

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (121/155)

MANUEL FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES\*  
LUIS MANUEL MIRANDA LÓPEZ\*

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales.

## I. INTRODUCCIÓN

La Exposición de Motivos resalta que los defectos que tradicionalmente se han venido atribuyendo a las Administraciones españolas obedecen a varias causas, pero el ordenamiento vigente no es ajeno a ellas, puesto que el marco normativo en el que se ha desenvuelto 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 la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Queda así reunido en cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones ad extra de las Administraciones con los ciudadanos, como ley administrativa de referencia que se ha de complementar 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.

En todo caso, conviene señalar que el núcleo vertebrador del procedimiento administrativo se mantiene pues la propia Exposición de Motivos así lo acredita. Las instituciones básicas como la formación del acto administrativo, el régimen de recursos o lo relativo a la nulidad y anulabilidad se mantienen en los mismos términos que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

## II. ESTRUCTURA, CONTENIDO Y ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley se estructura en 133 artículos, distribuidos en siete Títulos, cuatro disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

El Título preliminar, de disposiciones generales, aborda el ámbito objetivo y subjetivo de la Ley. La dicción legal es amplia, incluso más amplia que la regulación vigente, y se sigue manteniendo la referencia a los órganos constitucionales, sin necesidad de afirmar su personalidad jurídica, pues se declara aplicable su propia normativa, la legislación supletoria y con este mismo carácter las normas del proyecto de ley, debiendo destacarse la necesidad de precisar las normas que garantizan los derechos de los funcionarios y administrados incluidos en las leyes, dado el carácter de mínimos de la regulación.

El Título I regula la posición de los interesados dentro del procedimiento. Como principal novedad podemos destacar la extensión

de la capacidad de obrar en el Derecho administrativo a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente. Por otra parte, en materia de representación, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, 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. Asimismo, buena parte de este Título se dedica a una de las novedades más importantes de la reforma llevada a cabo en el Derecho administrativo. Estamos haciendo referencia a la separación entre identificación y firma electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra, siendo únicamente necesaria la primera mientras que se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y el consentimiento del interesado.

El Título II relativo a la actividad de las Administraciones Públicas no presenta grandes novedades más allá de la introducción, en el ámbito de los términos y plazos, el 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 III relativo a los actos administrativos reproduce en nueva medida la regulación general vigente. Tal y como se puede analizar, constituye una continuidad con el régimen establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El Título IV, relativo a las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, presenta novedades si bien no constituyen ninguna modificación sustancial con respecto a su régimen anterior. La primera novedad es que los procedimientos antes considerados como especiales, cual es el caso del procedimiento sancionatorio y del procedimiento de responsabilidad patrimonial, ahora constituyen especialidades dentro del procedimiento administrativo común. Según la propia Exposición de Motivos, este planteamiento responde al objetivo de la simplificación de los procedimientos administrativos y a la incorporación dentro de un único procedimiento, contribuyendo a aumentar la seguridad jurídica. Sin embargo, la potestad sancio-

nadora y la responsabilidad patrimonial se encuentran reguladas en la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público. En segundo lugar, merece destacar el capítulo relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, apuntando que uno de los requisitos para poderlo aplicar es el “interés público”. Como es sabido, el concepto “interés público” es un concepto jurídico indeterminado que tendrá que ser desarrollado con la propia práctica y, finalmente, con lo establecido por la jurisprudencia. En todo caso, no se puede dejar de advertir el riesgo que conlleva todo concepto jurídico indeterminado en un procedimiento de esta naturaleza.

El Título V relativo a la revisión de los actos en vía administrativa mantiene, en esencia, las mismas vías previstas incorporadas tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Sin embargo, hay dos novedades que conviene apuntar. La primera de ellas es la relativa a 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. La segunda de ellas es la de suprimir las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que encontraban su sitio en la Ley 30/1992.

Por último, el Título VI relativo a la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones se destaca, fundamentalmente, el incremento de la participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones normativas.

En cuanto a las disposiciones adicionales, la primera establece las especialidades por razón de materia de determinados procedimientos administrativos. Así, establece que

1. 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.

2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

- 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.

La disposición adicional segunda versa sobre la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado. La disposición adicional tercera versa sobre la notificación por medio de anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado». La disposición adicional cuarta versa sobre las oficinas de asistencia en materia de registros.

