



Incluye



LEYES ADMINISTRATIVAS

ANOTADAS, CONCORDADAS
Y COMENTADAS

Edición preparada por:
LUIS MARTÍN REBOLLO

30.^a Edición, 2025

© Luis Martín Rebollo, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/>

Trigésima edición: 2025, cerrada a 1 de octubre

Depósito Legal: M-20786-2025

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1078-912-8

ISBN versión electrónica: 978-84-1078-911-1

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

SUMARIO

Abreviaturas.....	13
Prólogo a la 30ª Edición.....	17

I. Constitución y Tribunal Constitucional

§1	Constitución Española, 1978.....	23
§2	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional..	255

II. Unión Europea

§3	Tratado de la Unión Europea (TUE). Versión consolidada subsiguiente al Tratado de Lisboa de 2007 (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)
§4	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Versión consolidada subsiguiente al Tratado de Lisboa, de 2007. (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>) (Preámbulo y Arts. 1 a 358)

III. Organización y régimen jurídico de las administraciones públicas

A. Normativa básica común

§5	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas	327
§6	RD 203/2021, de 30 de marzo. Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§7	Ley 19/2013, de 09 diciembre. Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§8	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014	491

§8.1	RD-Ley 3/2020, de 4 febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores (...). <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§9	Ley 47/2003, de 26 de noviembre. General Presupuestaria. <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§10	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.	853

B. Administración consultiva

§11	Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado	943
-----	--	-----

C. Gobierno y Administración General del Estado

§12	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno	961
§13	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público	997

D. Comunidades autónomas: normas generales

§14	Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico.	1191
§15	Sinopsis sobre los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y la normativa institucional (estatal y autonómica) aplicable	1205

E. Administración local

§16	Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 . Instrumento de Ratificación de 20 de enero de 1988	1219
§17	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.	1229
§18	Ley 27/2013, de 27 diciembre. Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Disposiciones sustantivas). <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§19	RD Legislativo 781/1986, de 18 abril. Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§20	Decreto de 17 junio 1955. Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	

F. Administración corporativa

§21	Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.	1437
-----	---	------

IV. Garantías del ciudadano y control de las administraciones públicas

§22	Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio. Poder Judicial (Fragmento). <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
-----	---	--

§23	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.	1461
§24	Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales	1683
§25	Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 ...	1695
§26	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01).	1777
§27	Sinopsis de las principales normas vigentes en materia de libertades públicas y derechos fundamentales	1791

V. Empleo público

§28	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público	1797
§29	Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado	1913
§30	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública	1955
§31	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.	2091
§32	RD 364/1995, de 10 marzo. Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§33	RD 365/1995, de 10 marzo. Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§34	RD 33/1986, de 10 enero. Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§35	RD Legislativo 670/1987, de 30 abril. Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado. (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§36	RD Legislativo 4/2000, de 23 junio. Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	

VI. Propiedades publicas

§37	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.	2111
§38	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales	2225
§39	Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional. ...	2257
§40	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas	2265
§41	Ley 10/2001, de 5 julio. Plan Hidrológico Nacional. (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§42	Ley 22/1988, 28 julio, de Costas	2377

§43	Ley 2/2013, de 29 mayo. Protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988. <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§44	RD Legislativo 2/2011, de 5 septiembre. Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§45	Ley 37/2015, de 29 de septiembre. Carreteras <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§46	Ley 3/1995, de 23 marzo. Vías Pecuarias <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§47	Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas	2479
§48	Ley 54/1980, 5 de noviembre, de modificación de la Ley de Minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos.	2525
§49	Ley 34/1998, de 7 octubre. Sector de Hidrocarburos <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§50	Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.	2531

VII. Expropiación forzosa

§51	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa	2607
-----	---	------

VIII. Intervención administrativa y políticas públicas (urbanismo, medio ambiente y seguridad vial)

§52	Introducción al Derecho Urbanístico. El fenómeno urbano como objeto de consideración jurídica (con referencia a la normativa autonómica existente).	2687
§53	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.	2763
§54	RD 1492/2011, de 24 octubre. Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§55	RD 1093/1997, de 4 julio. Normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§56	Ley 16/1985, de 25 junio. Patrimonio Histórico Español. <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§57	RD legislativo 1/2016, de 16 diciembre. TR de la Ley de Prevención y control integrados de la contaminación <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§58	Ley 21/2013, de 9 diciembre. Evaluación Ambiental <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§59	Ley 27/2006, de 18 julio. Derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	
§60	Ley 26/2007, de 23 octubre. Responsabilidad medioambiental <i>(Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica)</i>	

§61	Ley 42/2007, de 13 diciembre. Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§62	Ley 30/2014, de diciembre. Parques Nacionales (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§63	Ley 7/2021, de 20 de mayo. Cambio climático y transición energética (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§64	RD Legislativo 6/2015, de 30 de octubre. Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (<i>Consulte esta norma y sus notas en la versión electrónica</i>)	
§65	Sinopsis sobre la normativa estatal aplicable en las principales políticas públicas	2855
Índice Analítico		2865

III. Organización y régimen jurídico de las administraciones públicas

- A. Normativa básica común
- B. Administración consultiva
- C. Gobierno y Administración General del Estado
- D. Comunidades autónomas: normas generales
- E. Administración local
- F. Administración corporativa

§5 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

(BOE de 2 de Octubre de 2015)

⇒ 1. Esta importante Ley regula la actividad y el funcionamiento de las Administraciones Públicas, es decir, el procedimiento a través del cual adoptan sus decisiones las Administraciones Públicas y los requisitos de validez y eficacia del producto de ese procedimiento, es decir, los actos administrativos, incluyendo también los principios a que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria (art. 1.1).

Se contemplan en ella, en efecto, los actos administrativos y el procedimiento, así como los recursos que cabe frente a ellos. Es decir, una parte importante del núcleo duro del Derecho Administrativo concebido este como el Derecho que regula la actividad administrativa y garantiza su control. Esa actividad está sometida a la Ley y al Derecho (art. 103 CE) y supone el ejercicio de poderes exorbitantes del Derecho Civil que la Ley -esta Ley- otorga a las Administraciones Públicas para facilitar su tarea de interés general. Pero esa actividad privilegiada tiene que estar adecuadamente controlada para evitar que la Administración se exceda y se convierta en un fin en sí mismo. Puede decirse entonces que lo más esencial del Derecho Administrativo cabe sintetizarlo en cuatro palabras clave: fuentes, organización, actos, recursos.

Las Administraciones actúan sometidas a un sistema de fuentes del Derecho que hoy, como se sabe, es diverso y plural y al que hace referencia, básicamente, la Constitución. Esas Administraciones están organizadas conforme a sus propias Leyes de organización (en el caso de la Administración General del Estado, hoy, por la Ley 40/2015, de 1 octubre y en el de las Comunidades Autónomas por sus propias Leyes de organización). Y esas Administraciones actúan, como he dicho. Esa actividad es la que hoy está regulada por la presente Ley 39/2015 que incorpora también, como acaba de adelantarse, algunos instrumentos de control (el procedimiento y los recursos administrativos) que completa el posterior control jurisdiccional que regula la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998.

Si, pues, la regulación de la actividad formalizada de las Administraciones Públicas es una cuestión esencial se comprenderá en seguida que esta Ley, que es la que ahora la contempla, es, en efecto, una Ley esencial.

