

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

Mercè Berengüeras Pont.

Inspectora de Educación. Barcelona.

José M^a Vera Mur.

Inspectora de Educación. Lleida.

RESUMEN

El artículo es un análisis del marco normativo del procedimiento administrativo en nuestro país, partiendo de su evolución histórica próxima y haciendo referencia a las cuatro codificaciones de procedimiento administrativo habidas hasta la fecha desde la primera de ellas en 1889 con la llamada Ley Azcarate.

Se concreta el actual marco normativo a fecha de octubre de 2016, diferenciando la existencia actualmente de dos leyes específicas, la Ley 39/2015 de regulación del procedimiento administrativo y la Ley 40/2015 del régimen jurídico del sector público, primando el análisis y estudio de la primera, para dejar para un posterior artículo el tratamiento de la segunda.

Se especifica la evolución histórica del marco normativo legal del Procedimiento Administrativo, diferenciado las previas a la Constitución de 1978 y las posteriores a ésta.

De manera esquemática se describen las características más significativas de la nueva ley de procedimiento administrativo, Ley 39/2015 de 1 de octubre, en vigencia desde el pasado día 2 de octubre de 2016, precisando su entrada en vigor, las disposiciones que deroga y el ámbito de su aplicación, así como su justificación, objeto, estructura y contenido.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

También se tienen en cuenta, y se analizan, las novedades más significativas de la nueva ley reguladora, respecto de la anterior vigente, la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

La implementación que supone en la gestión de los inspectores de educación y una referencia bibliográfica completa el artículo.

PALABRAS CLAVE

Marco normativo, Procedimiento administrativo, Administración electrónica, Plazos y notificaciones, Silencio administrativo, Recursos administrativos.

ABSTRACT

This article is an analysis of the administrative procedure in the current legal framework in our country, starting from the historical development and making reference to the four codifications of the administrative procedure going from the first one in 1889 to the so called Azcarate Law. The current legal framework is materialised to the date of October 2016, differentiating the new two Laws, The 39/2015 Law regulating the Administrative procedure and the 40/2015 related to the legal regulation of the public sector. We will focus on the study and analysis of the first one.

The historic evolution of the administrative procedure legal framework is clarified, differing from the ones previous to the 1978 Constitution and the later ones. The most relevant characteristics from the new Law are indicated, the 39/2015 Law in force since the 2nd of October 2016. It is described the provisions that are repealed, the scope of application and its justification, object, structure and content.

It is also considered the new developments compared to the 30/1992 Law. And finally what the implementation of this Law supposes in the Inspection of education work, and some bibliographical references.

KEYWORDS

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Legal framework, Administrative procedure, e- government, Notices and periods of time, absence of reply, Administrative appeals.

INTRODUCCIÓN

La actividad administrativa se desenvuelve mediante procedimientos diversos, hasta el punto que la actuación a través de un procedimiento es un principio fundamental de Derecho Administrativo que el art. 105.3 de la Constitución (CE) ha recogido explícitamente. El *procedimiento administrativo constituye la forma propia de la función administrativa*.

La regulación normativa del procedimiento administrativo aparece por primera vez en nuestro país al final del siglo XIX, con la primera ley de procedimiento administrativo de carácter común, la *Ley de Bases de 19 de octubre de 1889*, también conocida como la *Ley Azcarate*. La exposición de motivos de esta ley ya expresaba la necesidad de que la función administrativa se canalizará a través de un procedimiento, de la misma forma que ocurría con el *proceso* en el poder judicial.

A lo largo de la historia próxima, son varios los antecedentes legislativos relevantes en esta materia y, también la pluralidad de procedimientos específicos, cada ministerio o administración llegó a tener su propio procedimiento, en algunos casos muy amplios como el referente a las Administraciones Locales, por lo que el legislador optó por una segunda codificación administrativa, en este caso con una ley de carácter general, que fue la segunda *ley de procedimiento administrativo de 1958*, que fue vigente hasta muy entrada la transición y que vino a unificar criterios de actuación administrativa, hasta entonces diversos según las administraciones ministeriales y/o locales.

