio > Estrategias > Identidad y firma electrónica

Estrategias

- Racionaliza y Comparte
- Identidad y firma electrónica**
- Interoperabilidad
- Archivo electrónico
- Seguridad
- Accesibilidad
- Movilidad
- Gobierno Abierto

Identidad y firma electrónica

Opinar | Imprimir PDF | 261

Cl@ve
Plataforma común para la identificación, autenticación y firma electrónica mediante el uso de claves concertadas
+ Más información

Portal de firma
Portal de difusión general sobre firma electrónica e identificación digital adaptando el lenguaje para hacerlo más cercano a ciudadanos y empresas
+ Más información

administracion.gob.es punto de acceso general

Encuesta Tu opinión es importante

2.3. De la actividad de las administraciones públicas.

Principales novedades del Título II

- Identifica a los sujetos **obligados a relacionarse electrónicamente** con las Administraciones Públicas.
- Las Administraciones Públicas contarán con un **registro electrónico general**, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado.
- La actual red de oficinas en materia de registros, que se denominarán **oficinas de asistencia en materia de registros**, apoyarán a los registros electrónicos.
- La obligación de cada Administración Pública de mantener un **archivo electrónico único**, que resultará compatible con la continuidad del Archivo Histórico Nacional.
- La obligación de contar con un **registro** o equivalente que permita dejar constancia de los **funcionarios habilitados** para la realización de copias auténticas y los dedicados a asistir a los interesados en el uso de medios



electrónicos.

- La introducción del cómputo de **plazos por horas** y la declaración de **los sábados como días inhábiles**, unificando de este modo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo.

El título II “De la actividad de las Administraciones Públicas”, se compone de dos capítulos que regulan de una parte las normas generales de actuación y de otra los términos y plazos predicables a la actividad de las Administraciones Públicas.

CAPÍTULO I: Normas generales de actuación

- Artículo 13. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- Artículo 14. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.
- Artículo 15. Lengua de los procedimientos.
- Artículo 16. Registros.
- Artículo 17. Archivo de documentos.
- Artículo 18. Colaboración de las personas.
- Artículo 19. Comparecencia de las personas.
- Artículo 20. Responsabilidad de la tramitación
- Artículo 21. Obligación de resolver.
- Artículo 22. Suspensión del plazo máximo para resolver.
- Artículo 23. Ampliación del plazo máximo para resolver.
- Artículo 24. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.
- Artículo 25. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.
- Artículo 26. Emisión de documentos por las Administraciones Públicas.
- Artículo 27. Validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas.
- Artículo 28. Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo.



Entre los aspectos que regula el **capítulo I** de este título, sobre normas generales de actuación, destaca en primer lugar, la **regulación de los derechos de las personas frente a la actuación de las Administraciones Públicas**.

- Además de los derechos ya contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se han sumado los previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, destacando el **derecho de las personas a relacionarse electrónicamente** con las Administraciones Públicas.

No obstante se delimitan **colectivos obligados** a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, siendo al menos éstos:

- Las personas jurídicas.
- Las entidades sin personalidad jurídica.
- Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores.
- Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- Los empleados públicos para los trámites y actuaciones que realicen con las AA.PP. por razón de su condición de empleado público en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.



Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la **obligación de relacionarse** a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas **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.

- Se reconocen **nuevos derechos**, como el de relacionarse con las Administraciones Públicas a través de un **punto de acceso general electrónico** de la Administración, que en el caso de la Administración General del Estado será prestado a través del Punto de Acceso General (PAG). También para estos casos debe traerse a colación lo establecido en la citada disposición adicional segunda del anteproyecto, según la cual las restantes Administraciones podrán adherirse al mismo.
- Otras de las principales novedades de la Ley que recoge el capítulo I de este título, son las relativas al registro y archivo. Así, en materia de registros, cabe aludir al establecimiento de un **registro electrónico general por cada Administración Pública** que funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo, desapareciendo de este modo los hasta el momento conocidos como registros generales y auxiliares, que se convertirán en oficinas de atención en materia de registros, y estarán conectados al registro electrónico general de cada Administración u organismo. Asimismo, Los registros electrónicos de los Organismos vinculados o dependientes de cada Administración deberán ser plenamente interoperables con el Registro electrónico general de la Administración de la que depende.

Debe tenerse en cuenta que el registro electrónico general de presentación de documentos no reemplaza la existencia de los registros administrativos sectoriales en los que, de acuerdo con la normativa reguladora aplicable, deban inscribirse con carácter constitutivo o declarativo, según corresponda, determinados tipos de sujetos por razón de la actividad que desempeñan.

Los documentos de los interesados, dirigidos a las AA.PP., podrán presentarse: (artículo 16.4)

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 y 2.
- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.



[Portal de Administración electrónica.](#)



Castellano | Català | Euskara | Galego | Valencià | English

Escuchar | Identificarse | Registrarse

GOBIERNO DE ESPAÑA PAE portal administración electrónica

Actualidad | Estrategias | Soluciones - CTT | Observatorio - OBSAE | Documentación | Organización

Estás en: Inicio

Suscríbete al newsletter

Recibe semanalmente en tu correo electrónico las novedades e iniciativas de la administración electrónica en España.

administracion.gob.es punto de acceso general

Indicadores
DATAOBSAE es una herramienta que permite la consulta interactiva de indicadores de eAdministración

CTT
El CTT favorece la reutilización de soluciones por parte de las Administraciones Públicas

Identidad digital
El acceso de los ciudadanos a los servicios públicos de forma sencilla y con plena garantía de seguridad

Interoperabilidad
La Interoperabilidad equivale a cooperación, desarrollo, integración y prestación de servicios entre diferentes sistemas de información

FACe Difusión
Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas

Como ya se ha señalado anteriormente, la existencia de un registro electrónico general por Administración respeta el derecho de las personas a elegir el medio a través del cual se relacionan con las Administraciones Públicas, con las salvedades ya indicadas anteriormente para los sujetos obligados a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos.

Así, **si un ciudadano optara por presentar su solicitud presencialmente, podrá** acudir a cualquier oficina de la actual red de registros, con la nueva Ley oficinas de asistencia en materia de registros, en la que, de acuerdo con las normas técnicas aplicables, se digitalizará su solicitud y se incorporará al registro electrónico general de la Administración u Organismo competente según corresponda, de lo cual se expedirá el correspondiente recibo justificativo.





Debe tenerse en cuenta lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley, en cuanto a la posible adhesión al registro estatal.

Es preciso recordar la entrada en vigor diferida que se ha previsto para este nuevo registro general que deberá estar operativo en cada Administración como máximo a los dos años a contar desde la entrada en vigor de la Ley.

En este marco, cabe destacar la iniciativa referida a la **“Interconexión de registros entre Administraciones públicas”**, y como resultado de esta iniciativa la plataforma de Interconexión de Registros (SIR) de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, apoyadas en sus servicios comunes GEISER (Gestión integral de Registro) y ORVE (Oficina Virtual de Registro).

La implantación de la plataforma es un ejemplo paradigmático de la aplicación de la interoperabilidad a todos los niveles, ya que implica la colaboración entre tres niveles de Administración Pública (Estado, Comunidad Autónoma y Entidad Local), aplica la digitalización de la documentación y la eliminación del papel en la ventanilla (algo que sólo es posible mediante la aplicación de las normas técnicas de interoperabilidad), y utiliza un lenguaje tecnológico común mediante una plataforma colaborativa de registro para todos los ciudadanos y administraciones.

Es indudable que, en general, la Administración más cercana a la ciudadanía son las más de 8.000 Entidades Locales, bien a través de las propias sedes de los Ayuntamientos o bien a través de las Juntas de Distrito o de otras oficinas locales en ciudades de tamaño medio y grande. Junto con Comunidades Autónomas y Administración General del Estado, se calcula que hay más de 20.000 oficinas de registro de las diversas Administraciones Públicas.



- **En materia de archivos** se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un **archivo electrónico único** de los expedientes que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión.

Esta medida, junto con la generalización de la tramitación electrónica de los procedimientos y la definición del expediente administrativo, permite dar respuesta a dos de las principales preocupaciones manifestadas por los responsables de los archivos españoles; la falta de espacio existente y el vacío de documentación que se viene produciendo ante la falta de control de los documentos electrónicos que se deben incorporar al expediente administrativo.

La creación de este archivo electrónico único resulta compatible con los diversos sistemas y redes de archivos en los términos previstos en la legislación vigente, y respetará el reparto de responsabilidades sobre la custodia o traspaso correspondiente.

Asimismo, el archivo electrónico único resultará compatible con la continuidad del Archivo Histórico Nacional de acuerdo con lo previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y su normativa de desarrollo.

Archivo electrónico.

The screenshot shows the PAE portal interface. At the top, there is a header with the Spanish flag, the text 'GOBIERNO DE ESPAÑA', and 'PAE portal administración electrónica'. Below this is a navigation menu with items like 'Actualidad', 'Estrategias', 'Soluciones - CTT', 'Observatorio - OBSAE', 'Documentación', and 'Organización'. The main content area is titled 'Archivo Electrónico' and features a sidebar with 'Estrategias' (Racionaliza y Comparte, Identidad y firma electrónica, Interoperabilidad, Archivo electrónico) and a main text block explaining the purpose of the electronic archive. There are also social media sharing options and a '152 +' counter. On the right, there is a section for 'Enlaces relacionados' with links to 'Información general. Archivos', 'Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos', 'Normas técnicas de interoperabilidad', and 'Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas'. At the bottom right, there is a small survey box titled 'Encuesta Tu opinión es importante'.



- Al igual que ocurría en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en este capítulo se regula la **obligación de resolver** por parte de las Administraciones Públicas, así como las reglas aplicables al silencio administrativo.

En líneas generales se mantiene el mismo contenido previsto en la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre; no obstante, con respecto a la obligación de resolver, en relación con la suspensión del procedimiento ante la solicitud de informes, se **sustituye** el concepto de “**informes determinantes**” del contenido de la resolución, que planteaba dudas interpretativas y parecía implicar la existencia de informes que no resultaban relevantes y que, por tanto, eran innecesarios para la resolución de los procedimientos administrativos, por la de “**informes preceptivos**”.

Por otra parte, se incluyen **cinco nuevos supuestos de suspensión**:

- a) Cuando una Administración requiera a otra para que revise un acto ilegal que debe fundamentar un acto de la Administración requirente.
- b) Cuando los órganos jurisdiccionales deban adoptar previamente un pronunciamiento determinante del sentido de la resolución administrativa.
- c) Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución del procedimiento de que se trate.
- d) Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria.
- e) Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento.

- Respecto al **silencio administrativo**, se **clarifican algunas dudas interpretativas** que han surgido desde la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, acerca del sentido del silencio administrativo, y se establece como novedad que el **certificado acreditativo del silencio** producido, que hasta ahora debía ser solicitado por los interesados, pueda ser emitido de **oficio** por el órgano competente para resolver o a solicitud del interesado, indicando el sentido del silencio en el procedimiento de que se trate.

Se amplían los casos excepcionales a la regla general del silencio administrativo positivo, así además del caso en que una norma con rango de Ley o el Derecho de la Unión Europea así lo prevea, se añade la posible excepción cuando una norma del Derecho internacional aplicable en España establezca el silencio negativo, o bien cuando se trate del acceso a actividades y su ejercicio cuando



así lo disponga una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general.

Asimismo, se incluyen las **actividades que puedan dañar el medio ambiente** entre las excepciones recogidas a la regla general del silencio administrativo positivo.

Se establece que la **interposición del recurso** administrativo o contencioso-administrativo ante la desestimación por silencio administrativo de un acto se podrá llevar a cabo en **cualquier momento**.

- Otra de las materias que se regulan en este capítulo, a raíz de la integración de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es la relativa a **la emisión de documentos por las Administraciones Públicas, la validez y eficacia de las copias** realizadas por las Administraciones Públicas y los **documentos que deben aportar los interesados** al procedimiento administrativo.

Así, con respecto a la **emisión de documentos** por las Administraciones Públicas se establece **con carácter general su emisión a través de medios electrónicos**. Asimismo, se regulan las características que deben reunir estos documentos para considerarse válidamente emitidos. No obstante, las Administraciones Públicas no estarán obligadas a firmar electrónicamente los documentos que emitan cuando éstos se publiquen con carácter meramente informativo o no formen parte del expediente administrativo. En todo caso, será necesario identificar el origen de estos documentos.

- Respecto a la **validez y eficacia de las copias de documentos** realizadas por las Administraciones Públicas, se simplifica y clarifica la regulación sobre la materia contenida en la Ley 11/2007, de 22 de junio.

Se definen las características que deben reunir las copias realizadas por la Administración para tener consideración de **copia auténtica**, en cuyo caso tendrán la misma validez y eficacia de los documentos originales y se establecen las reglas técnicas que deben aplicarse para la realización de las copias, diferenciando entre copias electrónicas de documentos electrónicos, copias electrónicas de documentos en soporte papel, copias en papel de documentos en soporte electrónico y copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte.

Asimismo, con objeto de facilitar la tramitación ordinaria del procedimiento, así como las labores de control asociadas, se establece que **cuando la Administración realice una copia auténtica**, esta circunstancia deberá quedar expresamente indicada en el documento de la copia cuando se facilite en soporte papel o bien visualizar su condición de copia al consultar el documento cuando ésta se facilite en soporte electrónico.



Para mayor seguridad jurídica, los funcionarios que sean competentes para la realización de copias auténticas, deberán estar dados de alta en el registro de empleados públicos habilitados de cada Administración Pública.

- Con respecto a los **documentos que deben aportar los interesados al procedimiento**, y con el objeto de reducir las cargas administrativas, se establece que las Administraciones **no exigirán** a los interesados: la presentación de documentos originales salvo que excepcionalmente la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario ni tampoco documentos aportados previamente por los interesados a cualquier Administración. Tampoco deberán los interesados presentar documentos que hayan sido elaborados por las Administraciones Públicas. Se presumirá que esta consulta es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

La presentación electrónica de documentos por parte del interesado no requerirá la firma electrónica, como establecía hasta ahora la Ley 11/2007, de 22 de junio. No obstante, cuando excepcionalmente la Administración requiriera a un interesado la presentación de un documento original y éste estuviera en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica, según los requisitos establecidos en el artículo 27 de la Ley, con carácter previo a su presentación electrónica. Los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten.

Documentos públicos.

Los arts. 26, 27 y 28 vienen a desarrollar el art. 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que dice:

«Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.»

Se trata de una definición sumamente escueta, por lo que los citados artículos se encargan de desarrollar lo que se entiende por documento y copia públicos, órganos competentes para expedirlos, procedimiento, etc., en aras de facilitar la acción de los interesados, sobre todo respecto a no aportar documentación que ya se encuentre en poder de la Administración.



El **capítulo II** de este título regula los **términos y plazos** en el procedimiento administrativo y se centra en la regulación del cómputo plazos y las especialidades aplicables a los registros, así como la ampliación de plazos y la tramitación de urgencia.

Cómputo de plazos en la LPACAP

CAPÍTULO II. Términos y plazos

- Artículo 29. Obligatoriedad de términos y plazos.
- Artículo 30. Cómputo de plazos.
- Artículo 31. Cómputo de plazos en los registros.
- Artículo 32. Ampliación.
- Artículo 33. Tramitación de urgencia.

a) Los plazos por horas.

Introduce por primera vez **los plazos por horas** y éstas deberán entenderse como **hábiles**; horas hábiles son las comprendidas entre **las 0:00 horas y las 23:59 horas**, siempre que no formen parte de **un día inhábil**.

Los plazos expresados en horas **se contarán de hora en hora y de minuto en minuto** y no podrán tener una duración **superior a 24 horas**, en caso contrario se expresaran **en días**.

