GABILEX
Nº 6
JUNIO 2016
www.gabilex.jccm.es

"ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y PRINCIPALES NOVEDADES DE LAS LEYES 39 Y 40/2015, REGULADORAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO"

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha finalización del trabajo: junio 2016

SUMARIO

I. Introducción. La cuestionable separación de la Ley 30/92 en las Leyes 39 y 40/2015

II. El obligatorio funcionamiento electrónico de las Administraciones públicas tanto en su ámbito interno como en las relaciones entre las entidades del sector público y con los ciudadanos

III. Objetivos y contenido principal de la LRJSP

IV. Estructura y cuestiones reguladas por la LPAC

V. El Informe CORA como base de las reformas introducidas por las Leyes 39 y 40 de 2015

VI. Otras reformas importantes para la simplificación, la buena regulación y la reorganización administrativa aprobadas en España en los últimos años

VII. Entrada en vigor de la LPAC y LRJSP

PALABRAS CLAVE: Procedimiento administrativo; Administración electrónica; sector público; organización administrativa

KEYWORDS: Administrative Procedure; eGovernment; public sector; administrative organization

RESUMEN: Las Leyes 39 y 40/2015 derogan la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; y recogen principalmente su contenido. Las

nuevas normas plantean una reforma del ordenamiento jurídico administrativo articulada en torno a la diferenciación entre las relaciones «ad extra» y «ad intra» de las Administraciones públicas. En el presente trabajo se analiza la decisiva influencia del Informe CORA en estas leyes, así como sus antecedentes en otras reformas normativas aprobadas en los últimos años en España para la simplificación, la buena regulación y la reorganización administrativa. Son objeto de análisis los principales objetivos y novedades de las nuevas Leyes 39 y 40/2015, entre ellas el obligatorio funcionamiento electrónico de las Administraciones públicas tanto en su ámbito interno como en las relaciones entre las entidades del sector público y con los ciudadanos, así como las deficiencias que presentan en su sistemática.

ABSTRACT: Spanish Laws 39 and 40/2015 repealing Law 30/1992 on the Legal Regime of Public Administrations and Common Administrative Procedure and the Law 11/2007 of electronic access of citizens to public services; and mainly collect its contents. The new rules pose administrative reform law articulated around the differentiation between relationships "ad extra" and "ad intra" of public administrations. In this paper the decisive influence of CORA report on these laws and their antecedents in other policy reforms adopted in recent years in Spain for simplification, good regulation and administrative reorganization is analyzed. The main objectives and developments of new Laws 39 and 40/2015 are analyzed, including mandatory electronic operation of public administrations both in domestically and relationships between public sector entities and citizens, as well as for deficiencies in their systematic.

I. Introducción. La cuestionable separación de la Ley 30/92 en las Leyes 39 y 40/2015

La aprobación de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), tiene un enorme impacto para el Derecho administrativo, del que se convertirán con su entrada en vigor en octubre de 2016 en su pilar básico.

En palabras de la exposición de motivos de la LRJSP, estas nuevas normas constituyen la "piedra angular sobre la que se edificará la Administración pública española del futuro, al servicio de los ciudadanos"[1].

Se pone de manifiesto de nuevo la inestabilidad, variabilidad y extraordinaria complejidad de este sector del ordenamiento jurídico, al que la realidad social, a la que está íntimamente unido, aporta continuamente innovaciones que como destacara MUÑOZ MACHADO provocan "mutaciones no sólo en los procedimientos sino también en lo más característico de su sustancia"[2].

Y, en este sentido, con la aprobación de las nuevas leyes ha destacado el profesor MARTÍN DELGADO que se logra un objetivo que era imprescindible y resultará fundamental, como es situar la regulación del uso de los medios electrónicos en el núcleo duro del Derecho administrativo[3]. Aquí podemos encontrar una de las principales aportaciones de la LPAC y la LRJSP.

Pero, ¿cuál es el planteamiento general de las nuevas leyes?

El legislador lo explica en las exposiciones de motivos tanto de la LPAC como de la LRJSP, que plantean una reforma del ordenamiento jurídico administrativo articulada en torno a dos ejes fundamentales: las relaciones «ad extra» y «ad intra» de las Administraciones públicas.

En este sentido, la LPAC pretende establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los ciudadanos (o los "administrados" en la terminología que también siguen utilizando la LPAC y la LRJSP), tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden

---

[1] Apartado I, último párrafo, de la exposición de motivos de la LRJSP.

[2] MUÑOZ MACHADO, "Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración", *RAP* nº 84 (1977), pág. 521.

Acerca del desfase que inevitablemente se produce entre el Derecho administrativo y la realidad social sobre la que ha de actuar, véase también SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho administrativo,* Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 61; y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo I,* Civitas, 5ª ed., Madrid, 1989, pág. 73.

[3] MARTÍN DELGADO, I., "La reforma de la administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa", Revista Democracia y Gobierno Local, nº 32 (2016), p. 7.

directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.

Por su parte, la LRJSP comprendería la regulación «ad intra» del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas. Abarca así, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la Administración institucional, como la Administración periférica del Estado. La LRJSP contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos.

Se sistematiza de esta forma el ordenamiento de las relaciones ad intra e inter Administraciones, que debe complementarse necesariamente con la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; la Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; y con la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones públicas, destacando especialmente 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 las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado[4].

Junto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), la LPAC deroga además la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP); el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora; el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial; así como diversos preceptos del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP.

[4] Leyes todas ellas, y sus numerosas reformas, que vienen de nuevo a poner de manifiesto la legislación "motorizada" característica de los ordenamientos jurídicos contemporáneos y especialmente de España en los últimos decenios (GARCIA DE ENTERRIA, E.: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas,* Civitas, Madrid, 1999, p. 48).

Y la LRJSP deroga la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Se mantiene eso sí como texto vigente independiente la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que regula de forma específica la cabeza del poder ejecutivo de la nación, de naturaleza y funciones eminentemente políticas[5].

La separación de la LRJPAC en dos leyes, la LPAC y la LRJSP, es uno de los aspectos más criticables de la reforma operada por las mismas[6].