Con la Constitución de 1978 se alumbra un nuevo concepto de Administración, expresa y plenamente sometida a la Ley y al Derecho, como expresión democrática de la

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

voluntad popular, y consagra su carácter instrumental, al ponerla al servicio objetivo de los intereses generales bajo la dirección del Gobierno, que responde políticamente por su gestión. En este sentido, unos años después se publica la tercera codificación administrativa con la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, que supuso un hito clave de la evolución del Derecho administrativo en el nuevo marco constitucional. Incorporó avances significativos en las relaciones de las Administraciones con los administrados mediante la mejora del funcionamiento de aquellas y, sobre todo, a través de una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos frente a la potestad de autotutela de la Administración, cuyo elemento de cierre se encuentra en la revisión judicial de su actuación por ministerio del artículo 106 del texto fundamental.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformuló varios aspectos sustanciales del procedimiento administrativo, como el silencio administrativo, el sistema de revisión de actos administrativos o el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones, lo que permitió incrementar la seguridad jurídica de los interesados.

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha venido afectando profundamente a la forma y al contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas.

Si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya fue consciente del impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse.

Sin embargo, 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. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

Por otra parte, la regulación de esta materia venía adoleciendo de un problema de dispersión normativa y superposición de distintos regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí, de lo que es muestra la sucesiva aprobación de normas con incidencia en la materia, entre las que cabe citar: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Ante este escenario legislativo, resulta clave contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello revertirá en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Con estas premisas se llega al día 2 de octubre de 2015, fecha en que el BOE publica la nueva **ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPACAP)**, la **Ley 39/2015 de 1 de octubre** que viene a substituir a la anterior de 1992 (Ley 30/1992 de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

Si bien, no regula en sentido estricto el procedimiento administrativo común, en esta misma fecha también se publica una nueva ley relacionada, la **Ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP)**, que trata algunos de los temas que trataba la anterior Ley 30/1992, como la regulación de los órganos colegiados y los aspectos relacionados con la abstención y recusación entre otros.

Al referirse el artículo, al procedimiento administrativo, solamente nos limitaremos a tratar y analizar la normativa específica vigente, es decir, la LPACAP, dejando el análisis de la LRJSP para otra publicación.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Etapa Preconstitucional actual

Ley Azcarate
Ley de Bases de 19 de octubre
procedimiento administrativo

LPA
Ley de Procedimiento Administrativo (1958)

Etapa Postconstitucional de 1978

LRJPAC
Ley 30/1992 de 26 de noviembre
(1992)
modificada por la Ley 4/1998

LPACAP
Ley 39/2015 de 1 de octubre
(2015)
(vigente a partir del 2-oct-2016)

LPACAP – Ley 39/2015 de 1 de octubre,
de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

En consecuencia, esta Ley viene a integrar y clarificar, entre otros, el contenido de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, Ley 30/1992) y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, Ley 11/2007), que quedan derogadas expresamente.

En líneas generales la LPACAP recoge previsiones muy similares a las de la hasta ahora vigente Ley 30/1992 en aquellos aspectos que han quedado incluidos en este texto legal. En efecto, más allá del novedoso enfoque de la reforma, lo cierto es que mantiene el núcleo central de la regulación vigente en materia de procedimiento administrativo común.

Entrada en vigor y derogación normativa.

La entrada en vigor de la Ley 39/2015 ha tenido lugar, con carácter general, el **2 de octubre de 2016**, excepto las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, que producirán efectos a partir del **2 de octubre de 2018**.

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.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Disposiciones legales y reglamentarias que deroga

- **Ley 30/1992 de 26 de noviembre**, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1998.
- **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 (artículos 4 al 7)
- **RD. 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.
- **RD. 1398/1993 de 4 de agosto**, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.
- **RD. 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.
- **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 (artículos 2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29.1.a), 29.1.d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48 i 50; DA primera 1, 2 y 4 y, DA tercera; DT primera, segunda, tercera y cuarta).