En cuanto a las disposiciones transitorias, estas versan sobre el Archivo de documentos, el Registro electrónico y archivo electrónico único, el Régimen transitorio de los procedimientos, el Punto de acceso general electrónico de la Administración y los Procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

La disposición derogatoria establece la derogación normativa que más adelante se analizará.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera establece el título competencial que habilita para aprobar este Proyecto de Ley. La segunda establece una modificación de la Ley 59/2003, de 19 de di-

ciembre, de firma electrónica. La tercera establece que las referencias hechas a Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se entenderán hechas a la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o a la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, según corresponda. La quinta establece su desarrollo normativo y, finalmente, la sexta la entrada en vigor en los siguientes términos: La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». No obstante, 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 producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley.

Una vez enunciado sucintamente el contenido del Proyecto de Ley, procede un análisis más exhaustivo.

La regulación que contiene el proyecto de ley, y como ya se ha avanzado, es tributaria de la ordenación de contenidos que llevó a cabo la más antigua Ley de Procedimiento Administrativo, seguida por la Ley 30/1992, reformada a su vez con cierta profundidad en 1999. Esta ley es la aplicada diariamente en las relaciones de la Administración con el ciudadano, y sobre ella, ya desde 1958 ha recaído una jurisprudencia que ha aclarado algunos de sus perfiles en materia de actos y recursos.

En este sentido, se ha producido una cierta estabilización de la solución de esos problemas en la forma en que fueron tratados antes de la reforma, con la incorporación de las novedades que la tecnología ha significado para las Administraciones Públicas y con la incorporación de criterios de mayor transparencia. Las correcciones a las disposiciones aplicadas en la redacción original de la Ley 30/1992, que establecía un esquema ampliado, modificaron algunas decisiones esenciales, sobre todo en materia de silencio administrativo, obligación de resolver y efectos, motivación de los actos administrativos y derogación del régimen de la revisión de oficio de actos que no estuviesen incluidos en las categorías de la nulidad de pleno derecho.

Esa reforma del año 1999 vino a afectar también a las formas de acreditación del silencio administrativo, y al sistema de recursos administrativos, adaptándose también a la modificación de la ley jurisdiccional. La introducción de nuevas categorías de actividad impugnabile en ésta influyó parcialmente en la nueva regulación del sistema de recursos y en otros aspectos de las normas vigentes. En especial, el régimen de certificación del llamado acto presunto dio origen a muchos problemas en la práctica, cuando en la realidad se había convertido en un impedimento para la impugnación del acto.

La ley procedimental se centra en la definición de lo que es Administración Pública, a los efectos de la aplicación de la propia norma, y de otras disposiciones generales, detallando en su Título I la condición de interesado en el procedimiento. Esta cuestión se regula aquí a los efectos de la ley de procedimiento, pero ha de tenerse en cuenta que repercute en la definición de interesado e interés legítimo de la ley jurisdiccional.

La apertura del recurso por exceso de poder en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, seguida en España, extendió la legitimación más allá del caso de la existencia de un derecho, considerando personas legitimadas a las que detentaban un derecho o un interés legítimo en la anulación de una norma o de un acto. Por ello, sin perjuicio del ejercicio de una acción pública o popular, el recurso se abre, en su actual configuración, a los supuestos de derechos e intereses e incluso se legitima simplemente por la tesis de un derecho reaccional del interesado que surge tras la vulneración del ordenamiento jurídico.

La STS de 19 de noviembre de 1993, añade unas consideraciones de un marcado interés, al indicar

“...de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o, incluso, de índole moral —sin que sea necesario que quede asegurado de antemano que forzosamente haya de obtenerlo, ni que deba tener apoyo en un precepto legal expreso y declarativo de derechos—, así como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionara un perjuicio”.

Si bien esta definición no tiene por qué ser incorporada al proyecto de ley, aporta algunas claves para comprender la trascendencia de la materia contemplada. No tienen por qué coincidir la definición del interesado en el procedimiento y en la jurisdicción, puesto que los dos conceptos no son idénticos, debido a la diferente naturaleza jurídica del significado de procedimiento y de jurisdicción. En este sentido, existe una jurisprudencia del Tribunal Supremo según la cual el concepto de interesado que deriva del artículo 31 de la LRJPAC es directamente aplicable al procedimiento administrativo, pero no coincide necesariamente con la titularidad del interés que legitima para ser demandante en el recurso contencioso-administrativo. Dicho en otros términos, el interesado en el expediente administrativo está legitimado para interponer recurso contencioso-administrativo frente al acto dictado en aquél, pero a quien no es interesado en el expediente puede serle reconocido interés suficiente para deducir la correspondiente pretensión procesal (STS de 4 de febrero de 2002 —Ar. 2913; en el mismo sentido, STS de 8 de noviembre de 1985 —Ar. 5453—). Según esta tesis, por tanto, el concepto de interés que atribuye legitimación para acudir a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa es o puede ser más amplio que el que justifica el reconocimiento de la intervención de interesado en el procedimiento administrativo previo. De modo que todos los interesados en ese procedimiento administrativo están en principio legitimados para impugnar judicialmente la resolución que se dicte; y, además, también lo estarán quienes justifiquen un “interés legítimo”, como presupuesto habilitante para la atribución de legitimación activa con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19.1.a) de la LJCA.