2. Una Ley esencial con pretensiones de aplicabilidad general ya que, en lo esencial y salvo algunas pequeñas cuestiones de detalle (Disposición Final 1.ª.3), la Ley tiene carácter básico y se fundamenta en el art. 149.1.18.ª CE que atribuye al Estado, entre otras, la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. Ese carácter básico no impide, sin embargo, el desarrollo autonómico y el establecimiento de especialidades procedimentales derivadas de la propia organización de las Comunidades Autónomas conforme a las pautas generales de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas,

3. Antes de referirme al contenido de la Ley y a las principales novedades que contiene respecto de la legislación a la que sustituye, conviene contextualizar la norma, aludir a sus antecedentes y precisar que, aunque su entrada en vigor estaba prevista para octubre de 2016 hay algunos aspectos de la misma cuya vigencia se posponía inicialmente hasta 2018 aunque sucesivas prórrogas, como luego diré, han demorado su efectiva aplicabilidad hasta abril de 2021. En efecto, siendo una de las novedades de la Ley, la generalización de la llamada administración electrónica hay aspectos que precisan de elementos técnicos e instalaciones físicas que en 2016 no estaban todos ellos disponibles en la misma medida en todas las Administraciones. De ahí que la Disposición Final 7.ª pospusiera hasta octubre de 2018 la entrada en vigor del llamado «paquete electrónico», esto es, «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». La norma no precisaba con exactitud los preceptos a los que se refería que, en algunos casos, eran claros, pero en otros podían causar alguna duda. En todo caso, poco antes de esa fecha el art. 6 del RD-Ley 11/2018, de 31 agosto, modificó la Disposición y pospuso de nuevo la entrada en vigor de la Ley en los aspectos y materias indicados «a partir del día 2 de octubre de 2020». La Disposición citada aun tuvo que modificarse otra vez en 2020, primero por el RD-Ley 27/2020, de 4 agosto y luego (como ese Decreto-Ley no fue convalidado y quedó derogado) por el RD-Ley 28/2020, que pospuso la entrada en vigor del llamado «paquete electrónico» hasta el 2 de abril de 2021, fecha en la que también ha entrado en vigor el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por RD 203/2021, de 30 de marzo y que desarrolla la Ley 39/2015 en esos importantes aspectos.

4. La Ley 39/2015 sustituye y deroga a la hasta ahora vigente Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aunque hasta la efectiva entrada en vigor del «paquete electrónico» (Disp. Final 7.^a) en 2021, como he dicho, se mantuvieron vigentes los artículos de la misma relativos a esas materias (Disp. Derogatoria, que contiene la misma previsión para la Ley 11/2007, de 22 junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y el RD 1671/2009, de 6 noviembre, que la desarrolló. Ambas normas quedan ahora definitivamente derogadas. La Ley 11/2007 por la Disposición Derogatoria de la Ley 39/2015 y el RD 1671/2009 por el también mencionado RD 203/2021.

5. Pero, dicho esto, la Ley 39/2015, como su antecesora, la Ley 30/1992, hay que ubicarla en un contexto más amplio, porque en el fondo hunde sus raíces en la primera ley completa de Procedimiento Administrativo que ha habido en España, la de 1958, cuyos postulados básicos se han mantenido vivos sin perjuicio, naturalmente, de muchos cambios y transformaciones, algunas de ellas más de detalle que sustanciales.

Hay que hacer, pues, una breve referencia a esos antecedentes y a su evolución posterior.

Prescindiendo del lejano antecedente de la que suele citarse como primera de procedimiento, la llamada Ley Azcárate de 19 de octubre de 1889 (pero que, en realidad, era una ley marco, de pautas y principios, con solamente 5 artículos, en la que se disponía que cada Ministerio hiciera y publicara un reglamento de procedimiento administrativo para todas sus dependencias); prescindiendo de ese lejano precedente, es en la década de los años cincuenta del pasado siglo donde hay que encontrar las normas precursoras de la que comentamos; normas que hay que ubicar en el contexto de un proceso de racionalización e institucionalización del régimen político del momento y sus estructuras organizativas, en el final de la autarquía y la apertura de la economía española al exterior; apertura que hacía necesarias normas precisas que generaran cierta seguridad jurídica. Es la época en la que globalmente se hablaba de «la reforma administrativa», en la que se aprueban normas importantes del que puede ser considerado el período fundacional del Derecho Administrativo español contemporáneo, huérfano todavía de un texto constitucional que lo sustentara.

Es en este contexto en el que hay que mencionar dos Leyes importantes. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, (Texto Refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957) y, sobre todo, la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio 1958, que durante más de treinta años regularon casi toda la parte general del Derecho Administrativo. Pero en ese mismo período se aprobó la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, el Texto articulado y refundido de la Ley de Régimen Local de 1955, la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 ... Todas ellas derogadas excepto la Ley de Expropiación que es la única aún vigente de ese período verdaderamente «fundacional».

La opción sistemática de aquel momento -en parte similar a la de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 octubre- fue regular por separado los aspectos orgánicos de la Administración y los aspectos procedimentales.

Los aspectos orgánicos se contenían en la Ley de Régimen Jurídico, que sólo era aplicable a la Administración de Estado, no a las entidades locales (no es necesario aclarar que entonces no existían las Comunidades Autónomas). Así, fue en ella donde se incorporó expresamente la concepción subjetiva de la Administración Pública que, «constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única», la que reguló las competencias genéricas de los órganos superiores y directivos de los Ministerios, la que adoptó criterios comunes sobre las disposiciones de carácter general, incluyendo el principio de la inderogabilidad singular de los Regla-

mentos y la que sistematizó el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración que había inaugurado poco antes el art. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

Por su parte, la Ley de Procedimiento, como su propio nombre indica, era una ley codificadora del procedimiento administrativo y de la forma de producción de los actos administrativos, tema esencial, como se ha indicado ya, para todo el Derecho Administrativo. Es verdad que el contexto social y político de la época en que nació lastraba algunos de sus postulados, pero no es menos cierto que buena parte de ellos se han ubicado sin dificultad en el nuevo marco constitucional posterior a 1978.

Esta Ley, como digo, fue una Ley codificadora del procedimiento administrativo. Un procedimiento que se pretende unificar frente a la dispersión hasta entonces existente, propiciada por la Ley Azcárate de 19 de octubre de 1889. Por eso se trató de norma de extraordinaria importancia desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de las garantías, a la luz ahora del propio marco constitucional.

En línea y como ejemplo de ese carácter codificador de la Ley merece la pena recordar su art. 1.3, según el cual el régimen del silencio administrativo y los recursos en vía administrativa se debían ajustar, en todo caso, a lo dispuesto en dicha Ley; previsión que, en lo referente a los efectos del silencio administrativo y el régimen de los actos presuntos, contrasta con la deslegalización que, de hecho, llevaron a cabo los arts. 42 y 43 de la primera versión de la Ley 30/1992 y que matizó luego la Ley 4/1999 que la reforma, de donde trae causa, como luego veremos, la regulación actual.

6. La regulación de la organización administrativa (que incluía entonces también al Gobierno) y la del procedimiento administrativo se contenía en las dos leyes citadas de 1957 y 1958 que estuvieron vigentes durante 25 años, hasta la Ley 30/1992, de 26 noviembre.

En esos años posteriores ya a la Constitución la opción legislativa cambió. El contexto también había cambiado. Estaba la Constitución, desde luego, pero también las nuevas organizaciones autonómicas que, conforme a sus Estatutos, podían prever y regular muchos aspectos de su propia organización administrativa.

De ahí que se optara por aprobar una Ley de cabecera reguladora del régimen jurídico, la actividad, el procedimiento y la responsabilidad de todas las Administraciones Públicas, que, apoyada en el título competencial del art. 149.1.18.^a CE, fuera aplicable a todas las Administraciones Públicas. Fue la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que siguieron normas específicas para la organización del Gobierno y la Administración. En el caso del Estado, la Ley 6/1997, de 14 abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y la posterior Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno como Poder público diferenciado de la Administración propiamente dicha. Las Comunidades Autónomas, por su parte, fueron aprobando Leyes en las que, por lo general, se contemplaba conjuntamente la regulación del Gobierno y la Administración, quedando así definitivamente derogadas las normas antes mencionadas de 1957 y 1958.