Ámbito de aplicación de la LPACAP

Por su **carácter de Ley básica**, su ámbito subjetivo de **aplicación**, alcanza a todos los sujetos comprendidos en el concepto de sector público:

- *Administración General del Estado*
- *Administraciones de las Comunidades Autónomas*
- *Entidades que integran la Administración Local*
- *Sector público institucional*

La Ley precisa que el **sector público institucional** se integra por:

- *Organismos públicos y entidades de derecho público* vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

- *Entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas*, que quedarán sujetas a las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas y, en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

- *Universidades públicas*, que se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la Ley.

En cuanto a las Corporaciones de Derecho Público, la Ley establece que se registrarán por su normativa específica y, supletoriamente, por la presente Ley.

Justificación

Esta Ley pretende dar solución a los defectos que se han venido atribuyendo a nuestras Administraciones Públicas (AAPP) y adaptar nuestro Ordenamiento Jurídico a la realidad social actual.

El plano normativo en el que se venía desarrollando el administrado ha quedado relativamente obsoleto, y desde el año 1992 y pese a las reformas y de la Ley 30/1992 y la normativa que la ha ido afectando no se ha podido evitar la *“aparición de duplicidades e ineficiencias”* con procedimientos administrativos muy complejos que han generado inseguridad jurídica, exigía una nueva regulación legal.

La regulación del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (Ley 11/2007, de 22 de junio), al establecer por un lado el derecho a los ciudadanos a relacionarse telemáticamente con las AAPP así como, por otro lado, la obligación de éstas a dotarse de medios y sistemas para el ejercicio de tal derecho, justifica sin duda la promulgación de un nuevo cuerpo legal más acorde con la realidad tecnológica del momento, con el *propósito de que la tramitación electrónica no ha de considerarse sólo una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que ha de constituirse como la actuación habitual de las AAPP.*

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^ª. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Esta Ley pretende buscar la eficacia y eficiencia gracias al desarrollo paulatino de una administración que funcione sin papel, lo que se pone de manifiesto en la creación de un archivo electrónico. Por lo tanto, la justificación de esta nueva ley es dar los pasos necesarios para crear una Administración Pública electrónica e interconectada, ágil, transparente y con menor tiempo de tramitación de los expedientes.

Por tanto, salvo algunos elementos particulares como el criterio de aplicación subjetiva de la ley, nuevas formas de capacidad y representación, la integración de procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial en el articulado general (que responde a la necesidad de simplificar los procedimientos y desarrollar un marco común adecuado) o el propiciar la presentación de denuncias veremos que casi todas las reformas profundas responden a esa necesidad de crear una Administración Electrónica, que cuanto menos, llegue a la altura de la existente en la Agencia Tributaria.

Objeto de la Ley

A priori, el objeto de la Ley es regular las relaciones externas de la Administración con los ciudadanos/particulares, por lo que se trata de una *lex ad extra*.

Pretende implantar una Administración totalmente electrónica, interconectada y transparente, mejorando la agilidad de los procedimientos administrativos y reduciendo los tiempos de tramitación.

La norma *establece por primera vez en una ley* las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las AAPP con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Estructura y contenido

La nueva Ley consta de 133 artículos, estructurados en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

Título Preliminar – Disposiciones generales (Artículos 1 y 2)

Aborda el ámbito objetivo y subjetivo de la Ley. Entre sus principales novedades, cabe señalar, *la inclusión en el objeto de la Ley, con carácter básico*, de los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones.

Se prevé la *aplicación de lo previsto en esta Ley a todos los sujetos comprendidos en el concepto de Sector Público*, si bien las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas y supletoriamente por esta Ley.

Título I – De los interesados en el procedimiento (Artículos 3 al 12)

Regula entre otras cuestiones, las especialidades de la *capacidad de obrar* en el ámbito del Derecho Administrativo, haciéndola extensiva por primera vez a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente.

En materia de *representación*, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las AAPP, como son el apoderamiento «*apud acta*», presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente.

Igualmente, se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un *registro electrónico de apoderamientos*, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Este título dedica parte de su articulado a *una de las novedades más importantes de la Ley*: la separación entre identificación y firma electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra, de modo que, con carácter general, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado.