Se desconoce una ley sectorial en el ámbito administrativo que contemple los plazos por horas, por lo que esta novedad que introduce la Ley no se acaba de entender, aunque se anticipa a esa oportunidad.

b) Los plazos por días.

Los plazos señalados **por días**, se entiende que éstos son **días hábiles** como novedad se excluirán **los sábados** además de los domingos y los declarados festivos. Con ello se unifica el cómputo de plazos en el ámbito judicial y administrativo.

c) Los plazos por días naturales.

Los plazos señalados por días naturales por declararlo así una ley o el Derecho de la Unión Europea **se hará constar esta circunstancia** en la correspondiente notificación.

d) El cómputo de los plazos expresados en días.

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



e) El cómputo de los plazos fijados en meses o años.

Éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.

Pero hay que estar atentos con la introducción que ha hecho la Ley del siguiente párrafo a continuación del anterior **"El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento."**

La Ley ha recogido **el criterio unánime recogido por la Jurisprudencia** que viene poniendo de relieve que en los plazos que se cuentan por meses, **el plazo concluye**, ya dentro del mes correspondiente, **el día que se designa con la misma cifra que identifica el día de la notificación o publicación (STS de 26 de febrero de 1991).**

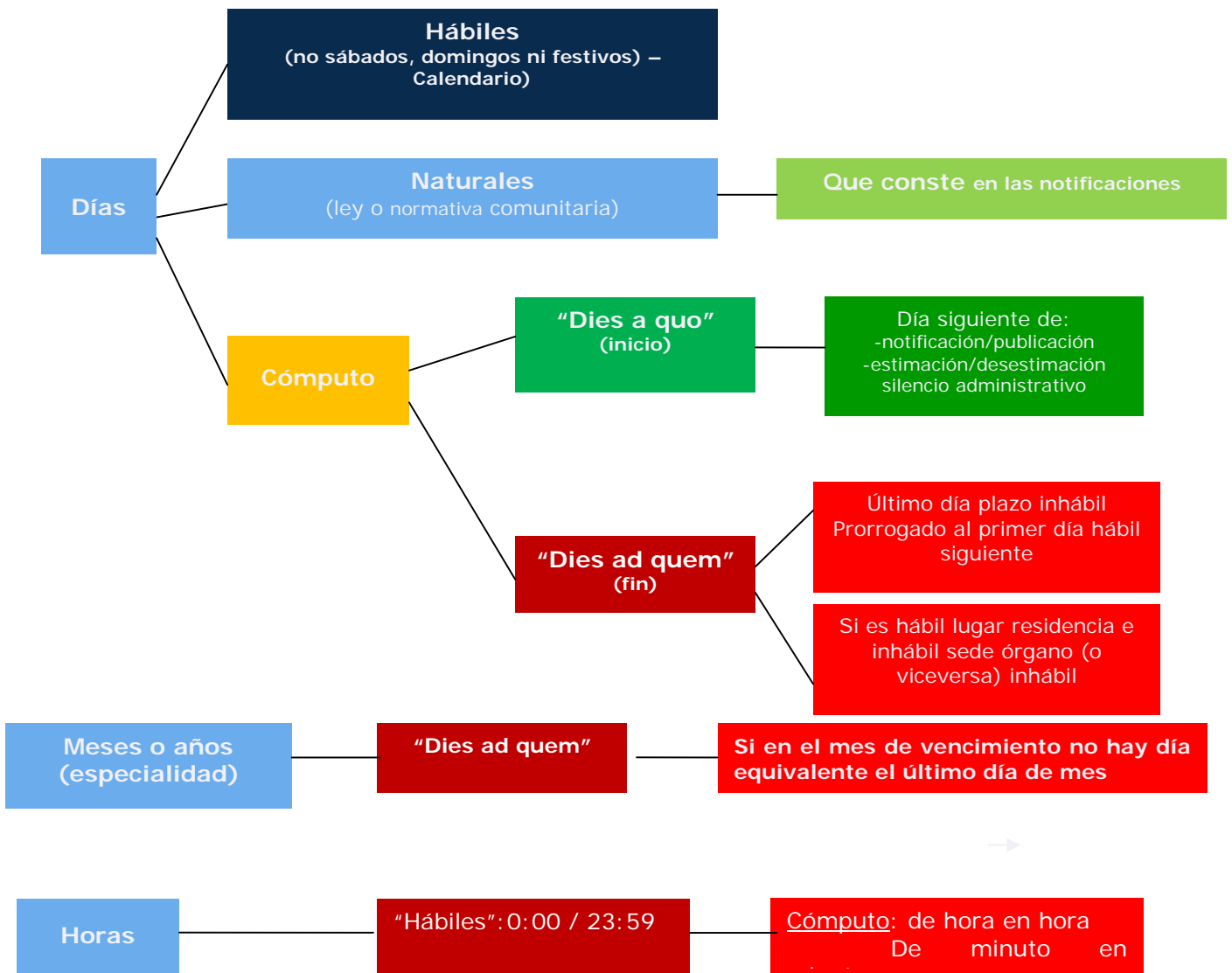
Con la introducción de este segundo párrafo **acaba de una vez con las eternas dudas sobre vencimientos de plazos**, de modo que el último día del plazo señalado será aquel cuyo ordinal coincida, en el mes o año correspondiente, con el día que se produjo la notificación o publicación.

La **Ley de Procedimiento Administrativo de 1958** estableció para todos los plazos el cómputo del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto. Sin embargo **la Ley 30/92**, dispuso que los plazos por meses o por años se contasen a partir de ese mismo día con lo que **se reducía en un día** el plazo correspondiente. Pero la **Ley 4/1999**, **restaura el tradicional cómputo** del plazo de a partir del día siguiente de la notificación o publicación.

En conclusión, las novedades de la LPACAP en esta materia son el cómputo de plazos por horas, la consideración del sábado como día inhábil y lo más importante el cómputo del plazo de meses o años a contar desde el día de la notificación o publicación.



Cómputo del plazo (art. 30 LPACAP)



2.4 De los Actos administrativos.

TÍTULO III. De los actos administrativos

CAPÍTULO I. Requisitos de los actos administrativos

- Artículo 34. Producción y contenido.
- Artículo 35. Motivación.
- Artículo 36. Forma.

CAPÍTULO II. Eficacia de los actos

- Artículo 37. Inderogabilidad singular.
- Artículo 38. Ejecutividad.
- Artículo 39. Efectos.
- Artículo 40. Notificación.
- Artículo 41. Condiciones generales para la práctica de las notificaciones.
- Artículo 42. Práctica de las notificaciones en papel.
- Artículo 43. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos.
- Artículo 44. Notificación infructuosa.
- Artículo 45. Publicación.
- Artículo 46. Indicación de notificaciones y publicaciones.

CAPÍTULO III. Nulidad y anulabilidad

- Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.
- Artículo 48. Anulabilidad.
- Artículo 49. Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos.
- Artículo 50. Conversión de actos viciados.
- Artículo 51. Conservación de actos y trámites.
- Artículo 52. Convalidación.



Novedades más destacables del Título III:

- Respecto a los requisitos de los **actos administrativos**, su eficacia y las reglas sobre nulidad y anulabilidad, mantiene la gran mayoría las reglas generales ya establecidas por la Ley 30/1992.
- Los actos administrativos se producirán por escrito a través de **medios electrónicos**, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada.
- Las **notificaciones electrónicas serán preferentes** y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única.
- **Envío de avisos de notificación**, cuando sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración.

El título III d

El **Título III De los actos administrativos**, se estructura en tres capítulos:

El **capítulo I sobre requisitos de los actos administrativos** regula la producción, contenido, motivación y forma de los actos administrativos, estableciendo con carácter general el uso de medios electrónicos.

El **capítulo II sobre la eficacia de los actos**, regula la inderogabilidad singular de las resoluciones administrativas de carácter particular que vulneren lo establecido en una disposición de carácter general, la ejecutividad de los actos administrativos y sus efectos, así como los medios para llevar a cabo su notificación y publicación.

- Con respecto a la **práctica de la notificación** de los actos administrativos, cabe señalar que se establece **con carácter preferente su notificación a través de medios electrónicos** y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibir notificaciones por estos medios.

No obstante lo anterior, **las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos** cuando:

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



b) Para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

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

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

Las **notificaciones electrónicas** se realizarán en sede electrónica, en la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u organismo.

Con independencia del medio escogido, la Administración enviará un aviso previo al dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

Cuando el interesado, accediera al contenido de la notificación en sede electrónica se le ofrecerá la posibilidad de que, el resto de notificaciones, se puedan realizar a través de medios electrónicos.



En el caso de la práctica de **notificaciones en papel** se establece que para que una persona distinta del interesado pueda hacerse cargo de la notificación ante la ausencia del mismo, dicha persona deberá ser mayor de 14 años, de nuevo con el objetivo de unificar los criterios de las normas procesales y el procedimiento administrativo.

Para las notificaciones electrónicas, se establece un intento de notificación en la sede electrónica o la dirección electrónica habilitada única según corresponda, previo aviso al dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónica comunicada por el interesado. Se entenderá rechazada la notificación cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

Acceso a las notificaciones. Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el punto de acceso general electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso.

Respecto a las **Notificaciones infructuosas** (Artículo 44), se produce una nueva configuración del Boletín Oficial del Estado, haciendo del mismo el auténtico diario oficial de toda la Administración Pública. De esta manera no sólo la Administración del Estado insertará sus anuncios, como está haciendo en la actualidad, sino que tanto la Administración Autonómica como la Local, podrán beneficiarse de este servicio de carácter gratuito, entendemos que bajo la premisa de evitar solapamientos y duplicidades. (Disposición Adicional Tercera)

El artículo 44 recoge las modificaciones realizadas por la Ley 15/2014 en la nueva redacción dada al art. 59.5 de la Ley 30/1992 por parte de su art. 25.



Por último, el **capítulo III** de **nulidad y anulabilidad** recoge en los términos ya previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los supuestos en los que se producirá la nulidad o la anulabilidad del acto administrativo, su no transmisibilidad, así como la convalidación de actos entre otros aspectos.

3. Los procedimientos de elaboración y producción de actos administrativos y disposiciones normativas.

3.1 De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común

Novedades más destacables del Título IV:

- Los procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial se integran como **especialidades** del procedimiento administrativo común.
- Los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se regulan en la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público.
- El uso generalizado y obligatorio de **medios electrónicos** en las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento.
- Se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.
- Un nuevo capítulo relativo a la **tramitación simplificada** del procedimiento administrativo común.

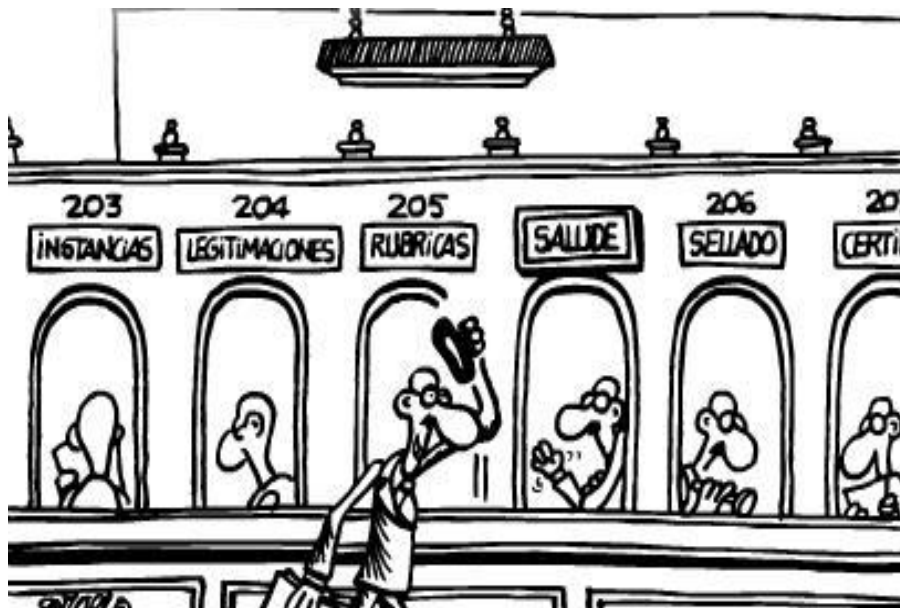
Definición de Procedimiento administrativo:

- *“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,”*



(Exposición de motivos de la LPACAP.)

- *“Conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.”*
(Artículo 70.)



El procedimiento administrativo según Forges.

El Título IV, De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, se estructura en siete capítulos y regula las fases del procedimiento administrativo común, así como la tramitación simplificada de éste.

CAPÍTULO I. Garantías del procedimiento

CAPÍTULO II. Iniciación del procediendo

Sección 1.^a Disposiciones generales

Sección 2.^a Iniciación del procedimiento de oficio por la Administración

Sección 3.^a Inicio del procedimiento a solicitud del interesado

CAPÍTULO III. Ordenación del procedimiento

CAPÍTULO IV. Instrucción del procedimiento



Sección 1.ª Disposiciones Generales

Sección 2.ª Prueba

Sección 3.ª Informes

Sección 4.ª Participación de los interesados

CAPÍTULO V. Finalización del procedimiento

Sección 1.ª Disposiciones generales

Sección 2.ª Resolución

Sección 3.ª Desistimiento y renuncia

Sección 4.ª Caducidad

CAPÍTULO VI. De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común

CAPÍTULO VII. Ejecución

El pretendido procedimiento administrativo único

El artículo 1.2 de la LPACAP dispone: «Solo mediante ley, cuando resulte **eficaz, proporcionado** y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento y de **manera motivada**, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán concretarse especialidades del procedimiento 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.»

Titulamos pretendido, porque al final, el operador jurídico habrá de estar a toda la normativa de aplicación del ámbito administrativo concreto, pongamos por ejemplo una sanción medioambiental.

El operador deberá acudir a la legislación medioambiental de aplicación para ver si recoge distintos plazos, variaciones respecto al procedimiento administrativo de aplicación, etc., con lo cual, no varía mucho el marco actual, y por lo tanto no se produce la perseguida unificación procedimental.

El Título Preliminar de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en su Capítulo 3º recoge los principios de la potestad sancionadora y en el 4º los principios de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio.



Por su inserción en el texto de estos dos tipos de principios vemos la intención manifiesta del legislador de un único procedimiento administrativo insertando en el mismo las especificidades del ámbito sancionador y de la responsabilidad patrimonial ubicadas en partes distintas en la Ley 30/1992. A su vez a lo largo del articulado referente a las distintas partes del procedimiento (Iniciación, ordenación y finalización) aparecen las especialidades del ámbito sancionador y de responsabilidad patrimonial.

Procedimientos con normativa específica:

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**.

❖ Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales. (Disposición Adicional 1ª)

El **capítulo I** regula las **garantías del procedimiento** en el que se establecen los derechos del interesado en el procedimiento administrativo y en el que están comprendidos los derechos de carácter procedimental recogidos en la Ley 30/1992, así como en la Ley 11/2007, a los que se suman nuevos derechos como es el de conocer el estado de tramitación de los procedimientos a través del punto de acceso general electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso.

El **capítulo II de iniciación del procedimiento** dispone el uso generalizado de medios electrónicos en el mismo. Así, como principales novedades con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cabe aludir al **inicio electrónico** de todos los procedimientos iniciados de oficio por la Administración o la posibilidad de que los interesados faciliten un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico a efectos de ser avisados de la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica o dirección electrónica habilitada única según corresponda.

Igualmente, se definen las características de los diferentes medios de iniciación de oficio del procedimiento, se incorporan las especialidades de los procedimientos de naturaleza sancionadora y responsabilidad patrimonial y se



aclaran las dudas acerca de la obligación de los interesados de presentar documentación en los casos de declaraciones responsables y comunicaciones.