7. Seis años después de su aprobación, la Ley 30/1992 sufrió una importante reforma mediante la Ley 4/1999, de 13 enero; Ley que, aunque mantuvo la estructura de la Ley 30/1992, efectuó en ella cambios sustanciales que afectaron, sobre todo, a la regulación del silencio administrativo y la obligación de resolver que tiene la Administración, a la revisión de los actos, la suspensión de su eficacia, los recursos administrativos y la responsabilidad de la Administración, incorporando también al elenco de principios a que debe someterse la actividad administrativa una referencia a los principios de buena fe y de confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación administrativa no ha de ser alterada arbitrariamente. Casi todos o todos estos cambios han sido asumidos e incorporados a la nueva Ley 39/2015.

8. El mismo año en que se modificó la Ley 30/1992, se publicó la STC 50/1999, de 6 abril (en respuesta a sendos recursos planteados por la Junta de Castilla y León y el Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña). La Sentencia declaró que algunos preceptos de la Ley no debían considerarse básicos y eran contrarios al orden constitucional de competencias. Además, impuso una interpretación conforme en otros dos supuestos. Pero, al margen del concreto resultado del fallo, la argumentación del Tribunal es sumamente interesante.

Parte el TC de afirmar que la competencia relativa a la libre organización de la Administración autonómica -argumento en que se basaban los recurrentes para oponerse a la regulación por la Ley 30/1992 de la delegación, la suplencia y algunas previsiones sobre órganos colegiados- «tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones». Sin embargo, -añade- «también hemos rei-

terado, desde la STC 32/1981, FJ 61, que fuera de ese ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas del art. 149.1.18.^a CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas», aunque. Obviamente, no quepa atribuir la misma extensión a las bases estatales cuando se refieren a aspectos organizativos internos que cuando afectan a la actividad externa (FJ 3).

Cita el TC la STC 227/1988 para recordar que se ha incluido en lo básico 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». Sin embargo, no cabe incluir en dicha competencia «toda regulación» con repercusión en el procedimiento, ni tampoco regular lo básico «con un tal grado de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias».

Una doctrina pondera que conduce finalmente a estimar parcialmente el recurso al considerar en algunos casos un exceso de detalle de la normativa básica estatal.

9. Quince años después de la Ley 30/1992 se aprobó otra importante Ley que, paralelamente, la complementaba. Me refiero a la Ley 11/2007, de 22 junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, gran parte de la cual tenía también carácter básico. Una Ley que seguía la estela inicialmente esbozada por la propia Ley 30/1992, cuando se refirió a la incorporación de medios técnicos y a la potenciación de los medios informáticos; que continuó con la Ley 24/2001, de 27 diciembre, que permitió los registros y las notificaciones telemáticas; y que finalizó con la Ley 59/2003, de 19 diciembre, de la firma electrónica (derogada y sustituida por la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza).

La Ley 11/2007 reconoció el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, pero no lo impuso. Reguló los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información con la finalidad de garantizar derechos, propiciar un tratamiento común y dar validez y eficacia a la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica. En resumen, pretendió establecer un derecho del ciudadano «a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos» y, en contrapartida, consagró la obligación de esas Administraciones «de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse».

El reconocimiento del derecho a la comunicación electrónica y la utilización de ese tipo de medios como soporte de las actuaciones administrativas relacionadas con los ciudadanos plantea los mismos problemas que subyacen en la regulación tradicional del procedimiento, pero añade, además, otros nuevos, específicos del medio. Así, la necesidad de garantizar la intimidad, de regular la sede electrónica, las formas de identificación y firma, las copias, el archivo, el acceso a los datos, la validez de los documentos, el expediente... Y ordenar, siguiendo las pautas clásicas, el llamado «procedimiento administrativo electrónico» con aspectos tan importantes como las notificaciones electrónicas o el cómputo de los plazos. En definitiva, establecer el marco jurídico para facilitar la extensión y utilización generalizada de las nuevas tecnologías.

Es lo que pretendió hacer la Ley 11/2007 (cuyo desarrollo parcial llevó a cabo el RD 1671/2009, de 6 noviembre) gran parte de cuyos postulados, como luego diré, se trasladan también a la nueva Ley 39/2015. Se trata, en definitiva, de un mundo nuevo de extraordinaria potencialidad, llamado a revolucionar la dialéctica entre el Estado y el individuo siempre que no se olvide que, por encima de la técnica y las técnicas, están los valores subyacentes a las formas que, hoy como ayer -y conviene no olvidarlo- no son otros que la legalidad, la seguridad y la certeza. El carácter pionero de la Ley 11/2007 hizo que muchos de sus postulados se trasladaran a la Ley 39/2015 y que, a pesar de su derogación formal, la propia Ley 39/2015 mantuviera provisionalmente su vigencia en tanto en cuanto no entraran definitivamente en vigor gran parte de los aspectos relacionados con la gestión electrónica de la Administración, lo que no ha sucedido, como ya he dicho más atrás, hasta abril de 2021, fecha en la que hay que considerar derogada y sin efecto a la citada Ley 11/2007 y, coherentemente, también a su reglamento de desarrollo parcial (RD 1671/2009) derogado asimismo, como también he indicado, por el vigente RD 203/2021, de 30 de marzo.

10. Después de este panorama general en el que he hecho referencia a las más importantes normas de procedimiento que pueden considerarse antecesoras de la vigente, todavía hay que hacer una última observación aludiendo a dos leyes de singular importancia que han afectado, directa o indirectamente, al contenido del procedimiento basadas como están también, al menos parcialmente, en el art.

149.1.18.^a de la Constitución. Se trata de las Leyes 17/2009, de 23 noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 25/2009, de 22 diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la anterior, que han venido a introducir numerosos cambios concretos, que subsisten y que inician, sobre todo, una nueva concepción de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

- A) La primera Ley, Ley 17/2009 que trae causa de la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, la llamada «Directiva de Servicios») pretende establecer una serie de principios de aplicación general para la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, reduciendo trabas injustificadas y estableciendo como regla la libertad de acceso con algunas excepciones. A tal fin la Ley, la Ley contiene previsiones que afectan al procedimiento administrativo y a las autorizaciones en él previstas. La Ley parte del principio general de libertad de acceso, pero admite un régimen de autorización cuando no sea discriminatorio, esté justificado «por una razón imperiosa de interés general», sea proporcionado a dicha razón y, además, sea claro, inequívoco, objetivo, transparente, accesible y conocido con antelación (art. 9). Se considerará que «no está justificada una autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador, para facilitar, si es necesario, el control de la actividad». En todo caso -y es lo que más directamente afecta a las leyes de procedimiento- en los trámites para la obtención de las autorizaciones cuando sean pertinentes se deberá aplicar el silencio administrativo positivo «salvo en los casos en los que esté debidamente justificado por una razón imperiosa de interés general».

Las Administraciones deben, pues, fomentar la simplificación administrativa, eliminar los trámites que no sean necesarios o sustituirlos por alternativas que resulten menos gravosas y proveer lo necesario para que todos los procedimientos puedan realizarse a distancia y por medios electrónicos, incorporando, además, un sistema de una ventanilla única (art. 18) desde el que se garantizará la disponibilidad de toda la información necesaria (art. 19).

En esa línea, la Disposición Adicional 7.^a del RD-Ley 8/2011, de 1 julio, tiende a generalizar los medios alternativos a los controles previos municipales (a los que se refieren los arts. 84 y 84 bis de la ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen local) en los siguientes términos:

«A excepción de las autorizaciones que se impongan en cumplimiento de la legislación de patrimonio de las Administraciones Públicas y de armas y explosivos, las menciones contenidas en la legislación estatal a las licencias o autorizaciones municipales relativas a la actividad, funcionamiento o apertura se entenderán referidas a los distintos medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos, según los principios del artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y contempladas en el artículo 84.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local».

- B) La segunda Ley citada, la Ley 25/2009 de 22 diciembre, es la que procede a modificar diversas leyes para su adaptación a la Ley anterior. Y entre las disposiciones que modificó estuvo la Ley 30/1992, para incorporar el criterio general del silencio administrativo positivo y añadir un nuevo precepto, el art. 71.bis, sobre la llamada «declaración responsable» y la comunicación previa.