Se establece, *con carácter básico, un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones.*

En particular, se admitirán como sistemas de firma: los *sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica*, que comprenden tanto los certificados electrónicos de persona jurídica como los de entidad sin personalidad jurídica; los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados cualificados de sello electrónico; así como cualquier otro sistema que las AAPP consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Título II – De la actividad de las Administraciones Públicas (Artículos 13 al 33)

En el capítulo I se dispone la obligación de todas las AAPP de contar con un *registro electrónico general*, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. Estos registros estarán asistidos a su vez por la actual red de oficinas en materia de registros, que pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros, y que permitirán a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico.

En *materia de archivos* se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos 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.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Igualmente, en el capítulo I se regula el *régimen de validez y eficacia de las copias*, en donde se aclara y simplifica el actual régimen y se definen los requisitos necesarios para que una copia sea auténtica, las características que deben reunir los documentos emitidos por las AAPP para ser considerados válidos, así como los que deben aportar los interesados al procedimiento, estableciendo con carácter general la obligación de las AAPP de *no requerir documentos ya aportados por los interesados*, elaborados por las AAPP.

Por tanto, el interesado podrá presentar con carácter general copias de documentos, ya sean digitalizadas por el propio interesado o presentadas en soporte papel.

Destaca asimismo, la *obligación de las AAPP* de contar con un registro u otro sistema equivalente que permita dejar constancia de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas, de forma que se garantice que las mismas han sido expedidas adecuadamente, y en el que, si así decide organizarlo cada Administración, podrán constar también conjuntamente los funcionarios dedicados a asistir a los interesados en el uso de medios electrónicos, no existiendo impedimento a que un mismo funcionario tenga reconocida ambas funciones o sólo una de ellas.

El capítulo II, de *términos y plazos*, establece las reglas para su cómputo, ampliación o la tramitación de urgencia. Como *principal novedad* destaca 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.

Título III – De los actos administrativos (Artículos 34 al 52)

Se estructura en tres capítulos y se centra en la regulación de los requisitos de los actos administrativos, su eficacia y las reglas sobre nulidad y anulabilidad, manteniendo en su gran mayoría las reglas generales ya establecidas por la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^ª. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Una mención especial merecen las novedades introducidas en materia de *notificaciones electrónicas*, que serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda. Asimismo, *se incrementa la seguridad jurídica* de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto 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 que funcionará como un portal de entrada.

Título IV – De las disposiciones comunes sobre el procedimiento administrativo común (Artículos 53 al 105)

Se estructura en siete capítulos y entre sus principales novedades destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre *potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial* que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común. Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la *simplificación de los procedimientos administrativos* y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica.

Este título incorpora a las *fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento* el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos.

Igualmente, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

Como novedad dentro de este título, se incorpora 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.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^ª. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Título V – De la revisión de los actos en vía administrativa (Artículos 106 al 126)

Mantiene las mismas vías previstas en la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permaneciendo por tanto la *revisión de oficio* y la tipología de *recursos administrativos* existentes hasta la fecha:

- ***alzada.***
- ***potestativo de reposición***
- ***extraordinario de revisión.***

No obstante, cabe destacar como *novedad* la posibilidad de que 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 contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

De acuerdo con la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, la Ley no contempla ya las *reclamaciones previas en vía civil y laboral*, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas.

Título VI – De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones (Artículos 127 al 133)

Recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.

Junto con *algunas mejoras* en la regulación vigente sobre jerarquía, publicidad de las normas y principios de buena regulación, se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por otra parte, en aras de una *mayor seguridad jurídica*, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación *normativa ex ante*.

Para ello, todas las Administraciones divulgarán un *Plan Anual Normativo* en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente.