Declaración responsable

- Documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, (1) que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, (2) que dispone de la documentación que así lo acredita, (3) que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y (4) que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.
- Estos requisitos deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.
- Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.



Comunicación.

- Documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.
- No obstante, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

Declaración responsable y Comunicación. El art. 69, deudor del art. 71.bis de la Ley 30/1992 recoge estas dos figuras del nuevo control «ex post», añadiendo a mayores la obligación de las Administraciones Públicas de publicar modelos fácilmente accesibles a los interesados y el carácter alternativo de ambas figuras, es decir la imposibilidad de su exigencia acumulativa.

Declaraciones Responsables y Comunicaciones:

- **Facultarán** el reconocimiento o ejercicio de un derecho, o el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.
- Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados **modelos** de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.
- Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación, para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio. **No es posible exigir las acumulativamente.**



El **capítulo III sobre ordenación del procedimiento**, incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico, los documentos que deben integrarlos, así como las características que deben cumplir para garantizar su integridad e inmutabilidad y establece, entre otros aspectos, que el procedimiento se impulsará de oficio y a través de medios electrónicos en todos sus trámites.

Es preciso señalar que el [Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Entidades Locales](#) no es derogado ni por la LPACAP ni por la LRJSP, regulando en su artículo 168 el expediente administrativo, que reproducimos a efectos comparativos.

Comparativa de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LPACAP	Normativa anterior
CAPÍTULO III. Ordenación del procedimiento.	
<p>Artículo 70. Expediente administrativo.</p> <p>1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.</p> <p>2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un <i>índice</i> numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.</p> <p>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</p>	<p>Artículo 164 ROF.</p> <p>1. Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.</p> <p>2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.</p> <p>Artículo 32 LAECSP. Expediente electrónico.</p>
	<p>1. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento <u>administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan.</u></p> <p><u>El foliado de los expedientes electrónicos se llevará a cabo mediante un índice electrónico, firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, según proceda. Este</u></p>



<p>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.</p> <p>4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.</p>	<p><i>índice</i> garantizará la integridad del expediente electrónico y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.</p> <p><u>2. La remisión de expedientes podrá ser sustituida a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, teniendo el interesado derecho a obtener copia del mismo.</u></p>
---	--

El **capítulo IV regula la instrucción del procedimiento**. Al igual que en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se reconocen los trámites de alegaciones, prueba, solicitud de informes, trámite de audiencia e información pública, siendo la principal novedad de este anteproyecto su realización a través de medios electrónicos.

El **capítulo V sobre finalización del procedimiento** contempla las formas de terminación del procedimiento distinguiendo entre la resolución, el desistimiento, la renuncia y la caducidad. Las principales novedades en este capítulo con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, radican en la incorporación de las especialidades del procedimiento de naturaleza sancionadora y de responsabilidad patrimonial a los artículos correspondientes y la aclaración de determinados preceptos que habían suscitado dudas interpretativas.

Destaca el art. 98.2 respecto de la terminación del procedimiento, en una adaptación a los tiempos actuales en lo referente a los **supuestos de pago** tras una obligación nacida de un procedimiento administrativo. Se establecía el pago electrónico de modo preferente mediante tarjeta de crédito y débito, transferencia bancaria, domiciliación bancaria o cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública. Se intenta facilitar y flexibilizar, en la medida de lo posible, el cumplimiento de la obligación al administrado.

Igualmente, como medida para incrementar la agilidad de los procedimientos, se establece que en aquellos **procedimientos sancionadores** en los que durante la instrucción del procedimiento se determinara la inexistencia de los hechos que



podieran constituir la infracción, éstos no resultaran acreditados o no supusieran infracción administrativa o no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad , el instructor podrá declarar la finalización del procedimiento y el correspondiente archivo de las actuaciones sin necesidad de que se pronuncie el órgano competente para resolver.

Resolución. Novedades

- La resolución del procedimiento **se dictará electrónicamente** y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice.
- **Antes** de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las **actuaciones complementarias** indispensables para resolver el procedimiento.
- El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta su terminación.



El **capítulo VI de tramitación simplificada del procedimiento**, establece las condiciones en las que se podrá tramitar el procedimiento de forma simplificada y los trámites de que constará.

La tramitación simplificada podrá acordarse cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, ya sea de oficio o a petición del interesado.

Esta es una de las principales novedades, y trata de extrapolar el procedimiento simplificado recogido ya en el régimen sancionador y de responsabilidad patrimonial y generalizarlo, si bien con las respectivas peculiaridades de esos ámbitos.

Así, cuando se den los supuestos recogidos en el art. 96 podrá tramitarse este procedimiento que deviene del art. 23 del Real Decreto 1398/1993 y el Capítulo III (arts.14 a 17) del Real Decreto 429/1993

En el caso de que la Administración acordara de oficio la tramitación simplificada del procedimiento y el interesado manifestara su opinión expresa en contrario, el procedimiento se deberá tramitar de manera no simplificada.

Igualmente, el interesado podrá solicitar a la Administración la tramitación del procedimiento de manera simplificada; no obstante, ésta podrá oponerse cuando razones de interés público así lo aconsejen.

Asimismo, su adopción conllevará la resolución del procedimiento en un plazo de 30 días.

Constará 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 cuando éste tenga carácter preceptivo.
- h) Resolución.



Cuando fuera preceptiva la emisión del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente y éste fuera contrario al fondo de la propuesta de resolución, para mayor garantía de los interesados se deberá continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, pudiéndose en este caso realizar otros trámites no previstos en el caso de la tramitación simplificada, como por ejemplo la realización de pruebas a solicitud de los interesados.

El **capítulo VII regula los medios de ejecución material** de las resoluciones de las Administraciones Públicas, contemplando los mismos medios ya recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva y compulsión sobre las personas.

Se incorporan como medios de terminación en el procedimiento sancionador el reconocimiento de la responsabilidad y el pronto pago, estableciéndose reducciones acumulables entre sí cuando se trate de una sanción de naturaleza pecuniaria.

Se establece el pago a la Hacienda Pública de obligaciones derivadas de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho, a través de medios electrónicos, distinguiendo entre:

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



3.2. DE LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

TÍTULO V. De la revisión de los actos en vía administrativa

CAPÍTULO I. Revisión de oficio

- Artículo 106. Revisión de disposiciones y actos nulos.
- Artículo 107. Declaración de lesividad de actos anulables.
- Artículo 108. Suspensión.
- Artículo 109. Revocación de actos y rectificación de errores.
- Artículo 110. Límites de la revisión.
- Artículo 111. Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado.

CAPÍTULO II. Recursos administrativos

Sección 1.ª Principios generales

- Artículo 112. Objeto y clases.
- Artículo 113. Recurso extraordinario de revisión.
- Artículo 114. Fin de la vía administrativa.
- Artículo 115. Interposición de recurso.
- Artículo 116. Causas de inadmisión.
- Artículo 117. Suspensión de la ejecución.
- Artículo 118. Audiencia de los interesados.
- Artículo 119. Resolución.
- Artículo 120. Pluralidad de recursos administrativos.

Sección 2.ª Recurso de alzada

- Artículo 121. Objeto.
- Artículo 122. Plazos.

Sección 3.ª Recurso potestativo de reposición

- Artículo 123. Objeto y naturaleza.
- Artículo 124. Plazos.

Sección 4.ª Recurso extraordinario de revisión

- Artículo 125. Objeto y plazos.
- Artículo 126. Resolución.



Novedades más destacables del Título V:

- Se mantienen la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión).
- Cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial se podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.
- Desaparecen las reclamaciones previas en vía civil y laboral.

El Título V de la revisión de los actos en vía administrativa se estructura en dos capítulos.

El **capítulo I**, establece las **reglas aplicables para la revisión de oficio**, siendo sus principales novedades con respecto a la LRJAP-PAC:

- La incorporación de los preceptos establecidos hasta el momento en la Ley 6/1997, de 14 de abril, relativos a los órganos competentes para realizar la revisión de oficio y la declaración de lesividad en el ámbito estatal,
- El incremento de tres a seis meses del plazo en el que se produce la caducidad del procedimiento en el caso de la revisión de oficio de los actos nulos.

El **capítulo II**, sobre **recursos administrativos** mantiene la tipología de recursos administrativos recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión.

Entre las principales novedades de este capítulo, cabe destacar la incorporación a esta Ley de los actos y resoluciones que en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa (anteriormente regulados en la LOFAGE) y el desarrollo con carácter básico de las causas de inadmisión de un recurso administrativo.



Causas de inadmisión de los recursos:

- a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con el art. 14.1 de la LRJSP.
- b) Carecer de legitimación el recurrente.
- c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.
- d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.
- e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.

Asimismo, se establece la posibilidad de que cuando deban resolverse una **pluralidad de recursos administrativos** que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

Igualmente, con el fin de incorporar los criterios ampliamente asentados en nuestra jurisprudencia, se ha eliminado el plazo de tres meses para interponer un recurso de alzada o un recurso potestativo de reposición ante la desestimación de un acto por silencio administrativo, pudiendo interponerse recurso en cualquier momento.

3.3. El procedimiento de elaboración de normas y disposiciones

TÍTULO VI. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones

- Artículo 127. Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley.
- Artículo 128. Potestad reglamentaria.
- Artículo 129. Principios de buena regulación.
- Artículo 130. Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación.



- Artículo 131. Publicidad de las normas.
- Artículo 132. Planificación normativa.
- Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

El **título VI sobre el procedimiento de elaboración de normas y disposiciones** regula por primera vez para todas las Administraciones Públicas los principios y las reglas generales que debe seguir el procedimiento de elaboración de normas en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Entre sus **principales novedades** cabe señalar las siguientes:

- Se dota de **carácter básico a los principios de buena regulación** aplicables al procedimiento de elaboración de normas (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), lo que deberá quedar justificado en la parte expositiva. (Se derogan en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible los principios de buena regulación.)
 - ✓ Aclarar cuándo debe efectuarse el **trámite de audiencia** en el procedimiento de elaboración normativa (artículo 105 a) CE) y clarificar sus diferencia con respecto al trámite de información pública.
 - ✓ Las Administraciones Públicas deberán realizar con carácter previo a la elaboración del texto una consulta pública en la que se recabará la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma a **través de un cuestionario** que permitirá conocer su opinión acerca de:
 - a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
 - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c) Los objetivos de la norma.
 - d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.



- **Planificación normativa *ex ante***

Se crea con carácter básico la obligación de contar con un **Plan Anual Normativo (PAN)** en el que se recogerán todas las propuestas normativas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser aprobadas el año siguiente.

El Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

- **Seguimiento de la planificación normativa *ex post***

Se establece un seguimiento y una cuantificación del impacto regulatorio a lo largo de todo el ciclo normativo.

Así, se impone con carácter básico la obligación de revisar la adecuación de la normativa en vigor a:

- Los principios de buena regulación,
- El análisis de la consecución de los objetivos previstos en la norma
- Si el coste y cargas derivadas de su aplicación está justificado y correctamente cuantificado.

3.4. Disposiciones Complementarias

La Ley incorpora cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

Entre ellas cabe destacar, las relativas a las **especialidades al procedimiento administrativo** por razón de materia, que establece una serie de actuaciones y procedimientos que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en la ley, tal es el caso de las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos y revisión en materia tributaria y aduanera, las de gestión, inspección, liquidación, recaudación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo o de las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria, aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería, entre otros.

Igualmente, destaca **la adhesión** por parte de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales **a los registros y sistemas establecidos por la Administración General del Estado** para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley, de acuerdo con el principio de eficiencia establecido en el artículo 7 de la LOEPSF, el régimen transitorio de los procedimientos, registros y archivos o la habilitación normativa para el desarrollo de lo previsto en la Ley.

En este sentido, cabe apuntar que, en el caso de **las Entidades Locales de menos de 20.000 habitantes**, para asegurar la correcta implantación de las **medidas electrónicas** que establece la Ley, además de poder adherirse a los registros y sistemas del Estado, cuentan con el **apoyo de las Diputaciones Provinciales** a las que tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se les



encomendó la competencia sobre prestación de los servicios de administración electrónica.

[Disposiciones adicionales]

- Disposición adicional primera. Especialidades por razón de materia.
- Disposición adicional segunda. Adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado.
- Disposición adicional tercera. Notificación por medio de anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».
- Disposición adicional cuarta. Oficinas de asistencia en materia de registros.
- Disposición adicional quinta. Actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómico.

[Disposiciones transitorias]

- Disposición transitoria primera. Archivo de documentos.
- Disposición transitoria segunda. Registro electrónico y archivo electrónico único.
- Disposición transitoria tercera. Régimen transitorio de los procedimientos.
- Disposición transitoria cuarta. Régimen transitorio de archivos y registros y punto de acceso general.
- Disposición transitoria quinta. Procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

[Disposiciones derogatorias]

- Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

[Disposiciones finales]

- Disposición final primera. Título competencial.
- Disposición final segunda. Modificación de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.
- Disposición final tercera. Modificación de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
- Disposición final cuarta Referencias normativas
- Disposición final quinta. Adaptación normativa.
- Disposición final sexta. Desarrollo normativo de la Ley.
- Disposición final séptima. Entrada en vigor.



RESUMEN

Esta nueva norma, que regula las relaciones externas entre la Administración y los ciudadanos, pretende implantar una Administración totalmente electrónica, interconectada y transparente, mejorando la agilidad de los procedimientos administrativos y reduciendo los tiempos de tramitación. Y esta es, sin duda, su gran aportación. Transcurrido el tiempo de un año, o de dos para que entre en vigor y se haga efectiva la implantación de la Administración electrónica será el tiempo de hacer balance y conocer resultados y beneficios.

Podemos destacar su oportunidad, ya que recoger en una única Ley todo lo relativo al aspecto procedimental es un ejercicio jurídico de gran utilidad, por la abundancia y complejidad de la normativa, si bien debemos resaltar que reglamentariamente se pueden introducir modificaciones e innovaciones.

Como "colofón", quisiera reproducir la reflexión y la cita del profesor D. Ricardo Rivero Ortega en estos últimos párrafos:

Acuerda el papel su origen humilde es un romance satírico de QUEVEDO: "Lo que ayer era estropajo, que desechó la sartén, hoy pliego manda dos mundos, y está amenazando tres". Desde tiempos del Rey "papelero", Felipe II, las notas, billetes y cédulas marcaban el ritmo del Impero y garantizaban el control de la potente burocracia. Ya entonces y hasta hoy, España ha sido uno de los países más dependientes del "expediente", así que no será fácil lograr la Administración sin papel.

Advertida esta adicción cultural a la celulosa de nuestros funcionarios, ha de recordarse también el recelo de los romanos ante los registros escritos, acostumbrados ellos a la oralidad, que consideraban la única y verdadera garantía fiable. El tránsito de la memoria verbal a las tablillas suscitó recelos y reservas. De igual forma hoy nos atemorizan los riesgos de los soportes electrónicos, muy similares y no precisamente mayores a los propios de los clásicos legajos y actuales carpetas.

Para ir reduciendo el volumen de papel gestionado en los procedimientos administrativos, cuando menos habría que atajar poco a poco los abusos en las exigencias informativas y de aportación de documentos redundantes y recurrentes de la Administración. El día que se haga realidad la recuperación de datos y trámites anteriores por las oficinas públicas se habrá dado un paso de gigante en la buena dirección de la reforma administrativa.