En este sentido, es bien conocida la progresiva extensión del concepto de legitimación activa en el procedimiento contencioso-administrativo, que ha ido consolidando el Tribunal Supremo a través de una reiterada y constante doctrina jurisprudencial recaída a propósito de la noción de “interés legítimo”. Bastará, a los efectos de este comentario, con indicar que, según el Tribunal Supremo, “la matriz de la legitimación radica en la utilidad que obtendría el actor si prosperase su pretensión, bien por recibir un beneficio, bien por dejar de sufrir un perjuicio efectivo, de carácter material o jurídico, derivado inmediatamente del acto o disposición recurridos, sin que sea

suficiente un mero interés por la legalidad ni estar basado en motivos extrajurídicos susceptibles de satisfacer apetencias, deseos o gustos personales, alejados del interés auténticamente legitimador objeto de protección legal, aunque se hayan reconocido como incluibles en ese concepto de interés legitimador beneficios tales como los morales, los de vecindad, los competitivos o profesionales. Y, en todo caso, además, con el límite de la acción popular, que tiene carácter excepcional, tasado y expreso” (STS de 16 de diciembre de 2002 —Ar. 3228—).

De resultas de lo expuesto, queda claro que la redacción legal es suficiente para acoger aquellos casos a los que se refiere la jurisprudencia, si bien no resulta nada clara la partición que lleva a cabo de las posibles situaciones de una persona física o jurídica: la promoción del procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, la afectación a esos bienes por la decisión que se adopte, y la afectación potencial unida a la personación en el procedimiento. Es claro que la finalidad de la norma, el principio de respeto a los derechos del afectado por una decisión administrativa a que se refiere la Constitución en su artículo 9, debiera conducir a que no se produzcan enunciados que distingan la condición de interesado en el procedimiento y en la jurisdicción.

La referencia a los requisitos de los actos en cuanto a la motivación incluye una alusión a los actos discrecionales, que no es seguida en otros artículos del proyecto de ley. Cuestión absolutamente central en el Derecho Administrativo contemporáneo, queda simplemente citado en la ley de procedimiento, continuando con una tradición de no proceder a una generalización de criterios de discrecionalidad vinculado a los efectos del acto, que se completa con la ausencia de los casos y supuestos. No obstante, la formalización de los conceptos mencionados se debe considerar una tarea pendiente, por mantenerse en la técnica de la cláusula general de la infracción del ordenamiento jurídico. Si bien no es conforme al esquema utilizado, cabe sostener que las modalidades de la discrecionalidad y sus límites son materia natural de una ley general sobre el procedimiento, con muchos años ya de experiencia. La mención de los hechos determinantes, de la igualdad, de desviación de poder —correctamente definida—, de la causa del acto o de la racionalidad, en su más amplia acepción

de técnicas de reducción/eliminación de la potestad discrecional, es ejemplificativa, pero es un buen paso para concretar normativamente lo que son ya criterios de los Tribunales.

Si bien no se da una definición de lo que son los actos discrecionales, pues se les menciona en relación con otra materia diferente —la motivación del acto—, se alude a aquellos en que se contiene un margen de apreciación para la Administración, doctrina desarrollada en Alemania y que ha seguido un criterio de identificación. El margen de apreciación que se reconoce a la Administración supone que existen elementos de la decisión que se apoyan en un criterio propio, que delimita la potestad, y que lo hace sin dejar de exigir el cumplimiento de los elementos reglados del acto. El acto discrecional es aquel en que alguno de los elementos del acto es decidido por la Administración y reconocido como límite por la jurisdicción, sea en base a la teoría de la deferencia, es decir, aquel contenido en que es la experiencia de la Administración la que prima, de tal modo que el Tribunal respeta ese contenido decisorio, a veces confundido con la discrecionalidad técnica.