Tanto el dictamen del Consejo de Estado nº 275/2015, de 29 de abril de 2015, sobre el anteproyecto de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, como el dictamen nº 274/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de ley de régimen jurídico del Sector Público, cuestionan la sistemática en que se fundamentan las nuevas leyes, que plantea una serie de inconvenientes que "evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de la materia así en general como en determinados aspectos concretos"[7].

Estos problemas se suscitan en especial con la ordenación de las normas básicas y no básicas en materia de organización y funcionamiento administrativo (la LRJSP recoge de forma conjunta normas básicas sobre organización administrativa aplicables a todas las Administraciones públicas y normas no básicas aplicables a la Administración General del Estado), con el tratamiento dado a materias susceptibles de consideración unitaria (como por ejemplo el uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico administrativas, que será objeto de análisis en el siguiente apartado de este trabajo) y con la regulación de determinadas instituciones clave del régimen jurídico de las Administraciones públicas, como la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora.

---

[5] La LRJSP lleva a cabo una importante modificación de la Ley del Gobierno en su disposición final 3ª, incluyendo una reforma el procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las Administraciones en el Título VI de la LPAC.

[6] Véase SÁNCHEZ MORÓN, M., "Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 56 (2015), págs. 18 y ss.; y SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", *REDA* nº 175 (2016), p. 32.

[7] Dictamen del Consejo de Estado nº 274/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de ley de régimen jurídico del sector público, apartado III.A).1.

En este sentido, los anteriores procedimientos especiales sobre responsabilidad patrimonial y sanciones administrativas que la LRJPAC regulaba en unos títulos separados (Títulos IX, sobre sanciones y X, sobre responsabilidad; desarrollados a su vez por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial), en la LPAC se han integrado dentro del procedimiento administrativo común.

Por su parte, los principios generales de la responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, que también recogía la LRJPAC conjuntamente con las normas sobre procedimiento, se regulan ahora en la LRJSP, aunque afectan también directamente tanto al procedimiento sancionador como al de responsabilidad.

II. El obligatorio funcionamiento electrónico de las Administraciones públicas tanto en su ámbito interno como en las relaciones entre las entidades del sector público y con los ciudadanos

La más importante novedad que aportan la LPAC y la LRJSP es la generalización del uso de los medios electrónicos para el acceso de los ciudadanos a las Administraciones públicas y para el funcionamiento de éstas.

La tramitación electrónica no será como hasta ahora en la LRJPAC una forma especial de gestión del procedimiento administrativo, sino simplemente la forma de sustanciarlo, en palabras de la exposición de motivos de la LPAC “debe constituir la actuación habitual de las Administraciones”.

El Plan de acción de Administración electrónica 2016-2020 de la Comisión Europea, “Acelerando la transformación digital de la Administración”[8] señala que en 2020, las Administraciones públicas

[8] Documento COM (2016), 179 final.
El Plan propone la aplicación de los siguientes principios: digital por defecto (las Administraciones públicas ofrecerán servicios digitales como opción preferida), principio de solo una vez (se garantizará que los ciudadanos y las empresas suministran la misma información sólo una vez a las Administraciones públicas); inclusión y accesibilidad (las Administraciones públicas diseñarán servicios públicos digitales que sean inclusivos de forma predeterminada y adaptados a las diferentes necesidades, tales como las de las personas mayores y de las personas con discapacidades); apertura y transparencia (las Administraciones

y las instituciones públicas de la Unión Europea "deben ser abiertas, eficaces e integradoras, proporcionando servicios públicos digitales a todos los ciudadanos y empresas de la UE que sean personalizados, transfronterizos, servicios fáciles de usar, y de extremo a extremo" y destaca que las Administraciones públicas deben utilizan las oportunidades que ofrece el nuevo entorno digital para facilitar su interacción con las partes interesadas y entre ellas.

En este sentido, la LPAC obliga en su artículo 12 a las Administraciones públicas a garantizar que los interesados pueden relacionarse con ellas a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen; el primero de los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas que recoge en su artículo 13 consiste en el derecho "a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración" (letra a); el artículo 14.2 obliga, en todo caso, a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, a las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración y los empleados públicos para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de tales; el artículo 36 dispone que los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos y el artículo 7 establece que los expedientes administrativos tendrán formato electrónico.

En cuanto a la LRJSP, el artículo 3.2 prevé entre sus principios generales el que las Administraciones públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas,

---

públicas compartirán información y datos y permitir que los ciudadanos y las empresas puedan tener control de acceso y rectificación de sus propios datos); transfronterizo de forma predeterminada (las Administraciones públicas desplegarán los servicios públicos digitales pertinentes disponibles a través de las fronteras y evitarán que se produzca una mayor fragmentación, facilitando así la movilidad dentro del Mercado Único); interoperabilidad de forma predeterminada (los servicios públicos se diseñarán para funcionar sin problemas en el Mercado Interior y través de los silos organizacionales, basándose en la libre circulación de datos y de servicios digitales en la Unión Europea) y confianza y Seguridad (todas las iniciativas irán más allá del mero cumplimiento del marco jurídico sobre la protección de datos personales y la privacidad y seguridad de TI, mediante la integración de estos elementos en la fase de diseño).

garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados; el artículo 38 regula la sede electrónica como aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias; el artículo 41 entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público; el artículo 46 establece que todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos y que los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados.

La regulación que llevan a cabo tanto la LPAC como la LRJSP relacionada con el uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico- administrativas viene a integrar en las mismas lo ya previsto en la LAECSP, que deroga en su integridad, y en el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente dicha ley. Ahora bien, respecto a estas importantes normas, que reconocieron a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones públicas utilizando medios electrónicos (artículos 1 y 6 de la LAECSP), la LPAC y LRJSP suponen un salto cualitativo al establecer de forma obligatoria el pleno funcionamiento electrónico de las Administraciones públicas tanto hacia dentro de ellas como en sus relaciones con los ciudadanos[9].

