

UNO - LPACAP

- Marco normativo. Aspectos formales.
- Principales novedades de la LPACAP

Marco normativo. Aspectos formales.

LEY 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común para las Administraciones Públicas: LPACAP

PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Con fecha 2 de octubre de 2015 se publica en el Boletín Oficial del Estado, BOE, la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común para las Administraciones Públicas, LPACAP. La Ley incluye en su articulado la anotación de entrada en vigor al año de su publicación, el 2 de octubre del pasado 2016.

Sin embargo, la norma también señala que determinadas cuestiones no producirán efectos sino hasta pasados tres años desde la publicación en el Boletín, y dos desde su entrada en vigor, **es decir, el 2 de octubre de 2018**. Esto es lo que se denomina, en "jerga" jurídica, vacatio legis.

Son las previsiones relativas a:

- **Registro electrónico general**
- **Registros electrónicos especiales: de apoderamientos y de empleados públicos habilitados.**
- **Punto de acceso general electrónico de la Administración**
- **Archivo único electrónico.**

La Disposición Transitoria 4ª determina al respecto que en tanto no entren en vigor las previsiones respecto al **registro electrónico general, registro electrónico de apoderamientos, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico**,

“Las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones”.

Es destacable este hecho, pues demuestra que **el legislador es consciente de las dificultades con las que se va a encontrar al intentar alcanzar un objetivo ambicioso**. La

transformación de la administración en e-administración supone un reto, que requerirá de inversión, no sólo económica, sino de formación de personal y cambio de hábitos, tanto en el funcionariado como en la ciudadanía.

En función de esta circunstancia, la Ley, como no puede ser de otro modo, establece un período de adaptación - *vacatio legis* - para lograr su objetivo de digitalizar las Administraciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY

¿Qué ha llevado a la Comisión legislativa a elaborar y promulgar una nueva norma sobre el procedimiento administrativo? Fundamentalmente, tres razones:

1. La necesidad de **modernizar** la relación de las Administraciones Públicas, ad intra – entre sus propios órganos y escalas – y ad extra – con la ciudadanía. La modernización supone la generalización de la tramitación electrónica de los expedientes, la comunicación telemática, la creación de registros y archivos digitales, entre otras cuestiones. También supone contribuir a la preservación del medio ambiente con la progresiva reducción – y, con mirada larga, la eliminación como objetivo final – de la emisión y recepción de documentos en papel. El reto es producir y recibir "0" papel.
2. La necesidad de **ofrecer más transparencia, eficacia y eficiencia** en su actividad, lo que se alcanza mejor mediante la actuación por medios electrónicos, ya que ello permite ofrecer y registrar información puntual, ágil y actualizada a la ciudadanía.
3. La voluntad de **acabar con la dispersión normativa** que aquejaba a la materia.
4. A este respecto, señalar que por un lado, sí se cumple tal objetivo, pues se derogan y engloban en la nueva ley todas aquellas normas que se referían al acceso de la ciudadanía a la relación electrónica con la Administración; pero por otro lado, el legislador ha considerado oportuno dividir las relaciones ad intra (Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público) y las relaciones ad extra (LPACAP) EN DOS CORPUS NORMATIVOS diferenciados.

DEROGACIÓN NORMATIVA

En aras a alcanzar este último objetivo de acabar con la dispersión normativa, la LPACAP se ocupa de regular el contenido de las siguientes normas que expresamente se derogan con su promulgación y entrada en vigor:

- a) Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- b) Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- c) Los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- d) 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.

e) Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

f) 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.

g) Los artículos 2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29, 1.a y d, 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48 y 50; y los apartados 1 a 4 de la DA1ª, la DA3ª, la DT1ª, las DT2ª, 3ª Y 4ª del RD 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.

CONTENIDO DE LA LEY

La LPACAP incluye contenido de gran relevancia.

- **Regula los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos.**
- **El procedimiento administrativo común para todas las Administraciones.**
- **Los principios que regulan la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.**

Sin embargo, la Ley se ocupa únicamente de las relaciones ad extra de las Administraciones Públicas. Retornamos a la situación anterior a la Ley 30/92, que unía ambos tipos de relaciones – ad intra y ad extra –, desgajándose ahora ambas regulaciones en dos leyes distintas: la LPACAP, que nos ocupa, y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, en la que se regula la relación de las Administraciones – personas, órganos, escalas – entre sí.

ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

¿A quién se dirige la norma, quién-quiénes se ven afectados por ella? De un lado, nosotros y nosotras, **la ciudadanía**. También las personas jurídicas – la Ley menciona de forma expresa, y en reiteradas ocasiones, a **las empresas**. De otro, las Administraciones Públicas, el sector público, que comprende:

- **La Administración General del Estado**
- **Las Administraciones de las Comunidades Autónomas**
- **Las Entidades que integran la Administración Local**
- **El sector público institucional**, es decir, todos los organismos públicos, entidades de derecho público o privado vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, y las Universidades Públicas, que se regirán, éstas últimas, por su propia normativa, y supletoriamente por las disposiciones de la LPACAP.