Esta determinación debiera ser recogida en la ley, pues nada impide que se concrete la densidad normativa sobre el contenido del acto, distinguiendo entre aspectos reglados y valoraciones propias de la Administración que, como en el caso de la discrecionalidad técnica, son mucho más difíciles de controlar. Las leyes de procedimiento de Alemania o los Estados Unidos no dudan en aprobar normas que afrontan el problema de la discrecionalidad, acotando el espacio de libre decisión en sus correctos términos. Sin esta determinación se pierden oportunidades para aplicar criterios que esclarezcan las decisiones administrativas. Si bien las hay por miles que son estrictamente regladas, hay materias en que es imposible acudir a conceptos cerrados, como el urbanismo o la intervención en la economía, y positivizar los criterios es cumplir con la Constitución. Nos encontramos, sin duda, ante una cuestión esencial, que ha llevado a determinar la decisión reglada y el margen de apreciación.

La teoría de la validez y eficacia del acto reitera los principales contenidos de la legislación actual, como prolegómeno a la codifica-

ción de las nulidades. El artículo 57.1 de la LRJPAC vigente establece que los actos administrativos se presumen válidos y eficaces desde la fecha en que se dictan. El precepto citado establece, pues, una presunción *iuris tantum* de validez, que permite al acto desplegar todos sus posibles efectos en tanto no se demuestre su invalidez y que traslada, en consecuencia, al particular la carga de impugnarlo en la vía administrativa o contencioso-administrativa, según proceda, si quiere obtener su anulación y frenar su eficacia. Esta teoría se aloja en el Título II del proyecto de ley y no se limita a la cuestión de esa validez y eficacia sino que aborda la producción y el contenido, motivación, forma, eficacia, nulidad y anulabilidad, conteniéndose de forma muy escueta lo que es el contenido normal, habitual y más extenso de una moderna ley de procedimiento.

La regla general de la eficacia inmediata de los actos administrativos admite excepciones. La norma así lo prevé al decir en su inciso final “*salvo que en ellos se disponga otra cosa*”. El propio acto puede, en consecuencia, aplazar el comienzo de sus efectos, sometiéndose a un plazo, o bien condicionar la producción de los mismos a un evento futuro (condición suspensiva), todo ello en el marco de las normas aplicables en cada caso.

El comienzo de la eficacia está sometido en ocasiones con carácter general al cumplimiento de ciertos requisitos. Así, el apartado 2 del art. 57 LRJPAC actual establece al respecto que “*la eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior*”, contenido que es respetado en su integridad en el artículo 39.3 del proyecto de ley, a lo que deben añadirse supuestos en que excepcionalmente cabe atribuir eficacia retroactiva, con unas condiciones muy restrictivas que se refieren a la producción de efectos favorables para los interesados o de los actos que se dicten en sustitución de otros actos anulados.

Contiene el nuevo precepto una regla de vinculación de lo acordado en sede administrativa respecto del resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración, precepto que excluye una relativización de la eficacia del acto, y que se completa, en esta sede de efectos, contemplando

también una especie de cuestión de ilegalidad atípica que reclama ser resuelta por la vía de la impugnación del acto que se considera ilegal y del que depende la nueva resolución, novedad que viene impuesta por la regulación anterior. La suspensión del procedimiento administrativo para el caso de impugnación por esta especie de cuestión previa puede acarrear un serio perjuicio, por lo que debe entenderse que el citado supuesto también debe ser objeto de interpretación restrictiva, de tal manera que la apreciación de lo ilegal lo sea en grado de cuasi evidencia.

La exigencia de aprobación superior tampoco puede ser estudiada en términos generales, abstracción hecha de los casos concretos en que viene establecida por la norma. La aprobación es una manifestación típica de la tutela que unos entes administrativos ejercen sobre otros y que su exigencia no afecta en absoluto a la perfección ni a la validez del acto anterior. El acto en sí mismo es perfecto y plenamente válido, pero no produce efectos en tanto no sea aprobado por el superior. Es una auténtica excepción al principio de eficacia, que deberá ser interpretada restrictivamente, desde el momento en que la Constitución obliga a rediseñar el sistema de controles sobre las Administraciones Públicas, a la luz del principio de autonomía. Por ello, esta referencia, derivada de la legislación preconstitucional ha de ser interpretada con prudencia, puesto que someter un acto válido y eficaz en principio a una regla de eficacia demorada puede ser un contrasentido, ya que las condiciones de formación del acto se han colmado. Sostener esa aprobación superior de un acto perfecto es muy complicado, aunque es evidente que el artículo 39.2 existe.