Al mismo tiempo, se fortalece la *evaluación ex post*, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

NOVEDADES más significativas

- ***Capacidad y representación***
- ***Administración electrónica***
- ***Plazos y notificaciones***
- ***Simplificación e integración de procedimientos especiales***
- ***Fomento de la denuncia***
- ***Silencio administrativo***
- ***Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria***
- ***Recursos administrativos***

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^ª. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Capacidad y representación

- *En cuanto a la capacidad de obrar, incluir previa declaración expresa de la Ley, "los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos" (art.3.c.)*
- *En materia de representación, incluir "cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia", entendiéndose como tal, la representación hecha "mediante apoderamiento -apud acta- efectuado por comparecencia personal o electrónica en su electrónica, oa través de la*
 - *acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente "(art.5.4.)*
 - *Se determina la obligación de la Administración General del Estado (AGE), Comunidades Autónomas y Entidades Locales de la creación de un registro electrónico general de apoderamientos (art.6.1.)*
 - *La regulación del "deber de identificación a los interesados como un deber de las AAPP" (art.9.1.)*

Administración electrónica

- *Regulación de las relaciones telemáticas entre el administrado y la Administración*
 - *Tendencia a sustituir el "papel" a la hora de documentar los actos jurídicos, por el uso de soportes electrónicos, lo que facilita el camino hacia la Administración Electrónica, incluidas las notificaciones (art.41.1.)*
 - *Nuevos derechos de los ciudadanos en las relaciones "ad extra" con las AAPP: (arts.13 y 14)*

Derecho de las personas a comunicarse con las AAPP a través de un punto de acceso electrónico y ser asistidos en el uso de los medios electrónicos >

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

>Los ciudadanos no obligados podrán elegir en todo momento si se comunican con las AAPP a través de medios electrónicos o no

>Obligación de los funcionarios públicos a actuar y enviar electrónicamente

- **Expedientes electrónicos:** tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de todos los documentos necesarios (pruebas, informes,) En el art. 70 de esta cuerpo legal se detalla lo relativo a la ordenación del procedimiento. Estos expedientes, “tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos” (entre los que se encuentran pruebas, dictámenes, informes, acuerdos... entre otros) de todos los documentos que contenga cuando se remita. Además, “deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada”.

- **Registro electrónico general,** donde se hará el asiento de todo documento que sea presentado o se reciba en cualquier órgano administrativo

Plazos y notificaciones

- *Establecimiento de plazos por horas (art.30.1.),*
- Se entiende que los plazos que se señalan por horas, deben ser hábiles y, por tanto deben formar parte de un día hábil (se contabiliza por horas y minutos). Cuando los plazos por horas sean superiores a 24, se expresará en días

Consideración del sábado como día inhábil (art.30.2.), Por lo tanto serán días excluidos del cómputo como hábiles, los sábados, domingos y festivos

Simplificación e integración de procedimientos especiales

Para simplificar el procedimiento administrativo, *los procedimientos especiales sancionador y de responsabilidad patrimonial,* que hasta ahora se regulaban de manera

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

independiente y específica, se regularán ahora dentro del marco general del procedimiento administrativo común.

- Tramitación simplificada (art. 96),

podrá acordarse de oficio o a solicitud del interesado, cuando "razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento, así lo aconsejen" para reducir plazos (no superar los 30 días) y constarán únicamente de los trámites previstos en el art.96.6.

Fomento de la denuncia

- A pesar de ya darse como un elemento para iniciar el procedimiento de oficio, la novedad aparece en el artículo 62.4., en cuanto fomenta este medio de inicio, al eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción: ***“el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción”*** no pecuniaria, para el supuesto de que haya sido el primero *“en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando”* no se dispongan ya suficientes elementos para iniciar el procedimiento y se repare el daño causado. Si por el contrario, no se cumplen todas las condiciones anteriores pero el denunciante infractor facilite elementos de prueba que *“aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga”* el órgano competente para resolver deberá reducir el importe de la multa o de la sanción no pecuniaria que le correspondería.

Silencio administrativo

- Obligación de la Administración de expedir de oficio el correspondiente *“certificado del silencio”* en el plazo de 15 días a partir del plazo máximo de expiración (art. 24.4.)