11. En el contexto de las comúnmente aceptadas ideas sobre la simplificación administrativa, hay que mencionar ahora, para finalizar esta parte de la introducción, la Resolución de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas de 7 de octubre 2014, por la que se hizo público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2014, por el que se toma conocimiento del Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado. El texto de dicho Manual es accesible en el punto de acceso general <http://www.060.es> y también en la dirección de la propia Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

12. Basten, pues, ahora estas indicaciones para enmarcar en sus antecedentes inmediatos la importante Ley 39/2015, de 1 octubre, a cuyo contenido y principales novedades dedicaré las páginas que siguen.

- A) La Ley se enmarca en el llamado Programa nacional de reformas y es uno de los frutos del trabajo de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas cuyo Informe de 2013 contiene numerosas medidas de todo tipo, algunas de carácter normativo. Entre esas medidas de carácter normativo, las más destacadas son las que dieron lugar a dos Leyes aprobadas en paralelo. La Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 40/2015, de la misma fecha, de Régimen Jurídico del Sector Público. La primera se concibe como una norma de

carácter básico aplicable a todas las Administraciones y que integra, con algunas modificaciones y cambios, gran parte del contenido de la ya citada Ley 30/1992 y el de la Ley 11/2007, de 22 junio y 1293, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que quedan, ambas, derogadas (aunque esta última mantuvo buena parte de su contenido en vigor, como he dicho, hasta 2021).

La principal novedad de ambas leyes, como luego reiteraré, es, quizá, su estructura o sistemática, porque, en teoría, la primera abordaría todos los aspectos externos, la actividad «ad extra» de la Administración, en tanto la Ley 40/2015, se referiría prioritariamente a las cuestiones internas, a la actividad organizativa, «ad intra». Correlato de ese planteamiento sería que una, la Ley 39/2015, es casi toda ella básica, en tanto la otra, la Ley 40/2015, se aplica sobre todo a la Administración del Estado, sin perjuicio de algunos aspectos básicos. En la primera se contempla el procedimiento y el régimen de los actos administrativos, en tanto en la segunda se contiene el régimen jurídico y la organización de la Administración General del Estado, pero también los principios de la potestad sancionatoria y el sistema de responsabilidad patrimonial, excepto los aspectos procedimentales que se integran, desperdigados, en el régimen del procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015.

Un sistema complejo que demuestra hasta qué punto es difícil en ocasiones separar las cuestiones sustantivas de las procedimentales y los aspectos con proyección externa de los puramente internos.

- B) Las dos leyes que fueron apresuradamente tramitadas. Se ofreció un trámite de información en la página web del Ministerio, pero apenas hubo aportaciones relevantes. Se presentó como proyecto de Ley en las Cortes el 11 de mayo y se aprobó en apenas tres meses, en los cuales se incluye el inicial debate de totalidad y los plazos de presentación de enmiendas. Fueron, además, de Leyes tramitadas en Comisión con competencia legislativa plena, esto es, sin debate en el Pleno después del de la Comisión, y en una sola sesión. En cuanto al nivel de acuerdo conseguido ante un texto institucional como este, baste decir que en el Congreso de las 258 enmiendas presentadas sólo fueron aceptadas 20, la mayoría del propio grupo mayoritario que apoyaba al Gobierno, y en el Senado, de las 380 enmiendas que allí hubo, no prosperó ninguna... Todo ello sorprende sobremanera y contrasta con la amplia «vacatio legis» que después iban a tener tanto la Ley 39/2015 como la 40/2015. Sobre todo, teniendo en cuenta que ambas son leyes de gran calado y vocación de permanencia hasta el punto de que el propio Preámbulo de la primera dice de ellas que «constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho Administrativo español».

13. ¿Cuál es el contenido concreto de la Ley?

La Ley 39/2015 tiene 133 artículos divididos en 7 Títulos más 5 Disposiciones Adicionales, 5 Transitorias, 1 Derogatoria y 7 Disposiciones Finales.

- A) El Título Preliminar (arts. 1 y 21) se refiere al objeto de la Ley y al ámbito subjetivo de aplicación y en esos dos preceptos se concentran aspectos importantes que, como voy a indicar, suponen novedades de interés.
- El objeto de la Ley es, en efecto, y como ya he indicado, la regulación de los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas (incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad) y los principios del ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.
 - El ámbito subjetivo de aplicación se contiene en el art. 21 donde aparece una novedad destacada que, además de no explicada, resulta cuando menos discutible. Porque junto a las Administraciones Públicas propiamente tales (la Administración General del Estado, la de cada Comunidad Autónoma, las Entidades que integran la Administración Local y los entes públicos vinculados a las anteriores, básicamente Organismos autónomos y Entidades Públicas Empresariales, y otros entes de naturaleza pública similar) la Ley se aplica también a «las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas» cuando esta Ley se refiera específicamente a ellas y «en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas» [art.2.2.b) 1]. Esta misma referencia se halla en el art. 2 de la Ley 40/2015, que es idéntico al art. 2 de esta misma Ley. Da así por supuesto el artículo lo que dice también el art. 113 de la Ley 40/2015: que entidades de Derecho privado vinculadas a las Administraciones Públicas pueden ejercer funciones administrativas cuando una ley así se lo atribuya, aunque no podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, como precisa el citado art. 113. La distinción entre facultades de autoridad y potestades admi-

nistrativas ni se explica ni es fácil de precisar, pero de lo que no cabe duda es que la misma idea de «potestad» evoca la de poder público, la de una actividad de la que eventualmente podrán derivarse decisiones que afectarán a los ciudadanos y que éstos deben poder recurrir. Resulta, sin embargo, que la jurisdicción contencioso-administrativa sólo conoce de «la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo» (art.1.1 LJCA). Y en la nueva Ley 39/2015 ni modifica la Ley Jurisdiccional, ni dice nada al respecto. Habría que sostener entonces que las leyes que atribuyan a este tipo de entidades el ejercicio de potestades administrativas prevean expresamente que el control corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (sería un supuesto de competencia de atribución, que la Ley permite) porque si no estaríamos ante una situación realmente complicada.

Es verdad que la Ley 30/1992, decía algo aparentemente parecido. Pero sólo aparentemente. El art. 2.2 de la citada Ley decía que la actividad de las entidades de Derecho público que habitualmente actúan sometidas al Derecho privado -en particular, las Entidades públicas empresariales- quedaban sometidas a dicha Ley «cuando ejerzan potestades administrativas». La previsión tiene cierto parecido con el art. 2.2.b) de la Ley 39/2015, pero es un parecido aparente porque la diferencia es sustancial. Las Entidades a las que se refería la Ley 30/1992 eran Entes públicos, Administraciones Públicas, con personalidad jurídico-pública, en tanto que los entes a los que se refiere la nueva ley son «entidades de derecho privado». La sorpresa es aún mayor si se tiene en cuenta que esas entidades actuarán a través de empleados sometidos también al Derecho privado, que son los que intervendrán, cuando resulta que el art. 9.2 del Estatuto del empleado público, no modificado, reserva a los funcionarios la funciones «que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas». De nuevo habría que explicar lo que no hace la Ley: si hay alguna diferencia entre «potestades administrativas» y «potestades públicas».

Se trata, por tanto, de una novedad destacada, aunque se parta de la base de una utilización excepcional, como precisa el antes citado art. 113 de la Ley 40/2015. Una novedad que puede plantear algunos de los problemas que ahora quedan simplemente apuntados y que podrían dar lugar a un debate de futuro de mayor profundidad porque no se trata de negar la posibilidad porque sí sino de articular la decisión conforme a los postulados en cada momento vigentes.