En sus dictámenes sobre los anteproyectos de la LCAP y de la LRJSP (nº 275 y 274/2015, de 29 de abril, respectivamente), el Consejo de Estado critica que la regulación unificada de la Administración electrónica que llevó a cabo la LAECSP, que ofrecía una visión de conjunto del uso de medios electrónicos en las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas y de éstas entre sí que, sin embargo ahora se difumina en la LPAC y la LRJSP, a consecuencia de la

[9] Véase GAMERO CASADO, E., "Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 175 (2016), págs. 15-27.

escisión y reparto entre ambos de la materia regulada en aras de una pretendida separación entre aspectos orgánicos y procedimentales.

Para el Consejo de Estado, frente al planteamiento global del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y del funcionamiento electrónico de las Administraciones públicas que ofrecían tanto la LAECSP como el Real Decreto 1671/2009, la LPAC y la LRJSP introducen un elevado grado de fragmentación en este aspecto, diseminando los preceptos contenidos en las normas vigentes a lo largo de cada uno de ellos -en algunos casos con mayor desarrollo-, lo que, a la postre, dificulta la comprensión de la regulación.

A juicio del Consejo de Estado, la potenciación del uso de medios electrónicos en las relaciones entre los interesados y las Administraciones públicas y de éstas entre sí, que es la finalidad perseguida tanto por la LPAC como por la LRJSP,

> "no requiere ni exige que el contenido de la Ley 11/2007 y del Real Decreto 1671/2009 se incorpore íntegramente a los mismos. Es más, el detalle y la concreción que presentan las normas vigentes desaconsejan su incorporación a la legislación general administrativa, ya que ésta, por su propia naturaleza, debe limitarse a establecer los principios y reglas ordenadoras del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, sin descender a aquellas precisiones que son más propias de la legislación especial o de las normas reglamentarias." [10]

Una de las novedades más importantes en relación con la Administración electrónica es la separación que prevé la LPAC 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 por la nueva Ley, 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

[10] Dictamen del Consejo de Estado nº 174/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de LRJSP, apartado III.A.1.3.

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.

De acuerdo con el artículo 11 de la LPAC, con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en la norma.

Las Administraciones públicas sólo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos.

III. Objetivos y contenido principal de la LRJSP

La LRJSP regula el régimen jurídico de las Administraciones públicas y del sector público institucional con el objetivo principal, marcado por el Informe CORA, de dotar de la máxima claridad y coherencia al marco normativo que regula la organización del sector público en España. En este sentido, se pretende conseguir una mejora en la eficacia de la actuación administrativa que se traduzca en un más atento cumplimiento de los principios de disciplina presupuestaria.

Son preocupaciones de la LRJSP que se traducen en reglas el evitar la creación de unidades, órganos o entes administrativos innecesarios o redundantes; arbitrar un control de eficacia o supervisión continua de los ya existentes que puede llegar a determinar su supresión en el caso de que no atiendan con eficacia a los fines para los que fueron creados; obligar a la inscripción de los entes institucionales de todas las Administraciones en un inventario gestionado por el Estado

como requisito previo a su entrada en funcionamiento; regular con detalle la transformación, fusión y disolución de organismos públicos; suprimir las agencias estatales, cuya autonomía financiera no se considera compatible con el actual escenario de contención presupuestaria; y establecer una normativa uniforme y más completa de los convenios de colaboración y los consorcios, con el propósito de mejorar la fiscalización del gasto público realizado a través de estas figuras[11].

Pero también recoge previsiones no de índole presupuestaria referidas a la ordenación de las competencias de las unidades, órganos y entes administrativos y de las relaciones entre Administraciones públicas, así como al funcionamiento electrónico de las Administraciones públicas.

El articulado se integra por 158 artículos divididos en tres títulos, ordenados a su vez en capítulos y, varios de éstos, en secciones; a los que hay que añadir 22 disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y 18 finales.

El Título preliminar recoge las importantes disposiciones generales y principios de actuación y funcionamiento del sector público y se divide en seis capítulos:

-Capítulo I. Disposiciones generales.
-Capítulo II. De los órganos de las Administraciones Públicas.
-Capítulo III. Principios de la potestad sancionadora.
-Capítulo IV. De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
-Capítulo V. Funcionamiento electrónico del sector público.
-Capítulo VI. De los convenios.

El contenido del Título preliminar procede de la LRJPAC y hay que destacar que en la regulación de los convenios administrativos se tiene en cuenta lo señalado por el Dictamen nº 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre, de 2010, que recomendaba sistematizar su marco legal

[11] Sobre la LRJSP puede verse AAVV (dir. GOSALBEZ PEQUEÑO, H.), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Wolters Kluwer-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2016.

y tipología, establecer los requisitos para su validez, e imponer la obligación de remitirlos al propio Tribunal.

El Título I, dedicado a la Administración General del Estado, se divide en cuatro capítulos:

-Capítulo I. Organización administrativa.
-Capítulo II. Los Ministerios y su estructura interna.
-Capítulo III. Órganos territoriales.
-Capítulo IV. De la Administración General del Estado en el exterior.

Recoge el Título I principalmente la regulación contenida en la LOFAGE.

El Título II se dedica a la organización y funcionamiento del sector público institucional y a tal efecto establece, por un lado, normas básicas para todas las Administraciones públicas, como la obligatoriedad de inscribir la creación, transformación o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional en el nuevo Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local; y, por otro, en el ámbito de la Administración General del Estado, fija una nueva clasificación del sector público estatal para los organismos y entidades que se creen a partir de la entrada en vigor de la Ley, que quedan reducidos a los siguientes tipos: organismos públicos, que incluyen los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles estatales, consorcios, fundaciones del sector público y fondos sin personalidad jurídica.

Se divide el Título II en ocho capítulos:

-Capítulo I. Del sector público institucional.
-Capítulo II. Organización y funcionamiento del sector público institucional estatal.
-Capítulo III. De los organismos públicos estatales.
-Capítulo IV. Las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal.
-Capítulo V. De las sociedades mercantiles estatales.
-Capítulo VI. De los consorcios.
-Capítulo VII. De las fundaciones del sector público estatal.