Principales novedades de la LPACAP

PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY

Las resumimos y nos centramos en las que nos interesan como docentes:

Implantación del EXPEDIENTE DIGITAL

- El objetivo del legislador es el fomento de la tramitación electrónica de los expedientes, y el uso de la firma digital para la presentación de escritos y documentos ante la Administración.
Se pretende la sustitución progresiva de la presentación de escritos físicos por documentos electrónicos, así como la generalización de la comunicación telemática, vía e-mail o mediante mensaje de texto.
- Determinados colectivos están **obligados** a relacionarse con la Administración únicamente **por vía electrónica**
- Participación ciudadana en la elaboración de leyes y reglamentos: se establece un **trámite de audiencia novedoso**, que busca fomentar la participación.
- Los **sábados** pasan a ser **inhábiles** a efectos administrativos, en congruencia con lo dispuesto al respecto en el ámbito judicial, en las ramas civil y contencioso-administrativa.
- Se regula un **procedimiento abreviado especial**, para tramitaciones sencillas, cuyo plazo de resolución debe ser de máximo un mes.
- Se establece la **prioridad de resolución de los asuntos por la vía judicial**, frente a la vía administrativa, incluyendo la posibilidad de suspensión de ésta última.

El procedimiento administrativo, en cambio, en cuanto a su inicio, tramitación y resolución, incluyendo los recursos que se pueden plantear, no varía en esencia.



EL EXPEDIENTE ELECTRÓNICO

Concepto. Artículo 36 LPACAP

El expediente administrativo es el conjunto de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa. La nueva Ley expresa la necesidad de que los expedientes administrativos tengan formato electrónico, debiendo incluir estos la suma de todos los documentos, pruebas, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que los integren, así como un índice numerado de todos estos documentos. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada^[1].

Remisión del expediente. Artículo 70: cuando en virtud de una norma sea precisa la remisión de un expediente, éste se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, también autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma.

Formación del expediente electrónico:

- Los documentos correspondientes a un determinado procedimiento se agruparán en un expediente electrónico, al que se unirán secuencialmente conforme vayan siendo generados o recibidos por la Administración correspondiente.
- Todos los expedientes electrónicos dispondrán de un índice electrónico, al que se incorporarán los documentos unidos al mismo por estricto orden de llegada.
- Una vez incorporado un documento electrónico auténtico a un expediente electrónico no podrá ser modificado o eliminado bajo ningún concepto.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

¿Cuál es la incidencia de la e-administración en el procedimiento administrativo? Como hemos avanzado, las modificaciones en la tramitación del mismo son mínimas, en esencia estamos ante el mismo proceso que ya conocemos y que regulaba la extinta Ley 30/92. Sí existen algunos **cambios** en determinadas cuestiones. Son los siguientes:

En cuanto al IMPULSO: **Artículo 71.1** El procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad.

En relación con la INSTRUCCIÓN: **Artículo 75.1** Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio también y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Artículo 75.2 Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.

En relación a la EMISIÓN DE INFORMES: **Artículo 80.2** Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos señalados en el artículo 26, en el plazo de diez días, salvo otra disposición.

En cuanto al trámite de INFORMACIÓN PÚBLICA: **Artículo 83.2** El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso será inferior a veinte días.

En la RESOLUCIÓN: **Artículo 88.4** Sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones, 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 mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley.

OTRAS CUESTIONES:

Artículo 40.5 Las AAPP podrán adoptar las medidas que consideren necesarias para la protección de los datos personales que consten en las resoluciones y actos administrativos, cuando tengan por destinatarios más de un interesado.

Artículo 70.2 Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

NOVEDADES EN LOS DOCUMENTOS APORTADOS POR LOS INTERESADOS

Novedades interesantes a efectos prácticos:

| **OBLIGACIÓN DE NO PEDIR- Artículo 28.3** | | :--- | | **Las Administraciones no exigirán a los interesados** la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa establezca lo contrario. Las Administraciones Públicas no podrán tampoco pedir **datos o documentos** no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido **aportados anteriormente por el interesado ante la Administración (ante cualquier Administración)**. A estos efectos, deberá indicarse en qué momento y ante qué órgano administrativo se presentaron los documentos, debiendo las AAPP recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas, o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. Se presumirá que dicha consulta es autorizada por los interesados, salvo que exista constancia de oposición expresa, o por ley especial se requiera consentimiento expreso. Sólo excepcionalmente, si las AAPP no pudieran recabar los documentos, podrán solicitar nueva mente al interesado su aportación. |

| **DERECHO A NO APORTAR. Artículo 53.1 c y d** | | :--- | | Los interesados tienen derecho a no presentar documentos originales, salvo excepciones que pueda marcar la norma de aplicación, en cuyo caso tendrán derecho a la obtención de copia autenticada del documento. En este caso, la copia electrónica resultante reflejará expresamente esta circunstancia. Excepcionalmente, cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija, o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, las AAPP podrán solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original. También se tendrá **derecho 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 AAPP-O que hayan sido elaborados por éstas.** |

| **OBLIGACIÓN DE LAS AAPP. Artículo 27.4 pº 2** | | :--- | | Las AAPP están obligadas a expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo. |

[1] No formarán parte del expediente, sin embargo, la información de carácter auxiliar, ni la que se contenga en bases de datos, ficheros, notas, borradores, opiniones, resúmenes o informes internos o juicios de valor emitidos por las AAPP, salvo que se trate de informes preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.