- Debe mencionarse aquí también la Disposición Adicional 1.^a en virtud de la cual quedan excluidos del ámbito objetivo de aplicación directa los procedimientos, de Seguridad Social y Desempleo, las actuaciones sancionadoras en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería. En todos ellos la Ley tiene solamente carácter supletorio.
- B) El Título I (arts. 3 a 12) se refiere a los interesados en el procedimiento, la representación, los registros electrónicos de apoderamiento y los sistemas de identificación y firma de los interesados.
- C) El Título II (arts. 13 a 33) regula la actividad de las Administraciones Públicas, con especial referencia a cuestiones fundamentales como los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración, la lengua, los registros electrónicos y los lugares de presentación de escritos, la obligación de resolver que tienen las Administraciones Públicas en todos los procedimientos y las consecuencias concretas de la falta de resolución expresa, más el siempre importante tema de los plazos y su cómputo (arts. 30 y 31) .
- D) El Título III (arts. 34 a 52) está dedicado a los actos administrativos y, en particular, a sus requisitos, la motivación (art. 35), que es la que evidencia la conexión entre el acto mismo y la Ley y la eficacia de los actos. También la notificación (arts. 40-46), de la que depende la eficacia del acto y las consecuencias de la ilegalidad de los actos, esto es, la nulidad y anulabilidad (arts. 47 y 48) .
- E) El Título IV (arts. 53 a 105) contempla toda la regulación del procedimiento administrativo, es decir, los trámites y pautas que deben conducir al acto definitivo o resolución y, en particular, las fases del procedimiento, con referencias singularizadas al procedimiento sancionador y al de exigencia de la responsabilidad patrimonial que ahora no se contemplan como procedimientos especiales sino como especialidades del procedimiento común en cada una de sus fases.
- F) Por lo que hace a las fases del procedimiento el Título se refiere a la iniciación (arts. 54 a 69) que puede ser de oficio, por la propia Administración (es normalmente el caso de los actos desfavorables) o a solicitud de los interesados, a instancia de parte (que es la vía utilizada para solicitar algún acto que redunde en beneficio del interesado para lo cual, como se dice en el lenguaje

coloquial, es necesario presentar *una instancia*). Iniciado el procedimiento se contempla la ordenación (arts. 71 a 74), la instrucción (arts. 75 a 83) y la finalización (arts. 84 a 95). La finalización normal de un procedimiento da lugar a un acto administrativo definitivo o resolución (art. 88), pero el procedimiento puede terminar también, en ciertos casos, de manera pactada (art. 86), por desistimiento y renuncia del solicitante (arts. 93 y 94) o por caducidad (art. 95), que se refiere a la paralización de los procedimientos iniciados a instancia de parte por causas imputables a quienes lo promovieron. También se puede producir la caducidad en el caso de los procedimientos iniciados de oficio que puedan producir consecuencias desfavorables si transcurre el plazo previsto sin una resolución expresa (art. 25). Obsérvese, sin embargo, que la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados a instancia de parte no produce la caducidad sino que se trata del supuesto prototípico del silencio administrativo (art. 24) en virtud del cual esa falta de resolución en plazo conlleva efectos bien concretos: sobreentender concedido lo solicitado (silencio positivo, que se pretende sea lo habitual), o bien lo contrario, entender denegado lo pedido a efectos de poder recurrir (silencio negativo, que se contempla ahora como una excepción).

Finalmente, el acto administrativo puede ser ejecutado de manera forzosa, lo que es la consecuencia última de la autotutela. La Ley regula en detalle dicha ejecución (arts. 97 a 105) y explicita los distintos medios de ejecución forzosa: el apremio sobre el patrimonio (art. 101), la ejecución subsidiaria (art. 102), la multa coercitiva (art. 103) y la llamada compulsión sobre las personas o utilización de la fuerza física (art. 104). Todo ello en términos poco innovadores con lo que venía siendo la regulación tradicional.

- G) El Título V (arts. 106 a 126) lleva el genérico rótulo de la revisión de los actos administrativos y se refiere a los supuestos en los que es posible por parte de la Administración revisar de oficio, es decir, dejar sin efecto un acto administrativo y a aquellos otros en los que esa posibilidad trae causa de un recurso administrativo. La revisión de oficio (arts. 106 a 110) se contempla en términos restrictivos, como no puede ser de otra manera. En virtud del principio de seguridad jurídica la Administración no es libre de revocar un acto; necesita que se den algunas circunstancias a las que se anuda luego un procedimiento que regulan los arts. 106 y 107, de manera que puede decirse que la revocación es tanto más difícil cuanto menos grave sea el vicio detectado en el acto o, lo que es lo mismo, que en realidad la revocación de oficio sólo procede cuando el acto sea considerado nulo de pleno derecho y así lo haya dictaminado el Consejo de Estado (art. 106), uno de los pocos supuestos en los que su dictamen no sólo es preceptivo sino también vinculante. En los casos de un vicio de anulabilidad, la posibilidad de revisión «de oficio» es más difícil (art. 107). En realidad, no es revisión de oficio sino la posibilidad que tiene la Administración de interponer un recurso contencioso-administrativo contra su propio acto después de haberlo declarado lesivo a los intereses públicos siempre que no hayan transcurrido más de 4 años.

La otra posibilidad de que la eficacia de un acto desaparezca es porque se estime un recurso interpuesto contra él. De ahí que el propio Título VII contemple, tras la revisión «de oficio», el régimen de los recursos administrativos (arts. 112 a 126). Se prevén, básicamente, dos clases de recursos administrativos en función del tipo de actos de que se trate. En unos casos, ese recurso es obligatorio antes de acudir, después, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa (recurso de alzada: arts. 121-122); en otros, el recurso es potestativo, pudiendo acudir el interesado directamente a la jurisdicción contenciosa (recurso de reposición: arts. 123-124). Se contempla también el recurso extraordinario de revisión (arts. 125-126).

En este mismo Capítulo de los recursos es donde se prevén también los supuestos del cese provisional de la eficacia de los actos, esto es, la suspensión administrativa, para evitar la pérdida de sentido del recurso si luego éste prospera y ya se ha ejecutado el acto. Se trata de un tema muy importante que se contempla en ocasiones en términos automáticos (art. 90.3), pero en el que, en general, prima el criterio de la ponderación de intereses (art. 117 y art. 108 en los casos de revisión de oficio).

- H) Finalmente, el Título VI (arts. 127 a 133) regula por primera vez en una ley semejante la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

14. Expuestos ya los antecedentes de la Ley y explicados sus contenidos fundamentales es hora de enumerar, aunque sea de manera esquemática e incompleta las principales novedades de la Ley 39/2015.

- A) La principal novedad es probablemente la opción por una sistemática distinta de sus predecesoras y, en concreto, la decisión de separar los aspectos organizativos, institucionales y orgánicos, de

los procedimentales, lo que tiene especial significación en el caso de la regulación de las sanciones y de la responsabilidad patrimonial cuya regulación sustantiva se lleva, como ya he dicho, a la Ley 40/2015.

- B) La otra gran novedad de la Ley es la pretensión de generalizar la Administración electrónica de manera que, en el futuro inmediato, no haya dos procedimientos o vías alternativas -la del papel y la electrónica- sino una sola. Ello no significa que el ciudadano no pueda presentar sus escritos, además de en los registros electrónicos, en lugares físicos como Correos y en papel pero éste debe ser inmediatamente digitalizado para configurar desde ese momento el expediente electrónico. A esos efectos, la Ley prevé que están obligados a relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos una serie de sujetos entre los que están «quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera la colegiación obligatoria», esto es, entre otros, los abogados (art. 14.2).

La Ley contempla previsiones detalladas sobre aspectos auxiliares fundamentales como los sistemas de identificación y firma de los interesados, los registros, notificaciones electrónicas y otras cuestiones que deben ser conocidas y diferenciadas de conceptos cercanos con los que la mayoría de los ciudadanos no expertos aún no se hallan familiarizados. Sobre el funcionamiento electrónico del sector público hay que remitir a los arts. 38 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 octubre, donde aparecen descritos algunos de los conceptos a los que me refería (sede electrónica, portal de internet, sistemas de identificación, firma electrónica, etc.).