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

El Título III se dedica a las Relaciones Interadministrativas y a sus principios rectores derivados de los artículos 2, 14 y 138 de la Constitución, como la adecuación al sistema de distribución de competencias, la solidaridad interterritorial, la programación y evaluación de resultados y el respeto a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos.

Siguiendo la jurisprudencia constitucional, se definen y diferencian dos principios clave de las relaciones entre Administraciones: la cooperación, que es voluntaria y la coordinación, que es obligatoria. Sobre esta base se regulan los diferentes órganos y formas de cooperar y coordinar.

Se desarrollan ampliamente las técnicas de cooperación y en especial, las de naturaleza orgánica, entre las que destaca la Conferencia de Presidentes, que se regula por primera vez, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

Se divide el Título III en cuatro capítulos:

-Capítulo I. Principios generales de las relaciones interadministrativas.
-Capítulo II. Deber de colaboración.
-Capítulo III. Relaciones de cooperación. Dividido en dos secciones.
-Capítulo IV. Relaciones electrónicas entre las Administraciones.

Viene a recoger la nueva Ley las disposiciones básicas sobre organización administrativa de la LRJPAC, y las reglas aplicables a la AGE que se contenían en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Estas normas se complementan con otras previsiones de diverso carácter procedentes de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que la desarrolla parcialmente, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Publico, aprobado por Real Decreto Legislativo

3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, y la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Asimismo, existen diversas referencias a la legislación financiera y presupuestaria, concretamente a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Como advirtió en su Dictamen del Consejo de Estado nº 274/2015, de 29 de abril, la LRJSP lleva a cabo, más que una reforma, una codificación de las normas actualmente existentes en materia de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas en general y de la Administración del Estado en particular.

Entre las modificaciones normativas que introduce la LRJSP hay que destacar sobre todo las reformas que lleva a cabo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de la que se modifica los artículo 2 y 3, referidos al sector público estatal y al sector público administrativo, empresarial y fundacional.

IV. Estructura y cuestiones reguladas por la LPAC

La LPAC, cuyo objetivo principal es regular con carácter básico las relaciones externas entre las Administraciones públicas y los ciudadanos, consta de 133 artículos, estructurados en seis títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

El Título preliminar establece las Disposiciones generales, definiendo el objeto de la Ley y su ámbito subjetivo de aplicación.

El Título I se dedica a los interesados en el procedimiento y tiene dos capítulos.

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

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

El Título II regula la actividad de las Administraciones públicas y también se estructura en dos capítulos:

-Capítulo I. Normas generales de actuación

-Capítulo II. Términos y plazos

El Título III, referido a los actos administrativos, consta de tres capítulos:

-Capítulo I. Requisitos de los actos administrativos

-Capítulo II. Eficacia de los actos

-Capítulo III. Nulidad y anulabilidad

Por su parte, el Título IV establece las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común y se estructura en siete capítulos:

-Capítulo I. Garantías del procedimiento

-Capítulo II. Iniciación del procedimiento

-Capítulo III. Ordenación del procedimiento

-Capítulo IV. Instrucción del procedimiento

-Capítulo V. Finalización del procedimiento

-Capítulo VI. De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común

-Capítulo VII. Ejecución

El Título V contiene las normas sobre la revisión de los actos en vía administrativa, con dos capítulos.

-Capítulo I. Revisión de oficio

-Capítulo II. Recursos administrativos

El novedoso Título VI regula la iniciativa legislativa y la potestad normativa de las Administraciones públicas, estableciendo los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.

La LPAC deroga expresamente la LRJPAC y la LAECSP, así como el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro y los artículos 2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29.1.a), 29.1.d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48, 50, los apartados 1, 2 y 4 de la disposición adicional primera, la disposición adicional tercera, la disposición transitoria primera, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP.

En cuanto a las modificaciones normativas que lleva a cabo la LPAC, cabe destacar la reforma de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

V. El Informe CORA como base de las reformas introducidas por las Leyes 39 y 40 de 2015

Las exposiciones de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), reconocen expresamente la decisiva influencia en las mismas del informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), que se presentó en Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013[12].

[12] Las conclusiones finales de CORA se reflejan en el documento del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministerio de la Presidencia, "Reforma de las Administraciones Públicas", Madrid, 2013 (http://www.seap.minhap.gob.es, fecha de consulta 13 de junio de 2016).

Tanto la LPAC como la LRJSP tienen al Informe CORA como su principal antecedente y al mismo tiempo éste puede explicar la rapidez con que el Gobierno impulsó la tramitación administrativa y parlamentaria de las normas, que sin embargo resulta muy criticable por la importancia fundamental de estas leyes que establecen los pilares básicos del Derecho administrativo y merecían un mayor debate y análisis[13].

El informe CORA establece respecto de cada medida a adoptar su plazo de implantación y para la nueva ley de procedimiento administrativo común (encargada al grupo 2, subcomisión de simplificación administrativa) contemplaba un horizonte de 24 meses[14]; mientras que para la nueva ley de régimen jurídico del sector público el plazo previsto era de 18 meses[15].

La creación de CORA aparecía prevista en el "Programa Nacional de Reformas 2013 del Reino de España"[16] y formó parte del proyecto reformista del Gobierno español para hacer frente a la crisis económica, que tuvo como otras medidas la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad

[13] Critica con razón MARTIN REBOLLO, L. ("Análisis de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas", Aranzadi digital num.1/2015, págs. 1 y 2) que una norma de tanta importancia y significado institucional como la LPAC se tramitara en el Congreso en Comisión con competencia legislativa plena en una sola sesión y tras apenas dos meses desde su presentación (en los cuales se incluye el inicial debate de totalidad y los plazos de presentación de enmiendas) finalizara su tramitación en el Senado apenas un mes después desde que entrara el proyecto en la Cámara. Lo mismo puede decirse respeto del nivel de acuerdo conseguido: en el Congreso de las 258 enmiendas presentadas sólo fueron aceptadas 20 (13 de ellas del grupo mayoritario que apoyaba al Gobierno) y 9 transaccionales. Y en el Senado, de las 380 enmiendas presentadas no prosperó ninguna.