Existe una evidente conexión entre la citada validez y la ineficacia del acto, esta última como contraefigie, si bien la citada teoría ha fijado la atención sobre el concepto de los vicios de orden público, insistiéndose en el proyecto en una escisión entre las nulidades de pleno derecho y la simple anulabilidad del acto. Esta distinción se fundamenta en una nulidad de pleno derecho que conlleva efectos muy radicales —imprescriptibilidad, apreciación de oficio, e insubsanabilidad—, y en una infracción ordinaria de la norma legal o reglamentaria, que conlleva la simple anulabilidad del acto. Si bien la diferencia ha sido ampliada en lo que se refiere a los supuestos

de nulidad de pleno derecho, se ha ido perfilando en la práctica la diferencia de forma muy cautelosa, lo que lleva a que haya que probar que el defecto es fundamental. Esta modificación jurisprudencial del criterio ha afectado sobre todo a la nulidad por ausencia de procedimiento, en su formulación legal completa, donde la doctrina ha llevado a la exigencia de una invalidez definida en un grado superior de relevancia la infracción y la evidencia. La doctrina citada no es explicitada en la redacción del artículo 47 del proyecto de ley, por lo que inicialmente la ausencia de procedimiento debe entenderse producida cuando se incumple un requisito esencial, como el trámite de audiencia, entendiéndose que no es esta una regla única, sino que se deberá examinar el conjunto del expediente para apreciarla.

El artículo 48.1 reitera el principio de invalidez enunciado mediante cláusula general, en lo relativo a la infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. Frente a ese esquema, las modernas leyes de procedimiento administrativo han secuenciado el proceso de constatación de la infracción mencionada, aplicando un sistema de lista, como el que se prevé para la nulidad de pleno derecho. La agrupación de razones para la invalidez es una disposición fundamental de la norma codificada. No cabe recurrir a un catálogo de infracciones sin sistematizarlas y graduarlas. A título ejemplificativo, cabe hacer referencia a una lista a la que alude ya la jurisprudencia con habitualidad, especialmente en la materia de razonabilidad y de examen de los elementos del acto vinculados con la causa tipificada del mismo.

Entre los primeros, agrupados, se encuentran los casos de ausencia de jurisdicción, exceso competencial o ultra vires estricto, errores de derecho o de hecho, ultra vires ampliado o impropio por inatención a una razón existente o atención a una inexistente, constricción de la discrecionalidad por el propio órgano que la tiene atribuida, análisis de racionalidad y razonabilidad y vulneración de expectativas legítimas.

En los apartados relativos a la irracionalidad de la decisión se incluyen la propia irracionalidad o irrazonabilidad, y la infracción de la proporcionalidad, acogiendo una doctrina sobre la racionalidad y la razonabilidad de la decisión, como elementos diferentes y de examen

sucesivo en la mayor parte de los casos, que tiene un claro entronque con el enfoque analítico del Derecho y donde se sitúan problemas como los principios generales y el abuso de discrecionalidad, a los que en sede de Derecho español ya se ha hecho alguna referencia.

En el capítulo de los vicios de procedimiento, se incluye el vicio de forma o de procedimiento sustancial, la vulneración de la imparcialidad, la negación de la audiencia y la ausencia de razones o de motivación razonada. Aquí se incluyen los dos motivos principales de invalidez por vulneración de la natural justice, así como el requisito de dar razones para llegar a la conclusión, uno de los aspectos más prometedores de la investigación en aplicación del Derecho.

Realizada tal puntualización, que abre el catálogo lineal de las posibles nulidades y anulabilidades en Derecho español, sobre la necesidad de un elenco de infracciones que no se remita a la cláusula general de infracción del ordenamiento jurídico, hay que indicar que la centralización del control en el concepto dogmático de acto lleva directamente al proyecto de ley a examinar conforme a los principios clásicos las modalidades de invalidez del acto. Para tal fin, es imprescindible definir los actos, sus elementos y su proceso de creación, como ya hemos tratado de llevar a cabo en capítulos anteriores, asumiendo que será la doctrina de los denominados vicios de orden público la que permitirá distinguir, es decir, diferenciar con fundamento, las que se denominarán irregularidades del acto. La doctrina del vicio sustancial más relevante, la denominada nulidad radical o nulidad de pleno derecho, ha sido construida sobre las bases poco firmes de una distinción casi necesaria, sin atender a otras razones.

La enumeración de esas cláusulas, como ya se ha indicado, ha ampliado los supuestos a dos especialmente importante: la infracción de derechos fundamentales y libertades públicas, que en todo caso es determinante de la nulidad de pleno derecho y la adquisición de derechos o facultades contraria al ordenamiento jurídico, supuesto que escapa de los vicios de anulabilidad del acto y cuya aplicación en la práctica es muy desigual, con la tendencia a afirmarse especialmente en los casos de adquisición por silencio administrativo.