La previsión de la administración electrónica es, con toda seguridad, una tendencia imparable. Pero eso que no significa que no existan problemas de todo tipo, entre ellos problemas técnicos y, sobre todo, de medios porque no todas las Administraciones se hallan en igualdad de condiciones. Todavía hay problemas de homologación e interoperatividad -que es uno de los presupuestos del sistema- en la actividad electrónica, dificultades de acceso en muchos ámbitos del territorio, especialmente en el mundo rural y existe, además, una generación pre-internet en plena actividad profesional. También, desde luego, problemas o dificultades derivados de la concreta regulación de determinados aspectos del procedimiento, en particular la normativa de los Registros electrónicos (art. 16) o el fundamental tema de las notificaciones electrónicas (art. 43). Por todas esas razones, como ya se ha dicho, la Disposición Final 7.^a pospuso inicialmente hasta octubre de 2018 la entrada en vigor del llamado «paquete electrónico», aunque esa previsión, como también he indicado, fue alargándose hasta el 2 de abril de 2021, fecha en la que también ha entrado en vigor el llamado Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por RD 203/2021, de 30 marzo, que, por su importancia, se incluye de forma completa, separadamente, en el párrafo siguiente, aunque sólo en la versión *on line* de esta obra, pero al que hay que hacer ahora una referencia general más detallada.

El nuevo Reglamento (que deroga expresamente el RD 1671/2009, de 6 noviembre, de desarrollo parcial de la ya citada ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos) sigue la pauta de esta última norma y parte del reconocimiento de la Ley 39/2015 (y de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público) del derecho de las personas a relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones públicas; reconocimiento que en muchos casos supone ya un deber (para las personas jurídicas y las personas físicas a las que se refiere el art. 14 de la Ley 39/2015) y que tiene como fin último la generalización del funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas, de tal manera que la tramitación electrónica de los procedimientos «debe constituir la actuación habitual de las Administraciones Públicas, y no solamente ser una forma especial de gestión». Por ello y para ello era necesario desarrollar y concretar las previsiones legales. Y eso es lo que pretende hacer el nuevo Reglamento de 2021 que no es casualidad que entre en vigor, como he dicho, el mismo día que entran en vigor los aspectos de la Ley relacionados con la gestión electrónica.

El Reglamento aprobado por D 203/2021 persigue cuatro grandes objetivos:

- a) *Mejorar la eficiencia administrativa* para hacer efectiva una Administración totalmente electrónica e interconectada como prevé la Ley 39/2015 que, a tal efecto, es desarrollada y concretada.
- b) En segundo lugar, *incrementar la transparencia* de la actuación administrativa y la participación, para lo que desarrolla y detalla el funcionamiento del llamado Punto de Acceso General electrónico y la Carpeta ciudadana en el Sector Público Estatal, así como regula el conte-

nido y los servicios mínimos que han de prestar las sedes electrónicas y el funcionamiento de los registros electrónicos.

- c) En tercer lugar, el Reglamento pretende *garantizar servicios digitales fácilmente utilizables* de modo que, como dice el Preámbulo, «se pueda conseguir que la relación del interesado con la Administración sea fácil, intuitiva y efectiva cuando use el canal electrónico».
- d) Finalmente, la *norma pretende mejorar la seguridad jurídica* eliminando la superposición de regímenes jurídicos distintos, adecuando su regulación al marco general de la Ley 39/2015 (y, en su caso, de la 40/2015 también).

El Reglamento consta de 65 artículos distribuidos en 4 títulos, 10 Disposiciones adicionales y un Anexo de definiciones.

- El Título preliminar (arts. 1 a 4) regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma (remitiendo al ámbito tanto de la Ley 39/2015 como al de la Ley 40/2015) y los principios generales que debe respetar el sector público en sus actuaciones y relaciones electrónicas, entre ellos el principio de neutralidad tecnológica, el principio de adaptabilidad al progreso de las tecnologías, el principio de accesibilidad y facilidad de uso y el principio de interoperabilidad «entendido como la capacidad de los sistemas de información y, por ende, de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos». Se regula también allí (art. 3) el derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas en aplicación del artículo 14 de la Ley 39/2015 y los canales a través de los cuales las Administraciones prestarán asistencia para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos.
- El título I (art. 5 a 12) regula los portales de internet (art. 5), el Punto de Acceso General electrónico (art. 6), la carpeta ciudadana (art. 7), entendida como el área personalizada a través de la cual cada interesado podrá acceder a su información, seguimiento de trámites que le afecten y a las notificaciones y comunicaciones correspondientes) y las sedes electrónicas de las Administraciones (creación, características, contenido y servicios: arts. 9 a 11).
- El título II (arts. 13 a 45) se subdivide en tres capítulos y regula el procedimiento administrativo por medios electrónicos. Entre otras cuestiones fundamentales se detalla allí la tramitación administrativa automatizada (art. 13), la identificación (art. 26) y firma de las personas interesadas, las condiciones de interoperabilidad y la acreditación de la representación (art. 32), cuando proceda. Se regulan también en este Título los Registros electrónicos (arts. 37 y 38), la presentación de documentos en el Registro (art. 39), las oficinas de asistencia a los interesados (art. 40), y la práctica de las comunicaciones y notificaciones electrónicas (art. 42).
- El título III (arts. 46 a 55) regula el expediente electrónico y se divide en dos capítulos en los que se contempla la normativa referida al documento administrativo electrónico (art. 46) y los requisitos y emisión de copias auténticas (art. 47); la formación del expediente administrativo electrónico y el acceso al mismo (arts. 51 y 52). También se regula el archivo electrónico único (art. 55).
- Por último, el título IV se divide en dos capítulos y se regulan en ellos las relaciones entre Administraciones Públicas para el funcionamiento electrónico del sector público (medios de colaboración, relaciones interadministrativas, comunicaciones, adhesión a sedes electrónicas, regulación del muy importante Sistema de Interconexión de Registros, que deberán ser interoperables entre sí y otras cuestiones similares).
- Entre las Disposiciones Adicionales destacan las referidas a la formación del personal y al derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos. El Reglamento contiene también un Anexo terminológico y de definiciones de especial interés en una materia como ésta en la que se mezcla la complejidad de la terminología tecnológica y las propia de las categorías jurídicas.

Resta decir que el RD 203/2021, de 30 marzo, se dicta en ejercicio de la habilitación contenida en la Disposición final 6.ª de la Ley 39/2015 (DF 15.ª de la Ley 40/2015) y al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución (que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común y para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) aunque media docena de preceptos que la norma identifica (arts. 15, 16, 23, 26, 28.2, 28.3 y 29.4 y Disposición adicional 3.ª) en cuanto afectan a la

seguridad de las redes y sistemas de información se dictan, además, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 149.1.21.^a y 149.1.29.^a de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y en materia de seguridad pública, respectivamente. Así, pues, gran parte del Reglamento se pretende que tenga carácter básico, con la cobertura del art. 149.1.18.^a CE, y, en consecuencia, sea de aplicación general a todas las Administraciones.

El apartado 3 la Disp. Final 1.^a identifica, no obstante, una treintena de preceptos que, total o parcialmente, la norma considera que no tienen carácter básico y que serán, por tanto, de aplicación únicamente en el ámbito estatal. En las notas explicativas correspondientes al RD 203/2021 (que, como se ha dicho, se reproduce como párrafo propio) se reiterará esta circunstancia. Hay, sin embargo, una observación, que hacer ahora y que es cuando menos paradójica. Y es que según la citada Disposición Final 1.^a3 se declara expresamente que tienen carácter básico, entre otros, el art. 23 (entero) y el art. 28.3. Pero al mismo tiempo, el apartado 3 de la misma Disposición prevé que no tienen carácter básico, entre otros, el apartado 2 del art. 23 y el 3 del 28. Es una contradicción porque o son básicos o no, pero no pueden ser, desde luego, ambas cosas. Parece razonable pensar que se trata de un error y que, en efecto, ambos apartados no son básicos por cuanto en los dos casos la redacción de estos apartados empieza con un inciso inequívoco: «en el ámbito estatal...», lo que parece excluir, desde luego, al de las demás Administraciones. El art. 23 se refiere a los certificados electrónicos de empleado público con número de identificación profesional y el 28 a los sistemas de clave concertada y otros sistemas de identificación de las personas interesadas.