La Administración
sigue a la sociedad
como la sombra al cuerpo
(Joan Prats)



BIBIOGLAFÍA

- AA.VV., Comentarios a la reforma del Proceso Administrativo (Análisis de la Ley 4/1999), obra coordinada por Pascual SALA SÁNCHEZ, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- GAMERO CASASO, Eduardo, y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Manual básico de Derecho Administrativo, 7ª edic., Tecnos, Madrid, 2010. 37
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, tomo I, 14ª edic., Thomson/Civitas, Navarra, 2008.
- GARRIDO FALLA, Fernando, y FERNÁNDEZ PASTRANA, José Mª, Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas, (Un estudio de la Ley 30/1.992), 3ª edic., Civitas, Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, y GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1.992, de 26 de noviembre), 4ª edic., Thomson/Civitas, Madrid, 2007.
- GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, Civitas, Madrid, 1999.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, Derecho Administrativo I. Parte General, 17ª edic., Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2008.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, Manual de Derecho Administrativo, Ariel, Barcelona, 2003.
- RIVERO YSERN, José Luis, Vía administrativa de recurso y justicia administrativa, REDA número 75 (1992) págs. 381 y ss.
- SALA ATIENZA, Pascual, Las instituciones del Derecho Administrativo en la Jurisprudencia, Bosch, Barcelona, 2011.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, Derecho Administrativo. Parte General, 4ª edic., Tecnos, Madrid, 2008.
- TÁBOAS BENTANACHS, Manuel, Los recursos administrativos: una visión práctica, Experiencia, Barcelona, 2005.



ENLACES DE INTERÉS

- [Reforma de las Administraciones Públicas. CORA](#)
- [Portal de Transparencia del Gobierno de España](#)
- [Portal de Administración electrónica](#)



ANEXOS

[Código de Derecho administrativo](#)

[Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

[Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#)

[El B.O.E. alumbra dos siamesas administrativas.](#)

[Especial Ley de procedimiento Administrativo](#), de Victor Almonacid.

[Normas en tramitación del MINHAP](#)

[Memorias de impacto normativo](#)

[Jornada: "La reforma del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico del sector público: Análisis de la propuesta de regulación de la administración electrónica"](#) (Todas las actividades)



UNIDAD DIDACTICA 2. EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.

INTRODUCCIÓN

Las demandas y exigencias sociales actuales de mayor transparencia pública, proximidad administrativa, así como las medidas de racionalización, eficiencia, economía y sostenibilidad impuestas por la actual coyuntura económica y social explican por sí mismas los numerosos cambios legislativos producidos en los últimos años, en los diferentes ámbitos de la actividad y de la gestión pública. Analizaremos en los siguientes capítulos los que se recogen en la LRJSP respecto del régimen jurídico de las Administraciones Públicas así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros acordó la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) con el mandato de realizar un estudio integral dirigido a modernizar el sector público español, dotarle de una mayor eficacia, eliminar las duplicidades que le afectaban y simplificar los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos y las empresas se relacionan con la Administración.

Las Administraciones Públicas deben ser capaces de adaptarse a los cambios que demanda la sociedad, así como contribuir a los objetivos económicos de la nación para optimizar las inversiones y recursos, impulsando el ahorro y manteniendo al mismo tiempo la calidad de los servicios públicos.

El [Informe CORA, que fue elevado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013](#), formuló 218 propuestas basadas en el convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes, ágiles y centradas en el servicio eficiente a los ciudadanos y las empresas. En la misma línea, el Programa nacional de reformas de España para 2014 establece la necesidad de impulsar medidas para racionalizar la actuación administrativa, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad.

Este convencimiento está inspirado en lo que dispone el propio artículo 31.2 de la Constitución Española cuando establece que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Con la proclama, *“una Administración basada en la eficiencia, con estructura simple y carente de duplicidades en la que los flujos de trabajo se apoyen en la tecnología”* se presentaron los Proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público, que el Consejo de Ministros aprobó y envió a las Cortes Generales, como una apuesta por el control del tamaño de la estructura administrativa, estableciendo por vez primera un régimen supervisor que puede determinar la extinción de los organismos que se demuestren superfluos.



Podríamos afirmar que la Ley, objeto de análisis en este capítulo, Ley reguladora del régimen jurídico del sector público, junto con la que rige el procedimiento administrativo común y las ya vigentes sobre transparencia y buen gobierno y estabilidad presupuestaria constituyen la piedra angular sobre la que se construirá la Administración Pública española del futuro.

En esta unidad analizaremos los contenidos de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que, establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el organigrama y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional.

OBJETIVOS

- Analizar el contexto en el que se impulsa la iniciativa de la Ley reguladora del régimen jurídico del sector público.
- Estudiar y conocer el Planteamiento general de la reforma administrativa, objetivos y regulación de las disposiciones generales.
- Identificar las principales novedades en materia de organización y funcionamiento del sector público.
- Analizar las principales medidas en materia estructura y organización de la Administración General del Estado.
- Conocer el nuevo modelo de relaciones interadministrativas.
- Reconocer las aportaciones de la Administración electrónica a la racionalización y mejora del sector público.

ESQUEMA

1. La reforma del Régimen Jurídico del Sector Público en la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Regulación de las disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público.
 2. El sector público institucional: organización y funcionamiento.
 3. Relaciones interadministrativas.
- Las disposiciones complementarias de la LRJSP.



1. La reforma del régimen jurídico del sector público en la Ley 40/2015, de 1 de octubre Regulación de las disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público.

1.1 Antecedentes, fundamentos y objetivos de la reforma.

1.1.1. Antecedentes

Los antecedentes más relevantes en la regulación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas son de carácter preconstitucional. Tras la conocida como Ley de Azcárate de 19 de octubre de 1889, destaca la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deroga la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, vino a sustituir la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 así como a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, integrando por primera vez en una sola norma la regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común a todas ellas.

En este sentido, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respondía al nuevo modelo de Administración establecido en la Constitución de 1978.

La evolución normativa posterior se caracteriza por normas que regulan aspectos orgánicos, junto con normas ordenadoras del procedimiento, y otras que regulan tanto materias referidas al régimen jurídico de las Administraciones Públicas como al Procedimiento Administrativo Común, como es el caso de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios público.

Actualmente regulan aspectos orgánicos, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado; Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos; normas ordenadoras



del procedimiento, y otras que tratan aspectos tanto orgánicos como procedimentales como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre o la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, entre otras.



1.1.2. Fundamentos

Calidad normativa.

En este escenario, por razones de coherencia normativa y política legislativa, se plantea la necesidad de configurar un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa que inspira todo el informe CORA. Para ello, se previó la elaboración de dos leyes: una, reguladora del procedimiento administrativo, que integre las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las Administraciones. Otra, que regule de forma completa el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, donde se integren las disposiciones que disciplinen el sector público institucional.

Se aborda una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, así como *ad intra* tanto en el funcionamiento interno de cada Administración como en las relaciones entre las distintas Administraciones.

Esta ley responde al segundo eje, abarcando, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; por otro lado, una legislación, de carácter no básico, reguladora del régimen jurídico específico de la Administración General del Estado. Asimismo, son objeto de regulación tanto la llamada Administración institucional, como la Administración periférica del Estado.

Esta Ley se centra también en la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, los principios generales de actuación, las formas de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas, y singularmente de la Administración General del Estado, así como los principios y técnicas de relación orgánicas, entre las distintas Administraciones.

Queda así unificada la regulación de las relaciones *ad intra* e *inter* Administraciones, como ley administrativa de referencia del régimen jurídico del sector público institucional, que se complementa con todo lo previsto en la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones



Públicas, destacando especialmente lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Se conserva como texto independiente la Ley del Gobierno, que regula el poder ejecutivo de la nación.

Eficiencia y racionalidad.

Estamos ante una norma esencialmente organizativa dirigida a incrementar la transparencia y eficacia de la actuación de las Administraciones Públicas, sin embargo, se considera que esta reforma tendrá un **impacto económico positivo**, pues contribuirá especialmente a una mejora de la eficiencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Y la Memoria de impacto normativo explica con cifras ese impacto.

Se entiende necesario contar con una norma que, en primer lugar, asegure que la creación de nuevas unidades, órganos o entidades está plenamente justificada para la consecución de los fines de interés público propios de la Administración y no entraña duplicidades con los existentes; y en segundo lugar, que dote al poder ejecutivo de un eficaz mecanismo de supervisión sobre las entidades existentes, en virtud del cual se proponga la transformación o supresión de aquellas cuya pervivencia original no es estimada necesaria o efectiva.

“La ausencia de un sistema de supervisión continua de los organismos y entidades que forman parte del sector público se ha tenido que hacer un esfuerzo extraordinario en los últimos años que ha supuesto la extinción de 105 entidades en el ámbito estatal, 790 en el autonómico y 1244 en el local. Con el nuevo sistema de control se trata de evitar que esta supervisión quede al albur de la mayor o menor diligencia que empleen los Gobiernos en el análisis de su sector público, de suerte que, anualmente, se verifiquen las entidades susceptibles de mantenimiento, transformación o extinción.” ([“Memoria de impacto normativo de la Ley de Régimen jurídico del Sector Público”](#))

Se considera que la flexibilidad en la gestión, la programación por objetivos o la planificación estratégica no han de generar una “huida del derecho administrativo”.

Uso generalizado de los medios electrónicos en las relaciones entre las Administraciones Públicas.

La Administración Electrónica o el empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las Administraciones Públicas (AAPP), tanto para mejorar la eficiencia de su gestión como para potenciar y favorecer las relaciones de colaboración y cooperación entre ellas, influyen notablemente en la aprobación de esta Ley.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, supuso un gran avance pues permitió contar con el esquema nacional de Interoperabilidad, desarrollar las plataformas de intermediación para la comunicación electrónica entre Administraciones y contar con esquemas comunes de seguridad en los medios de intercambio electrónico de información, entre otras medidas. Pero no ha resultado suficiente, ya que no se ha logrado todavía un pleno funcionamiento electrónico en las



Administraciones.



La potencialidad de los medios electrónicos entre Administraciones es muy alto y desde la ley quiere darse un empuje definitivo a su uso generalizado, ocupándose de las cuestiones básicas de Administración Electrónica que se plantean desde su objeto expreso: establecer y regular las bases del régimen jurídico, la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y los Organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de ellas, para el desarrollo de sus actividades.

Se parte de la convicción de cómo la utilización de medios electrónicos generará externalidades positivas que conllevarán un incremento de la competitividad y repercutirán indirectamente de manera positiva en los costes monetarios y de tiempo que soportan por los agentes económicos en sus relaciones con las Administraciones.

1.1.3. Objetivos.

Los principales objetivos que persigue esta reforma son los siguientes:

Principales objetivos:

1. Mejorar la eficiencia administrativa
2. Simplificar la estructura de los entes públicos.
3. Perfeccionar el sistema de relaciones interadministrativas.
4. Agilizar el funcionamiento interno de la Administración.
5. Mejorar la seguridad jurídica, ganando en certidumbre y predictibilidad.
6. Incrementar la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas.



7. Racionalizar la estructura administrativa de la Administración General del Estado.



1. **Mejorar la eficiencia administrativa.**

Contar con una organización y estructura simple, eficaz y sin duplicidades exige:

- Impedir la creación de órganos o entidades innecesarias o redundantes, y que posibilite la utilización de las unidades existentes para desarrollar nuevos servicios o actividades que demande la sociedad.
- Una supervisión continua, que evalúe el cumplimiento de los objetivos que justificaron la creación de las entidades existentes, y permita cuestionar su mantenimiento.

2. **Simplificar la estructura de los entes públicos.**

Racionalización de la tipología de entidades y organismos públicos del sector público institucional estatal, estableciendo una nueva clasificación más clara, ordenada y simplificada. Seguimiento a través de un único inventario con información coordinada de todas las Administraciones.

3. **Perfeccionar el sistema de relaciones interadministrativas.**

Se prevén y regulan los instrumentos y técnicas que permitan abordar de manera ordenada y coherente las interrelaciones que se derivan del sistema constitucional de distribución de competencias.

Se ordenan y clarifican las técnicas orgánicas de cooperación entre Administraciones, regulándose por primera vez en una ley la Conferencia de Presidentes, un régimen completo de las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre Administraciones, así como los efectos jurídicos de sus decisiones.



4. **Agilizar el funcionamiento interno de la Administración.**

Utilización de medios electrónicos en las relaciones interadministrativas e intradministrativas, garantizándose la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de las Administraciones, optándose, preferentemente, por la prestación conjunta de servicios al ciudadano. Este objetivo se proyecta de forma gradual y planificada.

5. **Mejorar la seguridad jurídica, ganando en certidumbre y predictibilidad.**

Evitando la dispersión normativa actualmente existente, mediante una ley única y sistemática que regule las relaciones *ad intra* de las Administraciones.

Se deroga así la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio; se deroga íntegramente, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. También se procede a modificar la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a través de una disposición final.

6. **Mayor transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas.**

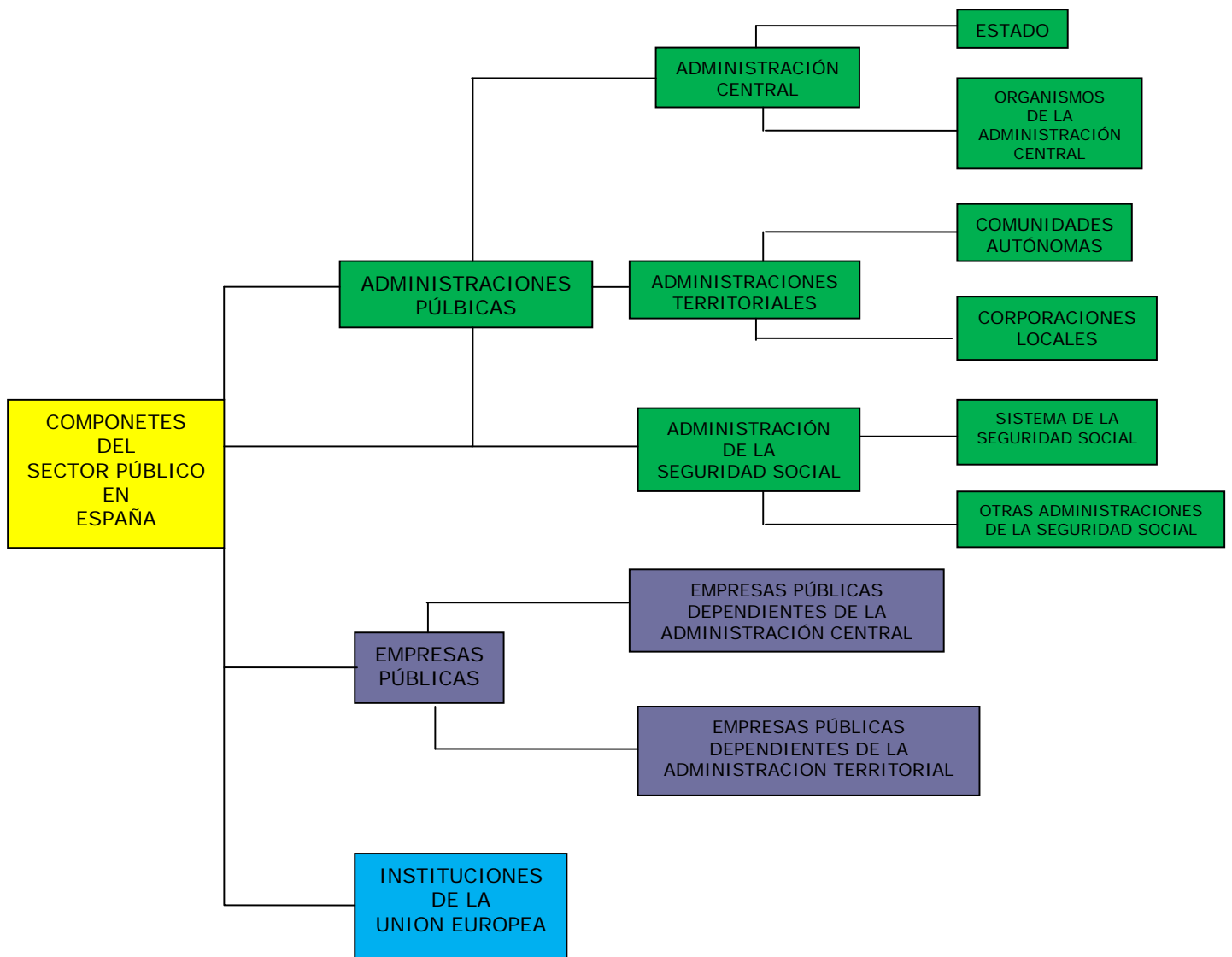
Se crea:

- a. Un registro de órganos e instrumentos de cooperación, con efecto constitutivo.
- b. Un Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local en el que se inscribirá con carácter obligatorio la creación, transformación, fusión o extinción de todo organismo o entidad dependiente de cualquier Administración.