La infracción de ley por una disposición general acarrea siempre su nulidad, por una regla que se generalizó con la aplicación de las primeras leyes sobre procedimiento. Se eleva de categoría la infracción en el caso del reglamento, con lo que las características de los efectos son los de la nulidad, especialmente en la apreciación de oficio.

Continúan reflejadas las excepciones al principio de invalidez, convalidación, conservación y conversión, donde se sigue haciendo referencia a la nulidad de actuaciones, como modalidad de resolución a dictar cuando la situación de los procedimientos lo admita e incluso en algunos casos, lo exija. Esta cita ha dado lugar a plantearse los efectos de esta nulidad de actuaciones en el procedimiento administrativo, y hasta qué punto la doctrina de la propagación de efectos conlleva en que los efectos de la citada declaración sean tan radicales como cuando se produce la nulidad de actuaciones judiciales.

La regla de convalidación se encuentra recogida más atenuadamente en lo que dispone el artículo 49 respecto a los límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos, en cuanto se pronuncia a favor de la conservación de actuaciones derivadas del acto cuya nulidad o anulación se declara, y admite la figura de una invalidez parcial, conforme a una tradición doctrinal y jurisprudencial bien afirmada.

El procedimiento es una pieza esencial del proyecto de ley, porque la norma procedimental es también norma material. La idea central de procedimiento es la decisión objetiva e imparcial y el trámite de audiencia, en la que juega un papel esencial la prueba. Tradicionalmente considerado un trámite menor, la doctrina sobre la desviación procesal obliga a que sea en el procedimiento administrativo donde no solamente se deba alegar, sino también probar. La competencia fijada para decidir sobre la apertura de un periodo de prueba y las forma de su ejercicio, limitada a dos casos, que son que la propia Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, o bien que “la naturaleza del procedimiento lo exija” supone e implica que la decisión depende de un juicio propio de la Administración y en concreto del instructor del procedimiento, lo que devalúa la capacidad de averiguación de la verdad del propio procedimiento administrativo.

No es suficiente con remitir la norma a las reglas de valoración de la prueba de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sino garantizar que exista un periodo probatorio que evite los efectos de la preclusión invocados más tarde en el procedimiento contencioso-administrativo. La práctica permite comprobar la reducción del periodo de prueba en el ámbito del procedimiento y también en el de recurso, lo que no aporta nada positivo a la determinación de los hechos probados de la resolución, que se limitan a un trámite que reduce la citada constatación de hechos en mero formulismo. El trámite de prueba debe ser reforzado con una reforma del sistema de proposición y práctica, pues el trámite de audiencia y la propuesta de resolución dependen de la citada prueba.

El detalle sobre los diversos supuestos de iniciación del procedimiento y la regulación del caso de la denuncia mejoran sin duda la redacción del proyecto de ley. Esta forma de iniciación está en la actualidad insuficientemente regulada, como ocurre también con las otras formas de iniciación, que han llevado a considerar esa forma como en cierto modo disponible y a conceder la presencia del denunciante en el expediente como algo variable.

El sistema de revisión sigue articulado en base a dos técnicas: la revisión de oficio y la revisión en vía de recurso. La gran diferencia se produjo en la redacción original de la Ley 30/1992, que establecía que podían ser anulados por la Administración, a iniciativa propia o a solicitud del interesado, previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, los actos declarativos de derechos cuando concurren las circunstancias de que dichos actos infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentario y que el procedimiento de revisión se inicie antes de transcurridos cuatro años desde que fueron dictados, redacción que fue modificada en 1999, con una redacción prácticamente idéntica a la actual y que obligaba a la declaración de lesividad.

En la primera vía de revisión se mantiene la obligación de la Administración de declarar de oficio la nulidad de los actos que incurran en las causas de nulidad de pleno derecho, procedimiento de tramitación obligada que se inicia también a solicitud del interesado y que debe diferenciarse con toda nitidez del procedimiento de revo-

cación, que afecta a actos de gravamen o restrictivos de derechos y que la jurisprudencia ha venido considerando como facultativo para la Administración, que está solamente obligada a acusar recibo de la petición del interesado, en una interpretación muy restrictiva, que mantiene el artículo 109 del proyecto de ley.