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria

- Obligación de la Administración de la evaluación de la normativa y de la adaptación de la normativa vigente a los *principios de "buena regulación", "deber de planificación normativa" y "participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos* (en la fase de anteproyecto para consulta pública y a través del portal web de la Administración competente) "

Recursos administrativos

- En los casos en que exista una *pluralidad de recursos interpuestos contra un mismo acto administrativo y, habiéndose resuelto alguno de ellos*, cuando el interesado haya impugnado la correspondiente resolución en vía contenciosa-administrativa, se prevé la posibilidad de acordar la suspensión del plazo para resolver tales recursos en tanto no se haya resuelto el recurso en vía judicial.

IMPLEMENTACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS INSPECTORES DE EDUCACIÓN

La nueva Ley 39/2015, sin duda afecta a la gestión y actuación administrativa de los inspectores y de las inspectoras de educación, en especial en los aspectos de la aplicación de los medios electrónicos y en cambios de hábitos de actuación administrativa, como será la substitución de la documentación en formato papel, por la nueva de carácter digital, derivada de la nueva regulación normativa.

En la práctica, y en especial los primeros días y semanas, habrá que estar atento a las nuevas consideraciones en cómputo de plazos y nuevos días inhábiles.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

La posibilidad de la tramitación simplificada y la obligación de la expedición de los “certificados del silencio”, serán otros nuevos elementos a tener en cuenta en la gestión.

Sin estar regulado de manera expresa por esta Ley, los inspectores y las inspectoras, deberán tener muy en cuenta el nuevo marco normativo legal en el que se regulan a partir de ahora los aspectos generales del funcionamiento de los órganos colegiados y también las consideraciones referentes a los casos de abstención y recusación, elementos estos que ahora son objeto de regulación por parte de otra nueva Ley, en este caso la 40/2015 de 1 de octubre del régimen jurídico del sector público.

Respecto a los órganos colegiados, no solo se ha dado un cambio de ubicación de normativa legal, sino que también el contenido regulador es más abierto y no tan preciso y determinado como los artículos reguladores de la anterior Ley 30/1992.

Respecto a la aplicación de la nueva Ley 39/2015, también se deberá tener en cuenta, no el cambio de contenido regulador de algunos aspectos, sino su nueva ubicación en artículos y capítulos diferenciados al del texto legal anterior (Ley 30/1992), es el caso de los aspectos relacionados con la *nulidad y anulabilidad de los actos administrativos* (que anteriormente estaban en los artículos 62 y siguientes) o con los *recursos administrativos*.

Estas consideraciones habrá que tenerlas también en cuenta en las prestaciones de las funciones de asesoramiento e información a los centros y en especial a sus equipos directivos y órganos administrativos de los mismos, tanto en las visitas a centros como en la atención al ciudadano en temas de carácter administrativo relacionado con las actuaciones de gestión de los centros y de sus órganos de participación, y en las actuaciones de guardia en las sedes de inspección.

ARTÍCULO: MARCO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EVOLUCIÓN Y ACTUAL REGULACIÓN.

AUTORES: BERENGÜERAS PONT, M. Y VERA MUR, J. M^a. INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

-Companys Alet, A. (2015) Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 41, 85-95.

-Escudero Andrés, M.J. (2015) Nueva Ley de Procedimiento Administrativo (I). Consultado el 27 de septiembre de 2016. Página web <http://www.transcomlegal.com>

-Escudero Andrés, M.J. (2015) Nueva Ley de Procedimiento Administrativo (y II). Consultado el 2 de octubre de 2016. Página web <http://www.transcomlegal.com>

-Martin Rebollo, L. (2015) La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 174, 16-18.

-Noticias Jurídicas (2015) Contenido y novedades de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Consultado el 26 de septiembre de 2016. Página web <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10540-contenido-y-novedades-de-la-ley-39-2015>

-Santamaria Pastor, L.A. (2015) Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación. *Documentación Administrativa*, nueva época 2, 1-15.

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

-Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado*, 285, 27 de noviembre de 1992 (disposición actualmente derogada).

-Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 236, 2 de octubre de 2015.