7. **Racionalizar la estructura administrativa de la Administración General del Estado.**

Principalmente, se apuesta por una Administración periférica (delegaciones y subdelegaciones del Gobierno), con un funcionamiento administrativo más ágil.





1.2. Estructura, contenido y principales novedades de la LRJSP.

1.2.1. Entrada en vigor.

La LRJSP entrará en vigor **al año de su publicación** en el “Boletín Oficial del Estado”, es decir, el 1 de octubre de 2016.

Son numerosas las excepciones a esa fecha de entrada en vigor dado las numerosas normas afectadas por la Ley y que están recogidas en la Disposición final decimoctava.



Asimismo, la DF 7ª -**Adaptación normativa**- establece que, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, se deberán adecuar a la misma las normas estatales o autonómicas que sean incompatibles con lo previsto en la misma.

También señala que, los consorcios creados por una ley singular aprobada por las Cortes Generales con anterioridad a la aprobación de esta Ley seguirán rigiéndose por su legislación especial hasta que se produzca esa adaptación normativa.

Respecto a su **desarrollo normativo**, la DF 15ª faculta al Consejo de Ministros y a los Ministros de Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas para dictar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para el desarrollo de la LRJSP, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar su efectiva ejecución e implantación.



1.2.2. Estructura de la LRJSP.

La Ley es de contenido extenso, como la LPACAP, y se estructura en 133 artículos, distribuidos en un Título Preliminar, tres Títulos, veintiuna disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y ocho disposiciones finales.

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público

CAPÍTULO I. Disposiciones generales

CAPÍTULO II. De los órganos de las Administraciones Públicas

CAPÍTULO III. Principios de la potestad sancionadora

CAPÍTULO IV. De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

CAPÍTULO V. Funcionamiento electrónico del sector público

CAPÍTULO VI. De los convenios

TÍTULO I. Administración General del Estado

CAPÍTULO I. Organización administrativa

CAPÍTULO II. Los Ministerios y su estructura interna

CAPÍTULO III. Órganos territoriales

CAPÍTULO IV. De la Administración General del Estado en el exterior

TÍTULO II. Organización y funcionamiento del sector público institucional

CAPÍTULO I. Del Sector público institucional

CAPÍTULO II. Organización y funcionamiento del sector público institucional estatal

CAPÍTULO III. De los organismos públicos estatales

CAPÍTULO IV. Las autoridades administrativas independientes de ámbito



estatal

CAPÍTULO V. De las sociedades mercantiles estatales

CAPÍTULO VI. De los consorcios

CAPÍTULO VII. De las fundaciones del sector público estatal

CAPÍTULO VIII. De los fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal

TÍTULO III. Relaciones interadministrativas

CAPÍTULO I. Principios generales de las relaciones interadministrativas

CAPÍTULO II. Deber de colaboración

CAPÍTULO III. Relaciones de cooperación

CAPÍTULO IV. Relaciones electrónicas entre las Administraciones

Disposiciones Adicionales 22

Disposiciones Transitorias 4

Disposición Derogatoria única

Disposiciones Finales 18

Entre las **principales novedades** con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado cabe destacar las siguientes:

Principales novedades :

1. Funcionamiento electrónico del sector público.
2. Régimen jurídico más riguroso de los Convenios.
3. Revisión de la estructura de la Administración General del Estado.



4. Regulación y simplificación del sector público institucional.
5. Relaciones interadministrativas.
6. Reforma de la composición, organización y funciones del Gobierno.

1. Funcionamiento electrónico del sector público.

Todas las relaciones de las Administraciones Públicas con sus órganos, organismos y entidades dependientes así como las de las distintas Administraciones entre sí serán a través de medios electrónicos que además garantizarán la interoperabilidad de los sistemas.

Es una medida complementaria de la Ley de Procedimiento Administrativo, en la que se integra y sistematiza en una sola ley lo previsto hasta ahora en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y en el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.



2. Convenios:

Para mejorar la seguridad jurídica se desarrolla especialmente un régimen jurídico completo de los convenios, que deben avanzar en una gestión más eficiente de los recursos, se acota su contenido mínimo, validez, duración, se regula su extinción y sus efectos y su control por el Tribunal de Cuentas.



3. La Administración General del Estado y su estructura.

- Se completan las funciones de los **Ministros** incluyendo aquellas que se encontraban dispersas en otros textos legales y se reordena la asignación de competencias.
- Atribución a la **Subsecretaría** del Ministerio de la Presidencia, en coordinación con la Secretaría General de la Presidencia, las competencias propias de los servicios comunes de los Departamentos en relación con el área de la Presidencia del Gobierno.
- En la organización territorial de la Administración General del Estado se sistematiza y ordenan en diferentes categorías las competencias de los **Delegados de Gobierno**.
- Se reordena la **estructura de las Delegaciones y Subdelegaciones** de Gobierno, que contarán con una Secretaría General como órgano de gestión de los servicios comunes.
- Se recoge expresamente la existencia de la **Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración Periférica del Estado**.

4. Organización y funcionamiento del sector público institucional.

- **En el ámbito estatal se simplifica la clasificación** de las entidades y organismos públicos. Solo habrá: organismos públicos (organismos autónomos, entidades públicas empresariales y autoridades administrativas independientes), sociedades mercantiles públicas, consorcios, fundaciones del sector público y fondos sin personalidad jurídica.

- **Empresas públicas estatales:**

Para que una entidad sea considerada entidad pública empresarial será preciso que ejerzan potestades administrativas y cumpla los requisitos previstos en la Ley.

- **Sociedades:**

- ✓ Su creación requerirá acreditar que no hay duplicidad con otra entidad existente, y debe justificarse que esta forma jurídica es más eficiente que otras alternativas.
- ✓ Por primera vez se regula el régimen de responsabilidad aplicable a los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles públicas designados por la Administración Pública.

- **Consortios:**

- ✓ Se desarrolla un régimen jurídico único y común de carácter básico, en línea con las modificaciones efectuadas por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre,



de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa

- ✓ Su disolución es automática, cuando concurra causa para ello, mediante acuerdo del máximo órgano de gobierno del consorcio que nombrará a un órgano o entidad como liquidador.

- **Fundaciones:**

Se establece el régimen jurídico de las fundaciones el sector público estatal, conforme lo previsto en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones para las fundaciones del sector público estatal.

- **Fondos carentes de personalidad jurídica:**

Se regula en el ámbito estatal su creación por ley y se rigen por la normativa presupuestaria, de contabilidad y control de la Administración General del Estado.

- Será **obligatoria la inscripción** de la creación, transformación o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional (Estado, CCAA y EELL) **en el inventario** de entidades del sector público estatal, autonómico y local. Esta inscripción es requisito necesario para obtener el NIF definitivo de la AEAT.
- La obligación de todas las Administraciones Públicas de disponer de **un sistema de supervisión continua** de las entidades dependientes.
- Se recoge la regulación de **medio propio y servicio técnico** haciendo remisión a lo previsto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, con la novedad de que deberá acreditarse que su creación resulta **sostenible y eficaz**.
- Se regula por primera vez para el sector público estatal un **régimen completo de transformaciones, fusiones, disolución, liquidación y extinción** de entidades y organismos públicos.
- Se establece para el sector público estatal **dos tipos de controles** de las entidades integrantes del sector público institucional, un **control de supervisión continua** a cargo del MINHAP a lo largo de la existencia de los organismos y entidades (creación, transformación, fusión y disolución) y un control de **eficacia** ejercido por el Departamento al que estén adscritos.
- **Se hace más exigente su creación**, requiriéndose:
 - Elaboración obligatoria de un plan inicial de actuación.
 - Un informe favorable preceptivo del MINHAP.
- La **creación de nuevos organismos** públicos en el ámbito de la Administración General del Estado, incluirá expresamente **con carácter general la gestión compartida de algunos o todos los servicios comunes**.

Los organismos y entidades **ya existentes**, (con independencia de cuál sea la Administración a la que estén vinculados) **compartirán la gestión de alguno de los servicios comunes**, con las excepciones reguladas en la Ley.



5. Relaciones interadministrativas.

- Se incorporan **nuevos principios** que han de regir las relaciones interadministrativas, como: la adecuación al sistema de distribución de competencias, solidaridad interterritorial, la programación y evaluación de resultados y respeto a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos.
- Se definen y diferencian **dos principios claves** de las relaciones entre Administraciones: la **cooperación** (que es voluntaria) y la **coordinación** (que es obligatoria), de acuerdo con los criterios jurisprudenciales.
- Se establecen las **técnicas de actuación interadministrativa** propias de cada una de las tres formas de relación entre Administraciones (deber de colaboración, cooperación voluntaria y coordinación por parte del Estado), tal como se hizo en 1992 y en la reforma de 1999 respecto de los instrumentos de cooperación.
- Como manifestación del principio de cooperación se regula la **Conferencia de Presidentes**, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

Como funciones de las **Conferencias Sectoriales** destaca la de ser informadas sobre anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Las Conferencias sectoriales podrán adoptar:

- **Recomendaciones**, sus miembros se comprometen a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, salvo que hayan votado en contra, y si se apartan deberán motivarlo.
- **Acuerdos**, que podrán revestir la forma de plan conjunto, que serán de obligado cumplimiento para todos los miembros (salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad), siendo exigibles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Es destacable el posible funcionamiento electrónico de las Conferencias Sectoriales.

- Dentro del **deber de colaboración** se acotan los supuestos en los que la asistencia y cooperación solicitada puede negarse y se concretan las técnicas de colaboración.
- Se crea un **Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación** de la AGE, con efecto constitutivo.

6. Composición, organización y funciones del Gobierno.

Se reforman los siguientes aspectos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (DF 1ª):



- En el **nombramiento de los miembros del Gobierno** se exigen los requisitos de idoneidad previstos en el Proyecto de Ley reguladora del ejercicio del **alto cargo** de la Administración General del Estado.
- El nombramiento del **Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes y de los Ministros** conllevará el cese en el puesto que estuvieran desempeñando.
- Por Real Decreto se determinará las competencias, estructura administrativa así como los medios materiales y personales que queden adscritos a los **Ministros sin cartera**.
- Se regula la **suplencia** de los miembros del Gobierno.
- Se contempla a nivel legal el estatuto de los **ex Presidentes** del Gobierno.
- Se establece expresamente como **principio** de la acción del Consejo de Ministros el **de solidaridad**.
- Se completa el régimen de las **Comisiones Delegadas del Gobierno**.
- Se prevé, con carácter excepcional, la **asistencia** de otros altos cargos, además de los Secretarios de Estado, **al Consejo de Ministros**, cuando sean convocados.
- Se modifica el régimen de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, tanto en relación con su composición, como respecto a su régimen de funcionamiento y funciones.
- Se atribuye una nueva función a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios: El análisis o discusión de aquellos **asuntos** que, sin ser competencia del Consejo de Ministros o sus Comisiones Delegadas, **afecten a varios ministerios** y sean sometidos a la Comisión por su Presidente.
- Se mantiene la prohibición general de que los **miembros de los Gabinetes** puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella; ahora bien, se permite expresamente su asistencia o su pertenencia a órganos colegiados que adopten decisiones administrativas así como que los directores de Gabinete adopten los actos administrativos propios de la jefatura de la unidad de la que son titulares.
- La **delegación** de las funciones administrativas del Consejo de Ministros en favor de las Comisiones Delegadas del Gobierno, habrá de hacerse en todo caso a **propuesta del Presidente** del Gobierno.
- **El Consejo de Ministros podrá avocar** para sí el conocimiento de un asunto cuya decisión corresponda a las Comisiones Delegadas del Gobierno



1.3. Disposiciones Generales, principios de actuación y funcionamiento electrónico del sector público.

TÍTULO PRELIMINAR. (Art.1 a 53)

CAPÍTULO I. Disposiciones generales

CAPÍTULO II. De los órganos de las Administraciones Públicas

Sección 1.^a De los órganos administrativos

Sección 2.^a Competencia

Sección 3.^a Órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas

 Subsección 1.^a Funcionamiento

 Subsección 2.^a De los órganos colegiados en la Administración General del Estado

Sección 4.^a Abstención y recusación

CAPÍTULO III. Principios de la potestad sancionadora

CAPÍTULO IV. De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

Sección 1.^a Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

Sección 2.^a Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas

CAPÍTULO V. Funcionamiento electrónico del sector público

CAPÍTULO VI. De los convenios

El **Título Preliminar** sobre Disposiciones Generales, principios de actuación y funcionamiento electrónico del sector público se estructura en cuatro capítulos. El primero, disposiciones generales, regula el objeto de la Ley, su ámbito subjetivo de aplicación y los principios generales que deben informar la actuación de las Administraciones Públicas.



Objeto de la LRJSP, regular:

- Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- Los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora.
- La organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

El **ámbito subjetivo de la Ley**, introduce la **definición del concepto de Administración Pública**, estableciendo que, a los efectos de esta Ley, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local, tendrán esa consideración así como cualesquiera otros organismos públicos y entidades, adscritos, vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas estatal, autonómica y local.

Además se prevé que la actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo y el Centro Nacional de Inteligencia se regirán por lo previsto en su normativa específica y en lo no previsto en ella, en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones propias, por esta Ley.

Asimismo se incluyen dentro de la consideración de Administración Pública a las **universidades públicas**, que se regularán por su normativa específica y supletoriamente, en aquello que no resulte incompatible con ella, por lo establecido en esta Ley.

Principios de actuación de las AA.PP. :

- Servicio efectivo a los ciudadanos.
- Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- **Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.**
- Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- **Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.**
- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.