La práctica del citado precepto, avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha determinado dejar en manos de la Administración la posibilidad de iniciar y resolver sobre la revocación, además de aplicar rigurosamente unos límites para la revisión que ahora se recogen en el artículo 110. Esta disposición sería mucho más operativa y respetuosa con el principio favorable a la expulsión de un acto de gravamen o desfavorable cuando se plantea su contradicción con el ordenamiento jurídico. No se entiende bien desde un punto de vista dogmático que un procedimiento de revisión que afecta a un acto cuya posible ilegalidad se presume quede a disposición de la Administración, pues el contenido de ilícito que se fundamente en razones indiciarias debe obligar a seguir el procedimiento hasta su resolución.

El sistema de revisión en vía de recurso es el mismo que el que ya contempla la legislación vigente. Distingue entre unos principios generales, siendo de destacar que sistematiza e incluso amplía las causas de inadmisión que son de aplicación general a los recursos. Ahora se incluyen expresamente cinco causas de inadmisión, entre las que se encuentra la falta de legitimación, como causa individualizada de no proceder a la admisión del recurso. Esta modificación es relevante, pues si bien el principio general es el de la procedencia del recurso, las excepciones siempre deben estar tasadas, como lo están en la norma procesal civil.

La suspensión de la ejecución es regulada de manera muy similar a la actual, con un principio general que declara que la interposición no supone suspensión de la ejecución, configurándola como susceptible de ser solicitada con causas tasadas fundadas en el perjuicio de imposible o difícil reparación o en el hecho de que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho contenidas en la Ley. No hay referencia alguna en este artículo a la exigencia de caución sino en el entorno de la apreciación de posible

existencia de perjuicios de cualquier naturaleza, aunque se puede apreciar que se mantiene un principio favorable a la suspensión sin obligatoria caución o garantía suficiente.

El Título VI del que ya hemos señalado su compatibilidad con la regulación sobre régimen jurídico contiene en su artículo 128 un referencia necesaria a la los límites explícitos del Reglamento, entre los que se incluyen las reservas de ley penal, procesal tributaria y sancionadora. La inclusión de este precepto, esencial en cuanto ordena el problema de la vigencia de la reserva de ley, en su lugar en el proyecto de ley, supone su omisión en la regulación general de los actos administrativos —requisitos, motivación, forma, eficacia y ejecutividad— habida cuenta de que otro principio esencial, la inde-rogabilidad singular, se contiene en el artículo 37 del proyecto de ley.

### III. MARCO JURÍDICO ACTUAL

El marco jurídico actual estatal en materia de procedimiento administrativo común viene conformado, fundamentalmente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A esta Ley habría que añadir un conjunto de artículos regulados en otras tantas y que, como de inmediato se va a señalar, serán derogados en el momento de la entrada en vigor del presente Proyecto de Ley.

### IV. IMPACTO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es sin duda una figura central en el Derecho administrativo español. Así, su disposición derogatoria deroga los artículos y las Leyes que, hasta el momento, habían regulado esta parte general del Derecho administrativo. Así:

- 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), 29.1.d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48, 50, los apartados 1, 2 y 4 de la disposición adicional primera, la disposición adicional tercera, la disposición transitoria primera, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera 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.

## V. EL MARCO COMPETENCIAL Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La disposición final primera del Proyecto de Ley recoge los títulos competenciales a cuyo amparo se dicta tal Proyecto de Ley. Así, señala que:

1. Esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que 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.
2. 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, se aprueban también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.<sup>a</sup>, relativo a la Hacienda general, así como el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

3. Lo previsto en los artículos 92, primer párrafo, 111, 114.2 y disposición transitoria segunda, serán de aplicación únicamente a la Administración General del Estado, así como el resto de apartados de los distintos preceptos que prevén su aplicación exclusiva en el ámbito de la Administración General del Estado.

La forma correcta de interpretar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que respecta a la distribución de competencias tal y como establece este Proyecto de Ley es partiendo del binomio bases-desarrollo. En concreto, en el significado que le ha otorgado el Tribunal Constitucional al artículo 149.1.18 de la Constitución. En este caso, es procedente recordar la doctrina constitucional recogida en la STC 130/2013, de 4 de junio, en sus Fundamentos Jurídicos 6 y 7, en los que distingue entre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, siendo, según la Constitución, la primera de carácter básico y la segunda de carácter exclusivo.