[14] Medida nº 2.04.002.20, "Integración del procedimiento administrativo convencional y el procedimiento administrativo electrónico", documento "Reforma de las Administraciones Públicas. 2. Subcomisión de simplificación administrativa", disponible en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/medidas/CORA-Medidas-de-la-Subcomision-de-Simplificacion/CORA-Medidas%20de%20la%20Subcomisi%C3%B3n%20de%20Simplificaci%C3%B3n.PDF, págs. 65 y ss. (fecha de consulta 25 de mayo de 2016).

[15] Medida nº 4.00.001, "Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas", documento "Reforma de las Administraciones Públicas. 4. Subcomisión de administración institucional", disponible en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/medidas/CORA-Medidas-de-la-Subcomision-de-Administracion-Institucional/CORA-Medidas%20de%20la%20Subcomisi%C3%B3n%20de%20Administraci%C3%B3n%20Institucional.pdf, págs. 8 y ss. (fecha de consulta 23 de mayo de 2016).

[16] Véase el documento completo en www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/pnr/PNREspanya2013.pdf (fecha de consulta 13 de junio de 2016).

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la reforma laboral o la reestructuración del sistema financiero[17].

El Informe CORA partía 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[18] 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.

El Gobierno español constituyó CORA en octubre de 2012[19] con el objetivo de acometer un análisis profundo de la situación de la Administración pública que, contando con un buzón de aportaciones ciudadanas, y con la participación de organizaciones empresariales, sindicales, universidades y otros agentes[20], se realizara por funcionarios públicos como garantes del conocimiento en detalle de los procedimientos y estructuras existentes. Estos trabajos dieron

[17] El profesor EMBID IRUJO llegó a hablar de un nuevo Derecho público de la crisis económica ("El derecho público de la crisis económica", ponencia presentada al VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011, p. 118. Disponible en http://www.aepda.es/EscaparateFamilia.aspx?id=71-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA.aspx (fecha de consulta 13 de junio de 2016); y *El derecho de la crisis económica,* Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009).

[18] http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf (fecha de consulta 29 de mayo de 2016).

[19] Como antecedentes a la creación de CORA cabe resaltar el "Programa de Mejora de la Reglamentación y de Reducción de Cargas Administrativas" (BOE nº 109, de 7 de mayo de 2007), aprobado en cumplimiento del "Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la UE" aprobado por la Comisión Europea. El Programa preveía la creación de un Grupo de Alto Nivel, presidido por el MAP, que se encargaría de redactar un "Plan de Acción de Reducción de Cargas Administrativas", que se aprobó en 2008 (http://www.seap.minhap.gob.es, fecha de consulta 13 de junio de 2016), fijando el objetivo explícito de reducir en el 30 por 100, antes de 31 de diciembre de 2012, las cargas administrativas impuestas a las empresas españolas por la normativa vigente.

[20] Se constituyó un Consejo Asesor en el que estuvieron representados el Defensor del Pueblo, las organizaciones empresariales y representativas de empleados públicos (CC.OO., UGT, CSIF, FEDECA, CEOE-CEPYME), el Consejo de Consumidores y Usuarios, la Asociación de Trabajadores Autónomos, el Instituto de Empresa Familiar, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y la Asociación Española de Empresas de Consultoría. Asimismo, se abrió un buzón de participación ciudadana a través del cual se recibieron 2.239 sugerencias en materia de duplicidades y simplificación administrativa. Véase el Informe CORA de 21 de junio de 2013: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF (fecha de consulta 26 de abril de 2016).

lugar al Informe ejecutivo de CORA, con más de 200 medidas concretas de reforma[21] en cuatro grandes áreas de actuación:

-eliminación de duplicidades dentro de la Administración General del Estado (AGE) y entre la AGE y las Comunidades Autónomas (CCAA);

-mejora en la gestión de servicios y medios comunes;

-simplificación de procedimientos y eliminación de cargas administrativas para ciudadanos y empresas, apostando por la Administración electrónica (dentro de la cual se incluía como medida la integración de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos –LAECSP- en la normativa del procedimiento administrativo común);

-y racionalización orgánica o "adelgazamiento" de las Administraciones públicas (dentro de la cual se preveía como medida la aprobación de una nueva ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas).

El objetivo de CORA era realizar un estudio completo de la situación de las Administraciones públicas en España y proponer al Gobierno de la Nación, la Conferencia de Presidentes y el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las reformas que sería necesario introducir en las mismas para dotarlas del tamaño, la eficiencia y la flexibilidad demandadas por los ciudadanos y la economía del país y para transformar su estructura con el doble objetivo de posibilitar el crecimiento económico y la prestación efectiva de los servicios públicos y de eliminar aquellas disfuncionalidades y defectos que pudieran dificultar ambos.

[21] Plantea en su informe un total de 217 propuestas de medidas de las que 139 afectan al Estado y a las CC.AA. y 78 exclusivamente a la AGE. De estas 217 medidas, 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración Pública; 118 tienden a eliminar duplicidades con las CC.AA. y dentro del Estado; 42 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 38 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales. Esas 217 medidas han pasado finalmente a ser 222 (véase el Informe ejecutivo, balance CORA, febrero 2016, disponible en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/proceso/CORA-Informe-ejecutivo-balance-CORA-febrero-2016.pdf (fecha de consulta 13 de marzo de 2016).

Para luchar contra las ineficiencias y redundancias competenciales, la CORA organizó su tarea a través de la creación de las Subcomisiones de Duplicidades, Simplificación, Gestión de Servicios y Medios Comunes, y Administración Institucional. Junto a unas medidas de carácter horizontal, el informe CORA recoge las propuestas de cada una de ellas.

Con el objetivo de realizar un seguimiento exhaustivo de la implantación de las medidas del CORA, el Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), con rango de Subsecretaría y dependiente de la Vicepresidencia del Gobierno y funcionalmente también del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. La competencia de la Oficina es velar por la ejecución de las medidas y elaborar y elevar al Consejo de Ministros informes trimestrales y anuales de seguimiento de las mismas[22].