- **Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.**
- **Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.**
- Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

La actuación de la Administración Pública se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

Los **principios** de este capítulo recogen esencialmente los ya dispuestos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, incorporando como principio general de actuación el **uso de medios electrónicos en todas las actuaciones que realicen las Administraciones en su propio ámbito, así como en sus relaciones con otras Administraciones**: *todas las relaciones de las Administraciones Públicas con sus órganos, organismos y entidades dependientes así como las de las distintas Administraciones entre sí serán a través de medios electrónicos que además garanticen la interoperabilidad de los sistemas y la protección de datos de carácter personal.*

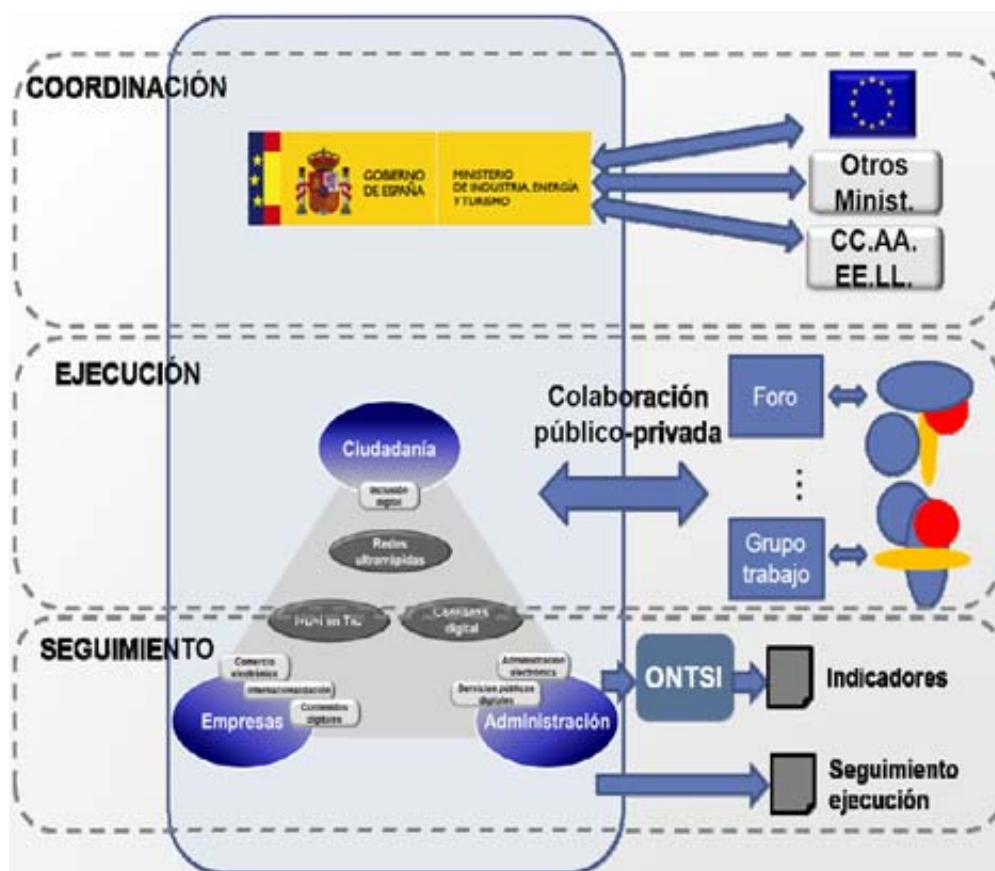
Se integra en una única ley lo previsto hasta ahora en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y en el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Con respecto a la regulación contenida en el **capítulo II de los órganos de las Administraciones Públicas**, fundamentalmente se han incorporado con sistemática las reglas contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en materia de órganos administrativos, instrucciones y órdenes de servicio, órganos consultivos y las reglas específicas en materia de órganos colegiados y que no han sido contempladas en la LPCAP. Se divide en dos Secciones, la primera destinada a los órganos administrativos y la segunda a los órganos colegiados en la Administración General del Estado.

Por su parte, el **capítulo III de funcionamiento electrónico del sector público** sistematiza y ordena parte de la mayoría de las previsiones hasta ahora contenidas en la Ley 11/2007, de 22 de junio.

Regula cuestiones relacionadas con la identificación y localización electrónica de los órganos administrativos (sede electrónica, sello electrónico, código seguro de verificación, archivo electrónico de documentos) y con la firma e identificación electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, sobre sedes electrónicas, sistemas de identificación de las Administraciones Públicas, intercambio de datos cerrados en entornos de comunicación y aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica.





Agenda Digital de España.

Entre sus principales novedades destaca la definición de Portal de internet y actuación administrativa automatizada.

Todas ellas son medidas necesarias para garantizar a los ciudadanos y empresas que se relacionen con las Administraciones Públicas, la identidad de los órganos administrativos intervinientes y la autenticidad y veracidad de sus actuaciones, y también para garantizar a los órganos administrativos que intervengan en un intercambio automático de datos o una transacción automatizada la identidad fidedigna de los organismos o entidades que transmitan o reciban la información.

Su inclusión en la LRJSP, hasta ahora eran cuestiones reguladas por la Ley 11/2007, de 22 de junio, se justifica por su inequívoco carácter orgánico, frente a los aspectos relacionados con la firma e identidad electrónica de los ciudadanos y las personas jurídicas que encuentran mucho más adecuado encaje en la nueva LPACAP.

El **capítulo VI** de los **convenios** regula los requisitos de validez y eficacia de los convenios, su definición y tipología, su contenido, su extinción y causas de resolución así como sus efectos y la remisión al Tribunal de Cuentas.

- Regulación de los convenios conforme el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre, de 2010, que recomendaba la sistematización de su marco legal.



- Se establece una regulación general de los tipos de convenios, sin hacer distinción entre los convenios de colaboración y cooperación.
- Se incluyen, dentro de la tipología de convenios, los que no son constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo Internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho internacional que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.
- Se clarifican los trámites preceptivos para suscribir convenios.
- Se aclara que cuando un convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.



1.4. La Administración General del Estado

TÍTULO I (Arts. 54 a 80)

CAPÍTULO I. Organización administrativa

CAPÍTULO II. Los Ministerios y su estructura interna

CAPÍTULO III. Órganos territoriales



- Sección 1.^a La Organización Territorial de la Administración General del Estado
- Sección 2.^a Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas
- Sección 3.^a Los Subdelegados del Gobierno en las provincias
- Sección 4.^a La estructura de las delegaciones del Gobierno
- Sección 5.^a Órganos colegiados

CAPÍTULO IV. De la Administración General del Estado en el exterior

El Título I de Administración General del Estado, se estructura en cuatro capítulos: capítulo I sobre organización administrativa, capítulo II de los Ministerios y su estructura interna, capítulo III de los órganos territoriales y capítulo IV sobre la Administración General del Estado en el exterior.

El **Capítulo I, sobre organización administrativa**, establece, jerarquiza y define los órganos superiores y directivos tanto de la Administración General del Estado como de la Administración periférica como en el ámbito de la Administración General del Estado en el exterior. Incluyendo al resto de los órganos administrativos.

Sin perjuicio de lo previsto en la Ley reguladora del ejercicio del cargo público de la Administración General del Estado, los titulares de los órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada, así como la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.

Las **unidades administrativas** son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores. Las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo.

El **Capítulo II** que trata sobre los **Ministerios y su estructura interna**, regula los órganos superiores y directivos de los departamentos. Se pueden reseñar las siguientes novedades:

- Las Secretarías Generales dejan de ser órganos de “carácter excepcional”, reconociéndose así en sede legal, su trascendencia en la práctica.
- Se recogen formalmente en esta ley **funciones de los Ministros**, que ya



venían ejerciéndose, de acuerdo con la normativa específica correspondiente, o eran inherentes al ejercicio de otras funciones atribuidas normativamente y alguna novedosa, como la primera del listado que se recoge a continuación:

- Celebrar en el ámbito de su competencia, contratos y convenios, salvo que estos últimos correspondan al Consejo de Ministros.
 - Decidir la representación del Ministerio en los órganos colegiados o grupos de trabajo en los que no esté previamente determinado el titular del órgano superior o directivo que deba representar al Departamento.
 - La remisión de la documentación necesaria para la elaboración de la Cuenta General del Estado, en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
 - Resolver los recursos administrativos y declarar la lesividad de los actos administrativos cuando corresponda presentados ante órganos superiores y directivos del Departamento.
 - Otorgar premios y recompensas propios del Departamento y proponer las que corresponda según sus normas reguladoras.
 - Conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de gasto propios del Departamento y fijar los límites por debajo de los cuales podrán ser otorgadas por los Secretarios de Estado o el Subsecretario de Departamento.
 - Proponer y ejecutar, en el ámbito de su competencia, los Planes de Empleo del Departamento y de los organismos públicos de él dependientes.
 - Imponer la sanción de separación del servicio por faltas muy graves.
 - Modificar las Relaciones de Puesto de Trabajo en los casos en que esa competencia esté delegada en el propio departamento o proponer al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas las que sean de competencia de éste último.
- Los **Secretarios de Estado** mantienen su condición de órganos de apoyo al Gobierno y se unifican el resto de funciones, ahora dispersas, asumiendo funciones que actualmente corresponden a los Ministros pero que son sistemáticamente delegadas:
 - La **autorización previa para contratar a los Organismos Autónomos** adscritos a la Secretaría de Estado, por encima de una cuantía determinada, según lo previsto en el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
 - Autorizar las comisiones de servicio con derecho a indemnización por cuantía exacta para altos cargos, dependientes de la Secretaría de



Estado.

- Celebrar contratos relativos a materias de la Secretaría de Estado y los convenios no reservados al Ministro o Consejo de Ministros.
 - Conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de gasto propios de la Secretaría de Estado, con los límites establecidos por el titular del Departamento.
 - Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los - órganos directivos que dependan directamente de él y cuyos actos no agoten la vía administrativa, así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre dichos órganos.
 - Ejercer las competencias en materia de ejecución presupuestaria sobre los créditos propios de la Secretaría de Estado con los límites que, en su caso, establezca el titular del Departamento
- Competencias que la ley atribuía a los Ministros, pero que en la práctica eran sistemáticamente delegadas en los **Subsecretarios**, pasan a ser atribuidas directamente a estos últimos:
 - **Administrar los créditos** para gastos de los presupuestos del Ministerio, así como aprobar y comprometer los gastos que no sean de la competencia del Consejo de Ministros, así como aprobar las modificaciones presupuestarias, todo ello con los límites establecidos por el titular del departamento; proponer al Ministro respectivo la elevación a éste para su aprobación de los que sean de su competencia; reconocer las obligaciones económicas, y proponer su pago en el marco del plan de disposición de fondos del Tesoro Público.
 - Conceder **subvenciones y ayudas** en créditos de gasto propios del Departamento con los límites establecidos por su titular.
 - Solicitar del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la **afectación o el arrendamiento de los inmuebles** necesarios para el cumplimiento de los fines de los servicios a cargo del Departamento.
 - Convocar pruebas selectivas y proveer los puestos de trabajo vacantes.
 - **Nombramiento y cese de los Subdirectores y asimilados dependientes de la Subsecretaría**, del resto de personal de libre designación y del personal eventual del Departamento.

Se recoge el ámbito de **los servicios comunes** regulado en la Ley 6/1997, de 14 de abril. Se prevé la posibilidad, mediante Real Decreto, de establecer la gestión compartida de algunos de los servicios comunes y de su organización.

El **Capítulo III**, referido a los **órganos territoriales**, se divide en cinco secciones donde se regula la organización territorial de la Administración



General del Estado, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Subdelegados del Gobierno en las provincias, la estructura de las Delegaciones del Gobierno y los órganos colegiados y mantiene la actual regulación contenida en Ley 6/1997, de 14 de abril, destacando las siguientes **novedades**:

- Se ordenan en cinco categorías las competencias de los Delegados de Gobierno: competencias de dirección y coordinación; de información de la acción del Gobierno y a los ciudadanos; de coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas; competencias relativas al control de legalidad; y competencias relacionadas con el desarrollo de las políticas públicas.
- El Delegado podrá proponer ante el MINHAP las medidas precisas, tanto para evitar duplicidades administrativas, como para que sean incluidas en los planes de recursos humanos. En materia de patrimonio, será competente para coordinar los usos de los edificios de la AGE en su ámbito de actuación. Se establece expresamente la función de coordinación con respecto a las Entidades Locales radicadas en la Comunidad. Los Delegados del Gobierno dependerán orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia.
- Se concretan las competencias de los Delegados en materia de recursos administrativos y reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración.
- Respecto a las competencias de los Subdelegados, se incluye la de coordinar la utilización de los medios materiales, y en particular de los edificios administrativos en el ámbito de su provincia.
- Se reordena la estructura de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, que contarán con una Secretaría General como órgano de gestión de los servicios comunes.
- Se recoge expresamente la existencia de la Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, cuyas atribuciones, composición y funcionamiento serán desarrolladas por el Real Decreto.

Finalmente, el **Capítulo IV**, referido a la **Administración General del Estado en el Exterior**, remite en cuanto a su composición, organización, funciones, integración y personal a lo dispuesto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en su normativa de desarrollo.



2. El sector público institucional: organización y funcionamiento.

2.1 El “adelgazamiento de las Administraciones Públicas”.

Entre las reformas emprendidas e impulsadas por la CORA durante estos últimos años destacan por su importancia las relacionadas con el “adelgazamiento” de las AA. PP. Desde el año 2012 se han impulsado medidas por racionalizar el Sector Público del Estado, sector que presentaba duplicidades por la proliferación de entes institucionales. Las CCAA y EELL también han realizado reestructuraciones que el **CORA** estima han supuesto ahorros superiores a los 3.000 M€ para las AA. PP. hasta la fecha (en su último [informe de junio de 2015](#)).

Se impulsa una reforma integral del régimen jurídico de las AA.PP., mediante el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público además de haber desarrollado otras medidas como la integración de los inventarios de entes públicos.

Las primeras medidas de reducción se plasmaron en el **Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Fundacional y Empresarial Estatal de marzo de 2012**, además de la supresión de ocho organismos reguladores derivada de la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; posteriormente, se puede destacar la aprobación del **Real Decreto 701/2013, de Racionalización del Sector Público**, y los Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se adoptan medidas de reestructuración y racionalización del Sector Público Estatal, Fundacional y Empresarial de septiembre de 2013 y julio de 2015. Finalmente, en 2014 se aprobó la **Ley 15/2014, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa**, dando cobertura legal, en los casos necesarios, a los procesos de reestructuración.

Con todo ello, desde 2012 se ha acometido una actuación en el Sector Público Administrativo, Empresarial y Fundacional de la AGE, que ha supuesto racionalizar 165 entidades y que conlleva la supresión neta de 107. (Fuente: informe CORA).



Reestructuración en CC.AA. y Entidades Locales

- En cuanto a las CCAA, según el último informe sobre la reordenación de su Sector Público, éstas han extinguido ya (o están en la última fase de extinción) 754 entidades, con un compromiso de reducción de hasta 790 entes. Cuando se cumpla este objetivo, el Sector Público instrumental del conjunto de las Comunidades estará compuesto por 1.579 entidades, en niveles inferiores al año 2003 (primer año de formación del Inventario de Entes dependientes de las Comunidades Autónomas).
- Respecto las EEL, L han llevado a cabo una reducción de 1.436 entes (de los 5.815 existentes a finales de 2010), lo que supone una reducción superior al 24%, y sitúa el número de entidades en niveles del año 2000.

Fuente: Informe CORA, junio de 2015

Además de estas medidas, se ha implantado en **2014 el Inventario de Entes del Sector Público Estatal, Autonómico y Local -INVENTE-**, completando así la información disponible sobre la composición del Sector Público y mejorando, en particular, el sistema de ordenación, tratamiento y suministro de esta información.

En el **ámbito local**, las medidas de racionalización se impulsaron con la entrada en vigor en diciembre de 2013 de la **Ley 27/2013**, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que impide la participación o constitución de entidades instrumentales por las Entidades Locales cuando estén sujetas a un plan económico o a un plan de ajuste. En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento y, si éste no se produce, se deberá proceder a su disolución.

El total de ahorros por las medidas CORA, incluyendo las de reforma emprendidas en la presente legislatura en materia de empleo público, ascienden a: 5.348.780.302€ para el Estado, 13.053.457.655€ para las CCAA. y 3.407.745.125€ para las EELL.; ello supone un ahorro total, hasta la fecha, para el conjunto de las Administraciones Públicas, de 21.809.983.082€. Además, se han computado ahorros para los ciudadanos y las empresas por un total de 2.333.041.965€. (Informe CORA, junio de 2015)

Consolidar este ahorro ha sido posible gracias al impulso de la administración electrónica y la supresión de estructuras administrativas "innecesarias o duplicadas". Así el informe correspondiente al mes de junio recoge que cerca del 70 por ciento de las medidas incluyen soluciones TIC habiéndose creado 16 nuevos portales y plataformas gracias a los que se han suprimido un total de 2.194 entes públicos.