Por lo que respecta al procedimiento administrativo común, el Tribunal Constitucional recuerda que “En cuanto al segundo de los títulos habilitantes del Estado que, ex art. 149.1.18 CE, amparan la Ley recurrida, este Tribunal también se ha pronunciado con reiteración sobre lo que debe entenderse por procedimiento administrativo común, a los efectos prevenidos en el citado art. 149.1.18 CE. El adjetivo «común» que el precepto constitucional utiliza lleva a entender que lo que el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado es «la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de

revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia (lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18 CE), coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 227/1988, FJ 32).

Igualmente se señala que «tampoco puede compartirse la alegación del Abogado del Estado conforme a la cual toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del

Derecho Administrativo. Ciertamente este Tribunal no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos); en esta competencia se han incluido también los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento (STC 227/1988). Sin embargo, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto» (STC 50/1999, FJ 3).”

## VI. OBSERVACIONES

A continuación se relacionan un conjunto de observaciones sobre el fondo del Proyecto de Ley.

**1. Artículo 28.6:** en lo relativo a los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo, establece que “Las copias que aporten los interesados al procedimiento administrativo tendrán eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas”. En este caso, creemos que, según la Teoría General del Derecho, sería de aplicación el concepto de “validez” y no el de “eficacia” pues el significado de validez está relacionado con los requisitos que debe cumplir un documento mientras que la eficacia está relacionada con los efectos que puede llegar a producir.

**2. Artículo 58:** este artículo establece la iniciación del procedimiento de oficio. A nuestro juicio, debería suprimirse la referencia de “a través de medios electrónicos” pues, aunque el espíritu del Proyecto de Ley sea la modernización de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, no establece ninguna alternativa lo que pudiera conllevar la imposibilidad de iniciar un procedimiento de oficio por razones ajenas a la voluntad de la administración.

**3. Artículo 71.1:** Se propone modificar el “criterio de celeridad” por el “principio de celeridad”.

**4. Artículo 80.3:** la remisión al artículo 22 es incorrecta. Debería remitirse al artículo 22.1 d).

**5. Artículo 81.3:** Este artículo dispone que “En el caso de reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses. El plazo para dictar resolución quedará suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud, del informe y su recepción, no pudiendo exceder dicho plazo de los citados dos meses.” Ha de tenerse en cuenta que la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia está regulado —de forma unitaria y completa— en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta Ley, tal y como se deduce de su denominación, tiene carácter orgánico y se refiere específicamente tanto al error judicial como a la responsabilidad por anormal funcionamiento, en concreto en los artículos 292 a 297.

**6. Artículo 96.6 d):** Este artículo regula la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, como novedad del Proyecto de Ley. Sin embargo, en el apartado 6, letra d) se establece que habrá “trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado”. A nuestro entender, limitar el trámite de audiencia va en contra del espíritu general del Proyecto de Ley pues, justamente, lo que pretende profundizar es la participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, si bien ha de tenerse en cuenta que el artículo 105 c) CE señala que “El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”, dejando, por tanto, en manos del Legislador la procedencia de la audiencia del interesado.

**8. Artículo 101:** Regula el apremio sobre el patrimonio. Sin embargo, la denominación del procedimiento es incorrecta. No es “procedimiento administrativo de apremio” sino “procedimiento de apremio” tal y como lo regula el artículo 163 de la Ley General Tributaria.

**9. Artículo 111:** Es relativo a la competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado. Dado que se está tramitando paralelamente el Proyecto del Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, lo aconsejable sería introducir este artículo en este último Proyecto de Ley a través de una disposición adicional y, en consecuencia, eliminarlo del presente Proyecto de Ley.

**10. Artículo 114.2:** se da por reproducida la observación anterior.

**11. Comentario al Título VI:** El Título VI del Proyecto de Ley versa sobre la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones.

Los artículos 127 y 128 son reiterativos. En lo relativo al artículo 127 referido a la iniciativa legislativa, ya el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público modifica la Ley del Gobierno en el sentido de reconocer tal iniciativa al Gobierno de la Nación, y, además, la iniciativa legislativa a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas deriva de la Constitución, se reconoce en los Estatutos de Autonomía y, en su caso, en sus propias leyes de gobierno. De igual suerte ocurre en el artículo 128.1 relativo a la potestad reglamentaria.

Por último, en cuanto a la habilitación competencial establecida en la disposición final primera.2, no parece razonable aprobar este Título VI amparándose en los artículos 149.1.13 (atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y 149.14 (relativo a la Hacienda general) de la Constitución cuando, de una lectura sistemática de los artículos, podemos concluir que se está regulando una materia ajena a estos títulos competenciales.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 15 de julio de 2015.

Fdo.- Manuel Fernández-Fontecha Torres

Fdo.- Luis Manuel Miranda López