Tanto el informe ejecutivo, como el detalle de las medidas y los informes de seguimiento resultan accesibles en la web de CORA y en el Portal de Transparencia del Gobierno español: http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html y www.Transparencia.gob.es.

La regulación actual de OPERA[23] se concreta en el Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto, de modificación del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, que le asigna además las funciones de gestión del Portal de Transparencia del Gobierno de España, que efectúa a través de la Oficina de Transparencia y acceso a la información (OTAI).

---

[22] El informe anual de progreso correspondiente al año 2015 se puede descargar en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/proceso/CORA-Informe-Anual-de-seguimiento-2015.pdf (fecha de consulta 13 de junio de 2016).

[23] OPERA realiza sus trabajos de coordinación, impulso, evaluación y seguimiento de las medidas CORA sin presupuesto propio y con funcionarios de alto nivel de otros Ministerios en atribución temporal de funciones. Cada una de las 222 medidas finalmente planteadas se ha asignado a un Ministerio, designándose a su vez en cada uno de ellos a los responsables directos de su implantación. La aplicación informática de seguimiento se alimenta mensualmente con los datos y estadísticas aportados por los distintos departamentos ministeriales, lo que permite verificar el cumplimiento de las medidas. Con dicha aplicación se actualizan permanentemente los datos de ahorros, convenios, y avance de la normativa, entre otros (http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/proceso/CORA-Informe-Anual-de-seguimiento-2015.pdf, p. 10; fecha de consulta 13 de junio de 2016).

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha realizado una evaluación de la agenda de reforma de la CORA frente a las buenas prácticas y experiencias en países de la OCDE[24], identificando oportunidades de mejora y analizando en profundidad diferentes ámbitos de la reforma tales como finanzas públicas, gestión de TIC, gobernanza multinivel o mejora regulatoria, prestando particular atención a los retos de la implementación.

En la evaluación realizada se destaca que España comparte con otros países de la OCDE la necesidad de asegurar un enfoque coherente y de conjunto del gobierno al paquete de reformas. Esto es especialmente necesario en vista del alto grado de descentralización y fragmentación institucional existente en todo el sector público español. La experiencia de otros países de la OCDE en materia de reforma administrativa muestra que ésta es exitosa cuando no se concibe como un ejercicio por una sola vez, sino más bien como un proceso de mejora continua que identifique en permanencia tanto las carencias e ineficiencias, como las oportunidades de mejora[25].

Para la OCDE, transformar la reforma en un proceso continuo de mejora es particularmente relevante para que la administración pública ejerza una influencia positiva en el crecimiento y contribuya a superar los efectos de la crisis económica por la que ha atravesado España.

VI. Otras reformas importantes para la simplificación, la buena regulación y la reorganización administrativa aprobadas en España en los últimos años

En un contexto general de reformas impulsadas tanto por la Unión Europea como por el Estado español en una etapa de fuerte crisis económica[26], hay que tener en cuenta que han sido muy

[24] Estudios de gobernanza pública de la OCDE, "España: de la reforma administrativa a la mejora continua", cuyo texto se encuentra en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/ocde/PGR-SPain-Resumen-Ejecutivo/PGR%20SPain%20Resumen%20Ejecutivo.pdf (fecha de consulta 23 de mayo de 2016).

[25] OCDE, *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, págs. 271 y ss.

[26] Véase RIVERO ORTEGA, R., "Medidas para la sostenibilidad administrativa (austeridad, transparencia, eficiencia y racionalización). Análisis crítico de los artículos 32 a 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo", *Noticias de la Unión Europea*, nº 325 (2012), págs. 111 y ss.; y PONCE SOLER, J., *El derecho y la (ir)*

numerosas las modificaciones legales aprobadas en los últimos años con trascendencia para el procedimiento administrativo y la organización de las Administraciones públicas.

En este sentido, debe resaltarse en primer lugar el impacto de la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (la llamada "Directiva de Servicios"), que se realizó a través de una ley de carácter horizontal sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios (conocida como "Ley Paraguas", la Ley 17/2009, de 23 de noviembre) [27], que ofrece un marco general de referencia, y una ley de modificación de 48 leyes estatales (conocida como "Ley Ómnibus", la Ley 25/2009, de 22 de diciembre) que tiene por objetivo adaptar la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009 y dinamizar en mayor medida el sector servicios y alcanzar ganancias de competitividad en relación con los países europeos, extendiendo los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva.

Los cambios se dirigieron a mejorar la regulación para que sea más eficaz pero menos gravosa para ciudadanos y empresas. Fundamentalmente, se sustituyó la figura de la autorización previa que regía el acceso en numerosas actividades por meras comunicaciones de inicio de la actividad o declaraciones responsables por parte del prestador a la Administración. De este modo se redujeron barreras y costes de entrada a la actividad económica.

Por otro lado, se eliminaron requisitos y otros obstáculos que restringían de forma innecesaria o desproporcionada la puesta en marcha de actividades e impedían o retrasaban los nuevos proyectos emprendedores y la creación de empleo.

En este sentido, se otorgó validez en todo el territorio nacional a diversas autorizaciones o habilitaciones para el ejercicio de una actividad (de modo que el prestador de servicios no tuviese que obtener una nueva autorización en cada comunidad autónoma en la que quiere ejercer), se

reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos: las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013.

[27] PAREJO ALFONSO, L.J., "La Directiva Bolkenstein y la Ley paraguas: ¿Legitima el fin cualesquiera medios para la reconversión del Estado "autoritativo"?", *Revista Española de Derecho Europeo*, nº. 32 (2009), págs. 431-467.

simplificaron procedimientos administrativos (tramitación telemática, supresión de autorizaciones provisionales, unificación de trámites de apertura y funcionamiento), y se establecieron más supuestos de silencio positivo aunque sin llegar a ser como proponía la reforma legal la norma general en los supuestos de falta de contestación por parte de una Administración[28].