La distribución de los ahorros es la siguiente:

UNIDAD DE CARGAS ADMINISTRATIVAS (AHORROS EN AGE años 2009-2013)						
AÑO	TOTALES (*)			ADMN. ELECTRÓNICA		
	EMPRESAS	CIUDADANO	TOTAL	EMPRESAS	CIUDADANO	TOTAL
2009	1.498.760.993	1.167.135.330	2.665.896.323	1.156.668.796	900.736.690	2.057.405.486
2010	1.857.037.751	122.564.154	1.979.601.905	1.433.168.884	94.588.886	1.527.757.770
2011	12.998.276.163	4.207.648.755	17.205.924.918	10.031.419.629	3.247.252.927	13.278.672.556
2012	2.020.094.035	232.917.507	2.253.011.542	1.559.007.572	179.754.086	1.738.761.658
2013	456.567.720	1.389.598.677	1.846.166.397	386.550.349	1.072.422.779	1.458.973.128
TOTAL	18.830.736.662	7.119.864.423	25.950.601.085	14.566.815.230	5.494.755.368	20.061.570.598

(*) En miles de euros

Fuente: Nota técnica OBSAE, marzo 2014

2.2 Organización y funcionamiento del sector público institucional.

2.2.1. Antecedentes

La reforma administrativa en dos direcciones:

- **Medidas de racionalización** del sector público estatal, fundacional y empresarial, abordadas en sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros, y en otras disposiciones.
- **Reforma del marco jurídico**, concretada en esta Ley, habiéndose dado pasos en la reciente Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que modificó el régimen jurídico de los consorcios.

Respecto al denominado sector público institucional, la Ley recoge el planteamiento de las conclusiones alcanzadas por la CORA, resultado de la necesidad de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 31.2 de la Constitución, que ordena que el gasto público realice una asignación equitativa



de los recursos públicos, y que su programación y ejecución respondan a los criterios de eficiencia y economía. Asimismo, el artículo 135 de la C.E. establece que todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

La necesidad de ordenación de la Administración Institucional se confirma por la sucesiva aprobación de diferentes leyes que han abordado su regulación.

- Entre las fundamentales, la **Ley 6/1997**, de 14 de abril, de **Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado** que diferencia tres tipos de entidades:
 - Organismos Autónomos,
 - Entidades Públicas Empresariales
 - Agencias Estatales, creada con posterioridad.Cada organismo cuenta con una normativa específica.

- Posteriormente se aprobó la **Ley 47/2003**, de 26 de noviembre, **General Presupuestaria**, regulando la totalidad del denominado sector público estatal, formado por tres sectores:

- 1) **Sector Público administrativo**, constituido por:
 - La Administración General del Estado y sus organismos autónomos dependientes.
 - Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
 - Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado pero forman parte del sector público estatal.
 - Las entidades estatales de derecho público y los consorcios, cuando sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado, su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios y no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.
- 2) **Sector Público empresarial**, constituido por:
 - Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
 - Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
 - Y las Entidades estatales de derecho público distintas de las comprendidas en el Sector Público administrativo y los consorcios no incluidos en él.
- 3) **Sector Público fundacional**, constituido por las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre.



- La **Ley 28/2006**, de 18 de julio, de **Agencias Estatales** para la Mejora de los Servicios Públicos, que tuvo por objeto establecer mecanismos de responsabilidad en la dirección y gestión de los nuevos organismos públicos, vinculando el sistema retributivo al logro de sus objetivos y confiando margen a la discrecionalidad en la gestión presupuestaria.
Esta Ley autorizó la creación de 12 Agencias, aunque hasta la fecha sólo se han constituido 7 de ellas, y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, autorizada en otra Ley.
- La **Ley 30/2007**, de 30 de octubre, de **Contratos del Sector Público**, diferencia entre el "Sector Público" y las "Administraciones Públicas", introduciendo el concepto de "poderes adjudicadores", reiterado en el posterior Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- La **Ley 2/2011**, de 4 de marzo, de **Economía Sostenible**, estableciendo una regulación propia y especial para los seis organismos reguladores existentes en esos momentos, con especial atención a garantizar su independencia respecto de los agentes del mercado.



2.2.2. Regulación

El **Título II. De Organización y funcionamiento del sector público institucional**, se estructura en ocho Capítulos.

TÍTULO II. (Arts. 81 a 139)

CAPÍTULO I. Del Sector público institucional



CAPÍTULO II. Organización y funcionamiento del sector público institucional estatal

CAPÍTULO III. De los organismos públicos estatales

Sección 1.^a Disposiciones generales

Sección 2.^a Organismos autónomos estatales

Sección 3.^a Las entidades públicas empresariales de ámbito estatal

CAPÍTULO IV. Las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal

CAPÍTULO V. De las sociedades mercantiles estatales

CAPÍTULO VI. De los consorcios

CAPÍTULO VII. De las fundaciones del sector público estatal

CAPÍTULO VIII. De los fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal

Los organismos y entidades vinculados o dependientes de la Administración autonómica y local se regirán por las disposiciones básicas de esta ley que les resulten de aplicación, y en particular, por lo dispuesto en los Capítulos I y IV y en los artículos 129 y 134, así como por la normativa propia de la Administración a la que se adscriban.

Artículo 81.3 LRJSP

El Capítulo I Del sector público institucional, regula los principios generales de actuación, el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico, el procedimiento para la inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local.

En materia de **personal**, se sujetarán, incluido el personal laboral, a las limitaciones previstas en la normativa presupuestaria y en las previsiones anuales de los presupuestos generales.

Se incluyen con carácter básico **nuevos principios** generales de actuación



como el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera así como el principio de transparencia en su gestión.

Se establece con carácter básico la obligatoriedad de **la inscripción** de la creación, transformación o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional (Estado, CCAA y EELL) en el inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local. Esta inscripción es requisito necesario para obtener el NIF definitivo de la AEAT.

Dos normas básicas:

- La **obligatoriedad de inscribir** la creación, transformación o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional en el **nuevo Inventario de Entidades** del Sector Público Estatal, Autonómico y Local.
- Se obliga a todas las Administraciones a disponer de un **sistema de supervisión continua** de sus entidades dependientes, que conlleve la formulación periódica de propuestas de transformación, mantenimiento o extinción.

Se impone la obligación de todas las Administraciones Públicas de disponer de un sistema de **supervisión continua** de las entidades dependientes, para comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y sus sostenibilidad financiera.

El Capítulo II regula la organización y funcionamiento del **sector público institucional estatal**.

Se dispone una **nueva clasificación simplificada** de las entidades y organismos públicos estatales. En el futuro sólo habrá: organismos públicos (organismos autónomos autoridades administrativas independientes y entidades públicas empresariales), sociedades mercantiles públicas, consorcios, fundaciones del sector público, fondos sin personalidad jurídica.

Se establecen **dos tipos de controles**, un control de supervisión continua ejercido por el MINHAP a lo largo de la existencia de los organismos y entidades (creación, transformación, fusión y disolución) y un control de eficacia para comprobar el cumplimiento de los objetivos encomendados ejercido por el Departamento al que estén adscritos, a través de las inspecciones de servicios.

Se remite en la definición de **medio propio y servicio técnico** al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público con la novedad de que deberá acreditarse que su creación resulta sostenible y eficaz, de acuerdo con los criterios de rentabilidad económica y que es una opción más eficiente que la



contratación pública o su creación se justifica por razones de seguridad o de urgencia en la disponibilidad de los servicios o bienes prestados por el medio. Deberá acompañarse una memoria justificativa de la intervención general que lo declare y debe añadirse en su denominación esta condición con las siglas "MP" para una mayor seguridad jurídica. Estos requisitos se aplicarán tanto a los medios propios que se creen a futuro como al stock de los medios propios ya existentes, estableciendo un plazo de seis meses para su adaptación

Se establece por primera vez un **régimen de transformaciones** de las entidades integrantes del sector público, así como un **régimen de fusión** por integración o absorción. Todos son procedimientos muy ágiles y simplificados. Asimismo, las medidas laborales que en ejecución de estas operaciones se adopten se entenderán motivadas por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, en los términos previstos en la legislación laboral.

Se limita la "huida" de los controles administrativos, y para ello se establecen requisitos más exigentes (deberán elaborar una memoria que lo justifique y contar con un informe preceptivo de la intervención general de la Administración Pública a la que esté vinculado) para la transformación de organismo autónomo o entidad pública empresarial en una sociedad mercantil pública o en una fundación del sector público.

El **Capítulo III** regula los **organismos públicos estatales** y se divide en cuatro secciones: disposiciones generales, organismos autónomos estatales, autoridades administrativas estatales y entidades públicas empresariales.

Las **disposiciones generales** definen los organismos públicos y actividades propias como aquéllos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de otro organismo público, los creados para la realización de actividades administrativas sean de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones Públicas; así como de supervisión o regulación de sectores económicos, y cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia. Tienen además personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y les corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines salvo la potestad expropiatoria.

Dentro del sector público estatal se establece una **estructura organizativa común** en órganos de gobierno, ejecutivos y de control de eficacia que determinen sus Estatutos, correspondiendo al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas su clasificación.

Requisitos para la **creación de organismos públicos estatales**:

- La elaboración de un **plan inicial de actuación** con un contenido mínimo (razones que justifican la creación, justificación de la forma jurídica propuesta, determinación de los objetivos e indicadores para medirlos, acreditación de la inexistencia de duplicidades, etc.).
- Un **informe favorable preceptivo del MINHAP**. La gestión



compartida de algunos o todos los servicios comunes, a excepción de las autoridades administrativas independientes, salvo que la decisión de no compartirlos se justifique en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en razones de seguridad nacional o cuando la organización y gestión compartida afecte a servicios que deban prestarse de forma autónoma en atención a la independencia del organismo, en la memoria que acompañe a la norma de creación.

La **creación de nuevos organismos** públicos en el ámbito de la Administración General del Estado, incluirá expresamente **con carácter general la gestión compartida de algunos o todos los servicios comunes** (asistencia jurídica, publicaciones, gestión financiera...), salvo que la decisión de no compartirlos se justifique en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en razones de seguridad nacional o cuando la organización y gestión compartida afecte a servicios que deban prestarse de forma autónoma en atención a la independencia del organismo, en la memoria que acompañe a la norma de creación.

Los organismos y entidades **ya existentes**, (con independencia de cuál sea la Administración a la que estén vinculados) **compartirán la gestión de alguno de los servicios comunes**, salvo que la decisión de no compartirlos se justifique en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, por razones de seguridad nacional o en razones de seguridad nacional o cuando la organización y gestión compartida afecte a servicios que deban prestarse de forma autónoma en atención a la independencia del organismo en una memoria elaborada al efecto y que se dirigirá al departamento con competencias en materia de Hacienda pública de la Administración al que esté vinculado.

Se regula, por primera vez, en el sector público estatal un régimen de **transformaciones y fusiones** de organismos públicos de la misma naturaleza jurídica, vinculados o dependientes de la Administración General del Estado.

Asimismo, se regula también la **disolución y liquidación y extinción** de organismos públicos.

Se detallan las **causas de disolución**, entre las que destacan: encontrarse en situación de desequilibrio financiero durante dos ejercicios presupuestarios consecutivos o cuando así lo acuerde la Administración General del Estado, siguiendo el procedimiento establecido.

El proceso de disolución es rápido y casi automático, mediante acuerdo del Consejo de Ministros y se designa un órgano administrativo o entidad del sector público institucional como liquidador.

La responsabilidad del empleado público como miembro de la entidad u órgano liquidador será directamente asumida por la entidad o la Administración General del Estado, pudiendo ésta en su caso repetir las acciones que correspondan. En el supuesto de disolución por desequilibrio financiero el organismo debe aprobar además un plan de corrección del desequilibrio para evitar la disolución.



Publicado el acuerdo de disolución la **liquidación** se inicia automáticamente, que tendrá lugar por cesión e integración global de todo el activo y pasivo del organismo en la Administración General del Estado, que le sucederá en todos sus derechos y obligaciones. Formalizada la liquidación se producirá la extinción automática.

La **Sección 2ª dedicado a los Organismos Autónomos** estatales los define como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.

Se regula su régimen jurídico, el de su personal, régimen de contratación, económico-financiero y patrimonial, el presupuestario, y su régimen de contabilidad y control económico-financiero.

La **Sección 3ª define las autoridades administrativas independientes** como las entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, que tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad económica, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado a la que están vinculadas, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley. Asimismo, se regula su régimen jurídico, respetando su independencia y lo previsto en su Ley de creación, en sus estatutos y en la legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión.

La **Sección 4ª define las entidades públicas empresariales de ámbito estatal** como entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que, junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.

Se regula su régimen jurídico, el ejercicio de potestades administrativas, el régimen del personal, de contratación, económico-financiero y patrimonial. En este último se establece como novedad los criterios para determinar cuándo una entidad de derecho público es considerada entidad pública empresarial, basándose en el volumen de ingresos derivados de la producción de bienes y servicios susceptibles de contraprestación.

El Capítulo IV define las sociedades mercantiles públicas estatales, como aquellas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que conforme a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, integran el sector público estatal sea superior al 50 por 100 o cuando se ejerza el control sobre ellas. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a todas las entidades integradas en el sector público estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas. Se establecen los principios rectores, su régimen jurídico así como su creación o



adquisición del carácter de sociedad mercantil pública de forma sobrevenida, así como su régimen de extinción.

Como principal novedad, se regula el **régimen de responsabilidad aplicable a los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles públicas** designados por la Administración General del Estado.

Será directamente asumida por la Administración General del Estado que lo designó. En todo caso, la Administración General del Estado podrá exigir de oficio al empleado público que designó como miembro del consejo de administración la responsabilidad en que hubiera incurrido por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves, conforme a lo previsto en las leyes administrativas.

El Capítulo V define y regula el régimen jurídico de los consorcios con carácter básico en línea con las modificaciones previstas en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Su creación es por convenio acompañado de un plan de actuación (de similar contenido que el de los organismos públicos), de unos estatutos y de un informe preceptivo favorable del departamento competente en materia de Hacienda pública o la intervención general que corresponda.

Su disolución es automática, siempre que concurra causa para ello, mediante acuerdo del máximo órgano de gobierno del consorcio que nombrará a un órgano o entidad como liquidador. La responsabilidad del empleado público que sea designado liquidador será asumida por la entidad o la Administración que lo designó, sin perjuicio de que las acciones que ésta pueda ejercer para, en su caso, repetir la responsabilidad que corresponda.

En el **Capítulo VI** se establece el régimen jurídico aplicable a de las **fundaciones** del sector público estatal, siguiendo lo previsto en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, para las fundaciones del sector público estatal.

Para ello, se desarrolla su **régimen de adscripción y protectorado**.

Se establece, con carácter básico, un régimen de adscripción similar al de los consorcios y el protectorado.

El **Capítulo VII** regula los **fondos carentes de personalidad jurídica**. Destaca su creación por ley y se rigen por la normativa presupuestaria, de contabilidad y control de la Administración General del Estado.



3. Las relaciones interadministrativas. Las disposiciones complementarias de la LRJSP.

3.1. Las Relaciones interadministrativas

La nueva Ley desarrolla el contenido de la actual Ley 30/1992, de 26 de noviembre considerando la regulación hecha hasta el momento en la legislación especial aprobada y desarrollada con posterioridad a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre los diferentes instrumentos y técnicas de cooperación interadministrativa.

TÍTULO III.

CAPÍTULO I. Principios generales de las relaciones interadministrativas

- Artículo 140. Principios de las relaciones interadministrativas.

CAPÍTULO II. Deber de colaboración

- Artículo 141. Deber de colaboración entre las Administraciones Públicas.
- Artículo 142. Técnicas de colaboración.

CAPÍTULO III. Relaciones de cooperación

Sección 1.ª Técnicas de cooperación

- Artículo 143. Cooperación entre Administraciones Públicas.
- Artículo 144. Técnicas de Cooperación.

Sección 2.ª Técnicas orgánicas de cooperación

- Artículo 145. Órganos de cooperación.
- Artículo 146. Conferencia de Presidentes.
- Artículo 147. Conferencias Sectoriales.