Por lo demás, una vez expuesto y resumido el contenido fundamental del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, y con independencia de su reproducción como párrafo 6 de esta obra, al hilo de los preceptos de la Ley 39/2015 que resulten apropiados se hará referencia especial al contenido específico que corresponda de este importante Reglamento.

- C) En el procedimiento administrativo propiamente tal no hay grandes novedades más allá de algunas cuestiones referentes a los plazos o al silencio administrativo a las que inmediatamente me refiero. No hay grandes novedades, digo, en cuanto a las fases del procedimiento por más que el Preámbulo de la Ley, a mi juicio con manifiesta exageración, afirme que la regulación preexistente contiene «procedimientos administrativos demasiado complejos» que en ocasiones han generado problemas de inseguridad jurídica, lo que exigiría una «reforma integral». Pues bien, desde mi punto de vista, ni esta Ley supone una reforma «integral» que rompa radicalmente con las precedentes en lo que hace al procedimiento, ni el procedimiento -tipo que contemplaba la Ley 30/1992 -y antes la de 1958- era complejo. La normativa anterior se limitaba a regular, como por lo demás hace también la nueva Ley, unas fases bien sencillas (iniciación, ordenación, instrucción y finalización) cuya concreta regulación en cada caso -sobre todo la fase de instrucción- podía incluir e incluía tanto procedimientos simples e inmediatos como otros más complejos en los que se exige, como es lógico, la presencia de informes, dictámenes, pruebas, consultas, audiencias o informaciones públicas...en aras de asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de la medida, como decía la vieja Ley de Procedimiento de 1958. Así, pues, la complejidad no derivaba de la Ley básica, bien sencilla, como digo, sino de cada procedimiento concreto. Y son miles los que están en vigor entre los que conviven procedimientos muy simples junto a los procedimientos que exigen más trámites por razones, precisamente, de seguridad jurídica.
- D) En materia de plazos (art. 30) hay novedades que importa retener. La más destacada es, seguramente, la consideración de los sábados como días inhábiles de manera que se iguala así el cómputo de los plazos administrativos y los procesales, ámbito donde hace tiempo que los sábados eran ya inhábiles. También se regula el cómputo de los plazos señalados por horas, se reitera expresamente la doctrina jurisprudencial consolidada acerca del cómputo de los plazos señalados por meses y, finalmente, de conformidad con la doctrina constitucional, se suprime el plazo para recurrir actos presuntos, plazo que permanecerá permanentemente abierto salvo que la Administración dicte un acto expreso, aunque sea tardía, momento en el que el plazo para recurrir se cierra, es decir, empieza a computar.
- E) En materia de silencio administrativo se extiende el silencio negativo a los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente (concepto indeterminado donde los haya) y se modifica la exigencia de constatar «razones imperiosas de interés general» para que una ley disponga el carácter desestimatorio del silencio; exigencia que antes

era indiscriminada y ahora queda reducida a los procedimientos que tengan por objeto el acceso a actividades o su ejercicio (art. 24).

- F) Eleva de rango previsiones que antes estaban en el plano reglamentario, especialmente en lo que hace al procedimiento sancionador donde la Ley deroga el RD 1398/1993, de 4 agosto, que regulaba dicho procedimiento, pero lleva a su texto muchas de sus previsiones con la consecuencia de que, de alguna manera, se congelan sus previsiones (es más difícil modificar una Ley que un reglamento) y su rango.
- G) Se contempla un procedimiento simplificado (art. 96).
- H) Se suprimen las reclamaciones administrativas previas a la vía civil y laboral para cuando la Administración utiliza el Derecho privado y deba ser demandada en esas jurisdicciones; supresión que se justifica «debido a la escasa utilidad práctica». Se trata de un argumento comprensible, pero sobre el que cabe contraargumentar también en un doble sentido. Uno, que tampoco son de utilidad práctica en la mayor parte de los casos los recursos administrativos y entonces, con ese mismo criterio, deberían también suprimirse o, al menos, dejarlos con el carácter potestativo del recurso de reposición. Pero, en segundo lugar, y, sobre todo, que la finalidad de la reclamación, como la del recurso, es dar una oportunidad a la Administración para resolver sin necesidad de acudir a los tribunales. Y, por ello, la citada «escasa utilidad» oculta, en realidad, la desestimación, en un porcentaje nada despreciable, de recursos y reclamaciones que luego son estimados en los tribunales, con el correspondiente incremento de tiempo y de costes. El conocimiento exacto y la aceptación de la doctrina judicial consolidada podrían evitar el recurso judicial en muchos casos y hacer que recursos y reclamaciones sí fueran de utilidad práctica.
- I) Novedad de menor importancia práctica es la regulación, con carácter básico, de ciertas previsiones acerca de la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria, algunas de las cuales estaban ya apuntadas en normas aisladas como los arts. 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 marzo, de Economía Sostenible, en los que se hablaba genéricamente de los principios de buena regulación y de su mejora. Ahora, entre las nuevas previsiones está la obligación de todas las Administraciones Públicas -porque la Ley en este punto también tiene carácter básico- de aprobar y hacer público un Plan anual normativo en el que se contemplarán todas las iniciativas legales o reglamentarias que hayan de ser aprobadas en el año siguiente (art. 132). Previsión plausible pero acerca de cuya aplicación práctica cabe albergar cierto escepticismo habida cuenta de los antecedentes normativos preexistentes y la falta de consecuencias de la ausencia o insuficiencia del citado Plan. Se trata, sí, de buenas palabras, pero con difícil sanción; principios con los que es difícil estar en desacuerdo, pero de los que es también difícil verificar su aplicación.
- J) Hay otras novedades de menos importancia que, no obstante, se irán explicando en las notas correspondientes a los preceptos en que consten.

15. Téngase en cuenta, que, unos años más tarde, la STC 55/2018, de 24 de mayo, declaró inconstitucionales varios preceptos de esta Ley 39/2015. Se trata, en concreto, del párrafo segundo del art. 6.4; dos incisos del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la Disposición Final 1.^a. Además, la Sentencia declara que buena parte del art. 129 y los arts. 130, 132 y 133 «son contrarios al orden constitucional de competencias» en los términos que la propia Sentencia establece. Finalmente, el TC impone una interpretación conforme en relación con el párrafo segundo de la Disposición Adicional 2.^a.

El contenido concreto y los términos exactos del pronunciamiento del Tribunal Constitucional puede consultarse en las notas que acompañan a los preceptos que acaban de mencionarse.

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 partir del día **2 de abril de 2021**, conforme establece la disposición final séptima, modificada por la disposición final novena de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia («B.O.E.» 10 julio).

FELIPE VI REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley:

Preámbulo

I

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

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

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

Los defectos que tradicionalmente se han venido atribuyendo a las Administraciones españolas obedecen a varias causas, pero el ordenamiento vigente no 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.

II

La Constitución recoge en su título IV, bajo la rúbrica «Del Gobierno y la Administración», los rasgos propios que diferencian al Gobierno de la Nación de la Administración, definiendo al primero como un órgano eminentemente político al que se reserva la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la Administración y estableciendo la subordinación de ésta a la dirección de aquel.

En el mencionado título constitucional el artículo 103 establece los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre los que destacan el de eficacia y el de legalidad, al imponer el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho.

La materialización de estos principios se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares.