La Ley 25/2009 introdujo así los nuevos artículos 39 bis (Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad) y 71 bis (Declaración responsable y comunicación previa) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), así como el nuevo apartado 3 del artículo 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos en el ámbito del procedimiento administrativo común (LAECSP), para disponer que en los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, los ciudadanos tienen derecho a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia.

Con posterioridad, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, extendió a las actividades comerciales el régimen de acceso y ejercicio legalmente fijado para las de servicios y suprimió las autorizaciones y licencias municipales exigidas, tanto en la iniciación de dichas actividades como en la apertura de los establecimientos ligados a las mismas. Las autorizaciones y licencias fueron sustituidas por una declaración responsable de los operadores.

La Ley 2/2011 también recogió en el Capítulo I (Mejora de la calidad de la regulación) de su Título I (Mejora del entorno económico), unos principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones públicas.

Así, dispuso el artículo 4 de la Ley 2/2011 que en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad,

[28] También el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación, y de simplificación administrativa, dispuso la modificación del sentido del silencio administrativo en 125 procedimientos administrativos de la AGE.

proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa obligó a justificar de manera suficiente la adecuación a dichos principios.

La norma obligaba a los poderes públicos (¡qué objetivo más plausible y a la vez menos cumplido en el ordenamiento jurídico español¡) a procurar el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general.

Para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación, el artículo 5 de la Ley 2/2011 previó que las Administraciones públicas:

> "1. Impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar.
> 2. Prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, justificando entre otros los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma. Para ello pondrán a disposición de los interesados todos los canales de comunicación necesarios, especialmente a través de medios telemáticos, y asimismo aportarán la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas.
> 3. Promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación".

Pero también obligó la Ley 2/2011 a la adaptación de la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación en el marco de la Conferencia Sectorial de Administración Pública.

Otra norma que suprimió trámites administrativos fue la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios, que eliminó todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el texto con una superficie de hasta 300 metros cuadrados[29]. Así mismo, extendió la reforma a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra.

También la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, recogió una serie de medidas de simplificación administrativa y de reducción de la burocracia en el ámbito de la creación de empresas y de la actividad emprendedora. La norma creó los Puntos de Atención al Emprendedor como ventanillas únicas electrónicas o presenciales a través de las que poder realizar todos los trámites para el inicio, ejercicio y cese de la actividad empresarial, garantizando la existencia de al menos un Punto de Atención al Emprendedor electrónico en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo para prestar la totalidad de los servicios previstos en la Ley.

En el mismo sentido, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, desarrolló en su capítulo V el "principio de eficacia en todo el territorio nacional". De acuerdo con el mismo, basado en la confianza mutua, cualquier operador legalmente establecido, o cualquier bien legalmente producido y puesto en circulación, podrá ejercer la actividad económica o circular en todo el territorio nacional sin que quepa en principio exigirles nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes diferentes. Se regulan con detalle en la norma diferentes supuestos de acreditaciones, reconocimientos, calificaciones, certificaciones y cualificaciones y actos de habilitación y la previsión expresa en la normativa autonómica o local de

[29] Ampliados a 500 m2 por la disposición final 7ª de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización; y a 750 m2 por la disposición final 3ª de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado.

la validez del régimen aplicable a los operadores establecidos en otros lugares del territorio. Este principio de eficacia no es, sin embargo, aplicable a determinadas actuaciones relacionadas con las instalaciones o infraestructuras físicas, con la ocupación del dominio público o con la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado, como sucede con las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia, que se consideran incluidas en las previsiones del segundo párrafo del artículo 20.4 de la citada Ley.

Por otra parte, la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, estableció el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la AGE y el establecimiento de Puntos Generales de Entrada similares en el resto de las Administraciones públicas. Así mismo, estableció la obligatoriedad a partir de 15 de enero de 2015 del uso de la factura electrónica para todos los proveedores de bienes y servicios a las Administraciones.

Desde el punto de vista de la organización y funcionamiento de la Administración local, resulta de gran importancia la reforma llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que revisa de forma completa el estatuto jurídico de la Administración local establecido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local con apoyo en la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en uso de los recursos públicos locales. La situación de crisis económica llevó al legislador a la adopción de determinadas medidas de racionalización de la organización administrativa con el objetivo de evitar costes excesivos o innecesarios[30].

[30] Sobre la influencia de la crisis económica en la Administración pública local pueden verse los trabajos de BOIX PALOP, A., "Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de servicios locales", *Diario del Derecho municipal,* Iustel, 3 de enero de 2014; CASTILLO BLANCO, F., "Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Diario del Derecho municipal,* Iustel, 3 de enero de 2014; COSCULLUELA MONTANER, L., y MEDINA ALCOZ, L. (dir.), *Crisis económica y reforma del régimen local,* Civitas-Thomson, Navarra, 2012; EMBID IRUJO, A. "Crisis económica y reforma local", en la obra colectiva COSCULLUELA MONTANER, L., y MEDINA ALCOZ, L. (dir.), *Crisis económica y reforma del régimen local,* Civitas-Thomson, Navarra, 2012; MELLADO RUIZ, L., "Notas críticas sobre el Anteproyecto de ley para la

La Ley 27/2013 recogió diversas medidas dirigidas a la racionalización organizativa e integración coordinada de servicios[31].

Los objetivos principales de la norma son clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio "una Administración una competencia", racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

También pretende la Ley 27/2013 impulsar el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal por parte de la Administración local racionalizando su estructura y garantizando su sostenibilidad financiera. A tal efecto, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional 233/99, de 16 de diciembre, invoca de forma conjunta los títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1.14.ª, sobre hacienda general y deuda del Estado, y en el artículo 149.1.18.ª, sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Otra norma clave para las Administraciones públicas españolas fue la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que con su entrada en vigor para la Administración General del Estado el 10 de diciembre de 2014 permitió superar el retraso histórico de nuestro ordenamiento al respecto[32].