- Artículo 148. Funciones de las Conferencias Sectoriales.
- Artículo 149. Convocatoria de las reuniones de las Conferencias Sectoriales.
- Artículo 150. Secretaría de las Conferencias Sectoriales.
- Artículo 151. Clases de decisiones de la Conferencia Sectorial.
- Artículo 152. Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo.
- Artículo 153. Comisiones Bilaterales de Cooperación.
- Artículo 154. Comisiones Territoriales de Coordinación.

CAPÍTULO IV. Relaciones electrónicas entre las Administraciones

- Artículo 155. Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas.
- Artículo 156. Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad.
- Artículo 157. Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración.
- Artículo 158. Transferencia de tecnología entre Administraciones



El **Título III de Relaciones interadministrativas** se estructura en cuatro capítulos.

El **Capítulo I** regula los **principios generales** de las relaciones interadministrativas.

Destacan como **nuevos principios**:



- la lealtad institucional,
- la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias,
- la solidaridad interterritorial
- la programación y evaluación de resultados
- la garantía y respeto a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos.

Se definen y **diferencia dos principios claves**: la cooperación (que es voluntaria) y la coordinación (que es obligatoria), de acuerdo con los criterios jurisprudenciales.

Sobre esta base se regulan los diferentes órganos y formas de cooperar y coordinar.

El **Capítulo II regula el deber de colaboración** que son aquellas relaciones que de forma obligatoria han de atender las diferentes Administraciones para hacer posible el ejercicio por parte de las otras Administraciones de sus competencias propias.

Se acotan los supuestos en los que la asistencia y cooperación requerida **puede negarse** por parte de la Administración de la que se demanda, **cuando**:

- No esté facultado para prestarla de acuerdo con la normativa específica,
- No disponga de medios suficientes
- Causara un perjuicio grave a los interesados cuya tutela tienen encomendada o al incumplimiento de sus propias funciones
- La información solicitada tenga carácter confidencial o reservado)

Se concretan las **técnicas de colaboración**, destacando: el suministro de información, la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información, el deber de asistencia y auxilio para atender las solicitudes formuladas por las Administraciones.

Las relaciones de colaboración, resultan necesarias para el funcionamiento del mismo, y contribuyen además al adecuado ejercicio por las distintas Administraciones de sus competencias respectivas, precisando de su concreción por el legislador básico. Derivan como ha señalado la Jurisprudencia Constitucional de la naturaleza misma del modelo autonómico.

Nota de humor

De las "complicadas" relaciones del ciudadano con las Administraciones Públicas derivadas, principalmente, de las "mejorables" relaciones entre las propias Administraciones Públicas y sus agentes se hacen eco las redes sociales, en este caso Youtube, que os animo a visionar...

[Solicitud de una vivienda en el ministerio](#)

[El mundo de las ventanillas visto por Asterix y Obelix](#)

[¿Y si todos fuésemos funcionarios ?](#)

El **Capítulo III regula las relaciones de cooperación**, se regulan ampliamente las técnicas de cooperación (Sección 1ª.), y las técnicas orgánicas de cooperación (Sección 2ª.) entre ellas, la Conferencia de Presidentes, las



Conferencias Sectoriales, comisiones sectoriales y grupos de trabajo y las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

La Ley prevé una regulación de los **órganos de cooperación** que viene a dar continuidad al actual artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pero con la novedad de que no se limita a los órganos de cooperación al máximo nivel, es decir a las Conferencias Sectoriales, sino que se completa con el desarrollo de los órganos de apoyo de contenido técnico.

Por primera vez en el Derecho español se regula la **Conferencia de Presidentes**. Es un órgano de origen informal pero cuya continuidad futura exige una mayor formalización. Tras la celebración de cinco reuniones, se estima que en estos momentos procede sustituir el impulso político informal inicial por una regulación que aporte seguridad jurídica.



Conferencia de Presidentes, octubre 2012

Dentro de las funciones de las **Conferencias Sectoriales** destaca como novedad su convocatoria al menos una vez al año y la de ser informadas sobre anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable.

Las Conferencias sectoriales podrán adoptar:

- **Recomendaciones:** los miembros se comprometen a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, salvo que hayan votado en contra, y si se apartan deberán motivarlo
- **Acuerdos:** que podrán adoptar la forma de planes conjuntos y, que serán de obligado cumplimiento para todos los miembros (salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad), siendo exigibles ante el orden jurisdiccional contencioso-



administrativo.

Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, el acuerdo será obligatorio para todas las Administraciones de la conferencia sectorial.

El régimen de **funcionamiento de las Conferencias Sectoriales** se refiere a la convocatoria, quórum y fijación del orden del día.

La regulación prevista tiene un contenido de mínimos al considerarse que el texto legal no debe agotar las posibilidades de regulación de desarrollo y así respetar la capacidad autoorganizativa de cada Conferencia Sectorial.

Además, se prevé el posible funcionamiento electrónico, lo que permitirá agilizar las convocatorias de las Conferencias sectoriales, que podrán ser más frecuentes, ahorrando costes de desplazamiento.

La regulación de las **comisiones sectoriales y grupos de trabajo**, supone otro paso relevante en la institucionalización de los órganos de cooperación, ya que se detalla de forma más precisa la actual y más genérica referencia del párrafo 6 del artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en tanto órganos de apoyo de las Conferencias Sectoriales. Con esta finalidad se diferencian entre Comisiones y Grupos de Trabajo, de diferente composición, especialización y continuidad.

Se regulan las **Comisiones Bilaterales de Cooperación**, es decir, los órganos constituidos por representantes y autoridades del Estado y de una Comunidad Autónoma para el tratamiento de cuestiones que afectan en exclusiva a una determinada Comunidad y se recogen las previsiones que hasta ahora se contenían en el apartado 2 del artículo 5 de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Mediante la nueva regulación se adapta la normativa general a las previsiones que sobre estos órganos se contienen en los nuevos Estatutos de Autonomía reformados desde 2006.

Se prevé la existencia de órganos especiales de cooperación formados por representantes de distintos niveles administrativos, denominados **Comisiones Territoriales de Cooperación**.

La finalidad es prever una respuesta, en los que participen representantes de distintas Administraciones puedan atender situaciones puntuales y localizadas en espacios determinados. Se trata de una forma de cooperación de cercanía.

Como novedad, se establece que **cada Administración Pública** mantendrá actualizado un **registro electrónico de los órganos de cooperación** en los que participe y de convenios de cooperación que haya suscrito.

La Ley crea el Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación de la Administración General del Estado, con efecto constitutivo, de forma que pueda ser de general conocimiento de forma fiable la información relativa a qué órganos existen de cooperación y coordinación entre Administraciones, en los que participa la Administración General del Estado, y qué convenios celebra la Administración General del Estado con el resto de las Administraciones Públicas hay en vigor en cada momento.



El **capítulo IV** de **relaciones electrónicas entre Administraciones**, sistematiza gran parte de las reglas hasta ahora previstas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre transmisión de datos entre Administraciones Públicas, que se refieren al Esquema Nacional de Interoperabilidad y de Seguridad, la reutilización de sistemas y de aplicaciones propiedad de la Administración y transferencia de tecnología entre Administraciones.



Este capítulo IV regula todas las cuestiones relacionadas con la vinculación de los sistemas informáticos y bases de datos de las Administraciones Públicas, que deben ser recíprocamente accesibles y posibilitar la transmisión automática de las informaciones y datos que contienen, con la reutilización y reaprovechamiento por las restantes de los desarrollos y soluciones técnicas implementadas por una determinada Administración y con los requisitos y medidas de interoperabilidad y ciber-seguridad que han de cumplir todas ellas.

3.2. Disposiciones Complementarias

La Ley se completa con dieciocho disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y seis disposiciones finales.

[Disposiciones adicionales]

- Disposición adicional primera. Administración de los Territorios Históricos del País Vasco.
- Disposición adicional segunda. Delegados del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Disposición adicional tercera. Relaciones con las ciudades de Ceuta y



Melilla.

- Disposición adicional cuarta. Adaptación de entidades y organismos públicos existentes en el ámbito estatal.
- Disposición adicional quinta. Gestión compartida de servicios comunes de los organismos públicos estatales existentes.
- Disposición adicional sexta. Transformación de los medios propios estatales existentes.
- Disposición adicional séptima. Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.
- Disposición adicional octava. Adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local.
- Disposición adicional novena. Comisión Sectorial de administración electrónica.
- Disposición adicional décima. Aportaciones a los consorcios.
- Disposición adicional undécima. Conflictos de atribuciones intraministeriales.
- Disposición adicional duodécima. Régimen Jurídico de las Autoridades portuarias y Puertos del Estado.
- Disposición adicional decimotercera. Régimen jurídico de las Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- Disposición adicional decimocuarta. La organización militar y las Delegaciones de Defensa.
- Disposición adicional decimoquinta. Personal militar de las Fuerzas Armadas y del Centro Nacional de Inteligencia.
- Disposición adicional decimosexta. Servicios territoriales integrados en las Delegaciones del Gobierno.
- Disposición adicional decimoséptima. Régimen jurídico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- Disposición adicional decimoctava. Régimen jurídico del Centro Nacional de Inteligencia.
- Disposición adicional decimonovena. Régimen jurídico del Banco de España.
- Disposición adicional vigésima. Régimen jurídico del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.
- Disposición adicional vigesimoprimera. Órganos Colegiados de Gobierno.
- Disposición Adicional vigésimo segunda. Actuación administrativa de los órganos constitucionales del estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos

[Disposiciones transitorias]

- Disposición transitoria primera. Composición y clasificación del sector público institucional.



- Disposición transitoria segunda. Entidades y organismos públicos existentes.
- Disposición transitoria tercera. Procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado.
- Disposición Transitoria cuarta. Régimen transitorio de las modificaciones introducidas en la DF9

[Disposiciones derogatorias]

- Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

[Disposiciones finales]

- Disposición final primera. Modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Disposición final segunda. Modificación de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Disposición final tercera. Referencias normativas.
- Disposición final cuarta. Título competencial.
- Disposición final quinta. Desarrollo normativo de la Ley.
- Disposición final sexta. Precedencias en actos oficiales.
- Disposición final séptima. Adaptación normativa.
- Disposición final octava. Modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, GP
- Disposición final novena. Modificación del TRLCSP
- Disposición final décima. Modificación de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de PGE para 2013
- Disposición final undécima. Modificación de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras
- Disposición final duodécima. Restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas
- Disposición final decimotercera. Referencias normativas
- Disposición final decimocuarta. Título competencia
- Disposición final decimoquinta. Desarrollo normativo de la ley
- Disposición final décimo sexta. Precedencias en actos oficiales
- Disposición final decimoséptima. Adaptación normativa
- Disposición final decimoctava Entrada en vigor.



3.2.1. Derogaciones y vigencias.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley y, en especial:

a) El artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

b) El artículo 110 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

c) Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

d) Los artículos 44, 45 y 46 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

e) Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

f) Los artículos 12, 13, 14 y 15 y disposición adicional sexta de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

g) El artículo 6.1.f), la disposición adicional tercera, la disposición transitoria segunda y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

h) Los artículos 37, 38, 39 y 40 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

Hasta que, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional cuarta, concluya el plazo de adaptación de las agencias existentes en el sector público estatal, se mantendrá en vigor la Ley 28/2006, de 18 de julio.



RESUMEN

La Ley del régimen jurídico del sector público se centra en la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, los principios generales de actuación, las formas de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas, y singularmente de la Administración General del Estado, así como los principios y técnicas de relación orgánicas, entre las distintas Administraciones.

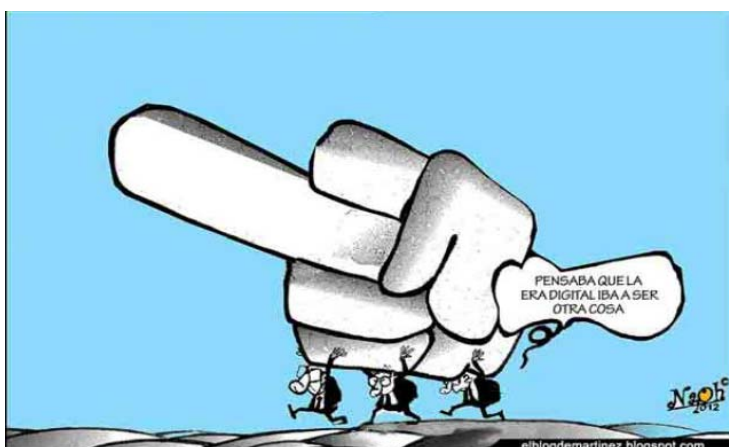
De este modo se unifica la regulación de las relaciones *ad intra* e *inter* Administraciones, como la ley administrativa de referencia del régimen jurídico del sector público, que se complementa con todo lo previsto en la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones Públicas.

Estamos ante una norma esencialmente organizativa dirigida a incrementar la transparencia y eficacia de la actuación de las Administraciones Pública.

La Administración Electrónica o el empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, tanto para mejorar la eficiencia de su gestión como para potenciar y favorecer las relaciones de colaboración y cooperación entre ellas, han influido en la aprobación de esta Ley, y es por ello que su entrada en vigor se pospone al plazo de un año a partir del cual comprobaremos su efectiva implantación.

Es fácil compartir los objetivos de esta reforma: mejorar la eficiencia administrativa, simplificar la estructura de los entes públicos, perfeccionar el sistema de relaciones interadministrativas, agilizar el funcionamiento interno de la Administración, mejorar la seguridad jurídica, incrementar la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas y racionalizar la estructura administrativa de la Administración General del Estado.

Tiempo habrá para hacer balance y analizar los resultados de esta nueva norma.



BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., Comentarios a la reforma del Proceso Administrativo (Análisis de la Ley 4/1999), obra coordinada por Pascual SALA SÁNCHEZ, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- GAMERO CASASO, Eduardo, y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, Manual básico de Derecho Administrativo, 7ª edic., Tecnos, Madrid, 2010. 37
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, tomo I, 14ª edic., Thomson/Civitas, Navarra, 2008.
- GARRIDO FALLA, Fernando, y FERNÁNDEZ PASTRANA, José Mª, Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas, (Un estudio de la Ley 30/1.992), 3ª edic., Civitas, Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, y GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1.992, de 26 de noviembre), 4ª edic., Thomson/Civitas, Madrid, 2007.
- GONZÁLEZ RIVAS, Juan José, Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, Civitas, Madrid, 1999.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, Derecho Administrativo I. Parte General, 17ª edic., Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2008.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, Manual de Derecho Administrativo, Ariel, Barcelona, 2003.
- RIVERO YSERN, José Luis, Vía administrativa de recurso y justicia administrativa, REDA número 75 (1992) págs. 381 y ss.
- SALA ATIENZA, Pascual, Las instituciones del Derecho Administrativo en la Jurisprudencia, Bosch, Barcelona, 2011.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, Derecho Administrativo. Parte General, 4ª edic., Tecnos, Madrid, 2008.
- TÁBOAS BENTANACHS, Manuel, Los recursos administrativos: una visión práctica, Experiencia, Barcelona, 2005.



ENLACES DE INTERÉS

[Reforma de las Administraciones Públicas. CORA](#)

[Portal de Transparencia del Gobierno de España](#)

[Portal de Administración electrónica](#)

ANEXOS

[Código de Derecho administrativo](#)

[Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)

[Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.](#)

[El B.O.E. alumbra dos siamesas administrativas](#)

[Especial Ley de procedimiento Administrativo](#), de Victor Almonacid.

[Normas en tramitación del MINHAP](#)

[Memorias de impacto normativo](#)

[Jornada: "La reforma del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico del sector público: Análisis de la propuesta de regulación de la administración electrónica"](#) (Todas las actividades)