Estas actuaciones «ad extra» de las Administraciones cuentan con mención expresa en el artículo 105 del texto constitucional, que establece que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, así como el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia a los interesados.

A ello cabe añadir que el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

De acuerdo con el marco constitucional descrito, la presente Ley regula los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tanto en su vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo, entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración, con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades «ratione materiae» o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico.

III

Son varios los antecedentes legislativos relevantes en esta materia. El legislador ha hecho evolucionar el concepto de procedimiento administrativo y adaptando la forma de actuación de las Administraciones al contexto histórico y la realidad social de cada momento. Al margen de la conocida como Ley de Azcárate, de 19 de octubre de 1889, la primera regulación completa del procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento jurídico es la contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

La Constitución de 1978 alumbra un nuevo concepto de Administración, expresa y plenamente sometida a la Ley y al Derecho, como expresión democrática de la 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, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, supuso un hito clave de la evolución del Derecho administrativo en el nuevo marco constitucional. Para ello, 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 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.

IV

Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart regulation»). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes.

En la última década, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, supusieron un avance en la implantación de los principios de buena regulación, especialmente en lo referido al ejercicio de las actividades económicas. Ya en esta legislatura, la Ley 20/2013,

de 9 de diciembre, ha dado importantes pasos adicionales, al poner a disposición de los ciudadanos la información con relevancia jurídica propia del procedimiento de elaboración de normas.

Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos, se establecen 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 Administraciones Públicas 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 imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement».

V

La Ley se estructura en 133 artículos, distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

El título preliminar, de disposiciones generales, 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 la presente Ley.

Asimismo, destaca la previsión de que sólo mediante Ley puedan establecerse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta norma, pudiéndose concretar reglamentariamente ciertas especialidades del procedimiento referidas a la identificación de los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar. Esta previsión no afecta a los trámites adicionales o distintos ya recogidos en las leyes especiales vigentes, ni a la concreción que, en normas reglamentarias, se haya producido de los órganos competentes, los plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, las formas de iniciación y terminación, la publicación de los actos o los informes a recabar, que mantendrán sus efectos. Así, entre otros casos, cabe señalar la vigencia del anexo 2 al que se refiere la disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que establece una serie de procedimientos que quedan excepcionados de la regla general del silencio administrativo positivo.

El título I, de los interesados en el procedimiento, 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 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. 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,

reconocido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por otro lado, 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 Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan. Se admitirán como sistemas de identificación cualquiera de los sistemas de firma admitidos, así como sistemas de clave concertada y cualquier otro que establezcan las Administraciones Públicas.

Tanto los sistemas de identificación como los de firma previstos en esta Ley son plenamente coherentes con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE. Debe recordarse la obligación de los Estados miembros de admitir los sistemas de identificación electrónica notificados a la Comisión Europea por el resto de Estados miembros, así como los sistemas de firma y sello electrónicos basados en certificados electrónicos cualificados emitidos por prestadores de servicios que figuren en las listas de confianza de otros Estados miembros de la Unión Europea, en los términos que prevea dicha norma comunitaria.

El título II, de la actividad de las Administraciones Públicas, se estructura en dos capítulos. El capítulo I sobre normas generales de actuación identifica como novedad, los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

Asimismo, en el citado Capítulo se dispone la obligación de todas las Administraciones Públicas 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.

A este respecto, cabe señalar que la creación de este archivo electrónico único resultará compatible con los diversos sistemas y redes de archivos en los términos previstos en la legislación vigente, y respetará el reparto de responsabilidades sobre la custodia o traspaso correspondiente. Asimismo, el archivo electrónico único resultará compatible con la continuidad del Archivo Histórico Nacional de acuerdo con lo previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y su normativa de desarrollo.

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 Administraciones Públicas para ser considerados válidos, así como los que deben aportar los interesados al procedimiento, estableciendo con carácter general la obligación de las Administraciones Públicas de no requerir documentos ya aportados por los interesados, elaborados por las Administraciones Públicas o documentos originales, salvo las excepciones contempladas en la Ley.

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 Administraciones Públicas 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.

El título III, de los actos administrativos, 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Merecen una mención especial 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.

El título IV, de disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, 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. De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, 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. Si en un procedimiento fuera necesario realizar cualquier otro trámite adicional, deberá seguirse entonces la tramitación ordinaria. Asimismo, cuando en un procedimiento tramitado de manera simplificada fuera preceptiva la emisión del Dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente, y éste manifestara un criterio contrario al fondo de la propuesta de resolución, para mayor garantía de los interesados se deberá continuar el procedimiento pero siguiendo la tramitación ordinaria, no ya la abreviada, pudiéndose en este caso realizar otros trámites no previstos en el caso de la tramitación simplificada, como la realización de pruebas a solicitud de los interesados. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de acordar la tramitación de urgencia

del procedimiento en los mismos términos que ya contemplaba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El título V, de la revisión de los actos en vía administrativa, mantiene las mismas vías previstas en la 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 y 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.

El título VI, sobre la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas, 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 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.

Por lo que respecta a las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, cabe aludir a la relativa a la adhesión por parte de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a los registros y sistemas establecidos por la Administración General del Estado en aplicación del principio de eficiencia reconocido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Destaca igualmente, la disposición sobre las especialidades por razón de la materia donde se establece una serie de actuaciones y procedimientos que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo previsto en esta Ley, entre las que cabe destacar las de aplicación de los tributos y revisión en materia tributaria y aduanera, las de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo, en donde se entienden comprendidos, entre otros, los actos de encuadramiento y afiliación de la Seguridad Social y las aportaciones económicas por despidos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años en empresas con beneficios, así como 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.

Por último, la Ley contiene las disposiciones de derecho transitorio aplicables a los procedimientos en curso, a su entrada en vigor, a archivos y registros y al Punto de Acceso General electrónico, así como las que habilitan para el desarrollo de lo previsto en la Ley.

LEYES ADMINISTRATIVAS (ANOTADAS, CONCORDADAS Y COMENTADAS)

30.^a Edición, 2025



El presente volumen, que aparece en su 30.^a edición renovado y ampliado, incluye, a texto completo y plenamente actualizadas, las normas del Derecho Administrativo de más frecuente uso. Convertida en una referencia clásica y aceptada como tal por sus numerosos lectores y usuarios, la obra cumple así la finalidad con la que la concibió su autor, el Prof. LUIS MARTIN REBOLLO, Catedrático de Derecho Administrativo: ser un instrumento, ante todo, útil para profesionales y estudiosos.

La edición se articula en 65 párrafos agrupados en los siguientes grandes bloques temáticos:

- I. Constitución y Tribunal Constitucional.
- II. Unión Europea.
- III. Organización y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.
- IV. Garantías del Ciudadano y Control de la Administración.
- V. Empleo Público.
- VI. Propiedades Públicas.
- VII. Expropiación Forzosa.
- VIII. Actividad administrativa y políticas públicas (Urbanismo, Medio Ambiente, Tráfico y Patrimonio cultural).

La obra, como es comúnmente reconocido, destaca, efectivamente, por su utilidad. Sus abundantes anotaciones y comentarios proporcionan visiones generales, encajan las normas en el sistema de fuentes, apuntan problemas, transcriben la jurisprudencia (constitucional y del Tribunal Supremo) más destacada y llevan a cabo un completo trabajo de sistematización que ayuda al lector a entender mejor los textos y a sacar por sí mismo sus propias conclusiones. Todo ello confirma el carácter referencial de esta obra que se ha convertido desde hace tiempo en un imprescindible instrumento de trabajo para todos los juristas y que ahora «dialoga» también con un original y muy pensado *Manual de Derecho Administrativo* (Ed Aranzadi, 9.^a ed., 2025) en el que se acumula la experiencia de su autor y que constituye, por eso, un inmejorable complemento para comprender mejor el contenido normativo de las *Leyes*.

ISBN: 978-84-1078-912-8