---

racionalización y sostenibilidad de la Administración local, entre la reforma y la intervención", *Revista CEMCI,* 17, 2012; y NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Crisis económica y cambios estructurales en el régimen del ejercicio de actividades", en *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Actas del VI Congreso de la AEPDA, INAP, Madrid, 2012.

[31] Véase AAVV, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios* (Coord. DOMINGO ZABALLOS, M.), Aranzadi, Cizur Menor, 2014 y LAGO NÚÑEZ, G., "¿Para qué se ha aprobado la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local?", *Diario La Ley*, nº 8288 (2014).

[32] Véase el monográfico de la Revista Aletheia. Cuadernos Críticos del Derecho, nº 2 (2015), É*tica de la función pública y transparencia*, coordinado por PINTOS SANTIAGO, J. y del mismo autor, "La nueva configuración de la transparencia en la contratación administrativa. Comentario de urgencia al Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno", *Contratación administrativa práctica*, nº 126 (2013), págs. 50 y ss.

La norma tiene como objetivos el incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública –lo que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconocer y garantizar el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–.

La disposición final 1.2 de la Ley 19/2013 modificó la redacción del artículo 37 de la LRJPAC para reconocer el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, archivos y registros y remitir en cuanto a su regulación a los términos y las condiciones establecidas en la Constitución y en la propia Ley 19/2013.

De esta forma, y en concordancia con el Derecho comparado europeo, la Ley incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas en materia de información institucional, organizativa y de planificación.

Se garantiza el acceso a la información como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo.

Hay que tener en cuenta que el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos está reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución y su desarrollo legal en el artículo 37 de la LRJPAC contemplaba una regulación detallada que contemplaba previsiones específica sobre el acceso a los documentos que contuviesen datos referentes a la intimidad de las personas, a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figurasen en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, pudiesen hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

También se preveía una limitación del derecho de acceso respecto a los expedientes “que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades

Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho administrativo; …que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado; …tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando; … relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial; … relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria."

Y se remitía a su regulación específica el acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas, el acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes, los archivos regulados por la legislación del régimen electoral, los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública, el Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una ley, el acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local, y la consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.

En su nueva redacción, el artículo 37 LRJPAC se limita a remitir el régimen jurídico del derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, archivos y registros a lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Varias Comunidades Autónomas han aprobado sus propias leyes de transparencia, antes y después de la normativa estatal. Se pueden destacar así la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra; la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de Murcia; la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias; la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña; la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación

Ciudadana de Aragón; la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana; y la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia[33].

Otra importante norma que puede ser destacada como antecedente de la LPAC y la LRJSP es la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

Las previsiones de esta norma, que resultan de aplicación desde el 1 de junio de 2015, configuran un Tablón Edictal Único, a través del "Boletín Oficial del Estado".

En el nuevo régimen legal, los anuncios de notificación que realice cualquier Administración pública cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar o el medio de la notificación, o bien intentada esta, no se hubiese podido practicar, deberán publicarse necesariamente en el BOE. Previamente, y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar el anuncio en los boletines territoriales o en los tablones de anuncios existentes.

Esta nueva regulación resultará de aplicación cualquiera que sea la Administración competente para realizar la notificación, la materia sobre la que verse o el tipo de procedimiento administrativo de que se trate, incluidos aquellos que cuentan con normativa específica.

Además, la ley 15/2014 modifica la LAECSP para asegurar el uso de una única relación de certificados electrónicos reconocidos en todas las Administraciones públicas.

Por otra parte, la Ley 15/2014 recoge diversas medidas de reordenación de la Administración institucional, llevando a cabo una reorganización de organismos públicos con la finalidad de mejorar su eficiencia y reducir el gasto público.

[33] Con anterioridad se había probado en Galicia la Ley 4/2006, de 30 de junio, sobre normas reguladoras de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública.

En fin, puede destacarse también la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo, que pretende garantizar que el ejercicio del cargo se realice con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas.

Se incluyen en la norma las disposiciones relativas al nombramiento de los altos cargos, introduciendo nuevos mecanismos para velar por la idoneidad del candidato, que permitan un análisis previo de la posible existencia de conflictos de intereses y que aseguren el control del órgano que tiene asignadas las competencias en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses.

Por otro lado, la Ley 3/2015 también aclara el régimen retributivo, de protección social, de uso de recursos humanos y materiales así como de incompatibilidades que serán aplicables a los altos cargos incluidos en su ámbito de aplicación; y refuerza el control del cumplimiento de sus disposiciones, dotando al órgano competente para ello, la Oficina de Conflictos de Intereses, de nuevas competencias y medios para desarrollar sus funciones con las máximas garantías de competencia, transparencia e independencia[34].

VII. Entrada en vigor de la LPAC y LRJSP

Consciente de la importancia estructural de estas normas para el funcionamiento de las Administraciones públicas y para sus relaciones con los ciudadanos, la LPAC y la LRJSP contemplaron una "vacatio legis" muy amplia, de 1 año, de forma que según la disposición final 7 de la LPAC y la disposición final 18 de la LRJSP, las citadas leyes entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», que se produjo el 2 de octubre de 2015[35].

No obstante, las previsiones de la LPAC relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general

[34] LÓPEZ DONAIRE, B., "Comentario a la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo", Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, nº 2 (2015), págs. 185-194.
[35] Véase al respecto MAYOR GÓMEZ, R., "La notificación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas: novedades y cuestiones jurídicas controvertidas", *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, nº 4 (2015), p. 71.

electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley, esto es, en octubre de 2017.

Por su parte. La LRJSP prevé que hasta que, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional cuarta, concluya el plazo de adaptación de las agencias existentes en el sector público estatal, se mantendrá en vigor la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales.

La disposición final 17 de la LRJSP establece que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la norma, se deberán adecuar a la misma las normas estatales o autonómicas que sean incompatibles y que los consorcios creados por una ley singular aprobada por las Cortes Generales con anterioridad a la aprobación de la LRJSP seguirán rigiéndose por su legislación especial hasta que se produzca la citada adaptación normativa.