La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: cuestiones generales

José Ramón Rodríguez Carbajo

Abogado del Estado ante el Tribunal Supremo

Diario La Ley, Nº 8841, Sección Doctrina, 11 de Octubre de 2016, Editorial Wolters Kluwer

LA LEY 484/2016

En el presente estudio se pretende dar una visión general de las novedades más relevantes que introduce la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Normativa comentada

L 39/2015, de 1 Oct. (procedimiento administrativo común de las administraciones públicas)

L 30/1992 de 26 Nov. (régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)

I. CUESTIONES GENERALES

1. Título competencial

La LPAC (LA LEY 15010/2015) constituye una ley de bases aplicable a todas las Administraciones Públicas conforme a los títulos competenciales que establece su disposición final 1ª en los siguientes términos:

«1. Esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española (LA LEY 2500/1978), que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

2. El título VI de iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones y la disposición adicional segunda de adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, se aprueban también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.ª, relativo a la Hacienda general, así como el artículo 149.1.13.ª que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

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

Sobre el título competencial «procedimiento administrativo común» se ha pronunciado el TC en diversas ocasiones; así p.ej. en la STC 130/2013 (LA LEY 87220/2013), recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Subvenciones vigente, FJ 7º, se señala lo que sigue:

«En cuanto al segundo de los títulos habilitantes del Estado que, ex art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978), amparan la Ley recurrida, este Tribunal también se ha pronunciado con reiteración sobre lo que debe entenderse por procedimiento administrativo común, a los efectos prevenidos en el citado art. 149.1.18 CE. (LA LEY 2500/1978) El adjetivo «común» que el precepto constitucional utiliza lleva a entender que lo que el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado es «la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia (lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18 CE (LA LEY 2500/1978)), coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa ratione materiae. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 227/1988 (LA LEY 2428/1988), FJ 32)».

Ahora bien, la LPAC (LA LEY 15010/2015) ha querido en su art. 1.2 que los trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley (sean establecidos por la legislación estatal o por las autonómicas) sean fijados «solo mediante ley» y «cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento y de manera motivada» quedando limitada la potestad reglamentaria al establecimiento de especialidades procedimentales relativas a: «los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación ,publicación e informes a recabar».

2. Entrada en vigor

La disposición final 7ª LPAC (LA LEY 15010/2015) establece una amplia vacatio legis:

«La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley».

En consecuencia, la LPAC (LA LEY 15010/2015) entrará en vigor el 2 de octubre de 2016 a excepción de las concretas previsiones a que alude el párrafo segundo de la disposición final 7ª LPAC (LA LEY 15010/2015) que entrarán en vigor el 2 de octubre de 2018. Ante esa amplia vacatio legis pierde actualidad el régimen transitorio de los procedimientos contenido en la disposición transitoria 3ª.

3. Plazo para la adaptación normativa de los procedimientos existentes

Con arreglo a la disposición final 5ª LPAC (LA LEY 15010/2015):

«En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, se deberán adecuar a la misma las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo previsto en esta Ley».

4. Normas derogadas expresamente por la LPAC

Con arreglo a su disposición derogatoria única:

«2. Quedan derogadas expresamente las siguientes disposiciones:

a) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LA LEY 3279/1992).

b) Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LA LEY 6870/2007).

c) Los artículos 4 (LA LEY 3603/2011) a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LA LEY 3603/2011).

d) Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (LA LEY 1636/1993), por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

e) Real Decreto 1398/1993 (LA LEY 2846/1993), de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

f) Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo (LA LEY 2197/1999), por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

g) Los artículos 2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29.1.a), 29.1.d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48, 50, los apartados 1, 2 y 4 de la disposición adicional primera, la disposición adicional tercera, la

disposición transitoria primera, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009 (LA LEY 20250/2009) de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LA LEY 6870/2007)».

Si bien, respecto a las previsiones que no entrarán en vigor hasta el 2 de octubre de 2017, se mantendrán vigentes hasta entonces los artículos de las Leyes 30/1992 (LA LEY 3279/1992), 11/2007 (LA LEY 6870/2007) y Decreto 1.671/2009 relativos a esas materias,

II. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LPAC

1. El ámbito subjetivo: de la aplicación de la Ley 30/1992 a todas las Administraciones Públicas a la aplicación de la LPAC a todo el sector público

La Ley 30/1992, art. 2, (LA LEY 3279/1992) se aplicaba a las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entidades de Derecho Público).

La LPAC (LA LEY 15010/2015) extiende su ámbito de aplicación al sector público que incluye entidades de derecho privado como las fundaciones o las empresas públicas, («que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas») en línea con el proceso de control e intervención creciente de las Administraciones Públicas sobre esas entidades y de afectación a las mismas de la legislación administrativa (p.ej:. la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LA LEY 19656/2013)).

El art. 2 LPAC (LA LEY 15010/2015) dice así:

«1. La presente ley se aplica al sector público, que comprende:

a) La Administración General del Estado.

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Las Entidades que integran la Administración Local.

d) El sector público institucional.

2. El sector público institucional se integra por:

a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la

Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior.

4. Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley» (1) .

2. El ámbito objetivo: los procedimientos que se rigen por su normativa específica

La disposición adicional 1ª LPAC (LA LEY 15010/2015) —en línea con el art. 1.2 ya visto— da preferencia a los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales sobre lo dispuesto en la LPAC (LA LEY 15010/2015) pero sólo respecto a los trámites adicionales, distintos o no exigibles.

No obstante, da una preferencia absoluta a la legislación especial con aplicación solo supletoria de la LPAC (LA LEY 15010/2015) a los procedimientos en las siguientes materias: tributaria y aduanera, Seguridad Social y Desempleo, tráfico y seguridad vial, infracciones del orden social, extranjería y asilo (disposición adicional 1ª).

En cambio, la LPAC (LA LEY 15010/2015) no ha recogido la exclusión de la misma de los procedimientos disciplinarios establecida en el art. 127.3 y en la disposición adicional 8ª de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992).

III. LOS INTERESADOS

1. La capacidad de obrar: coordinación con la LJCA

El art. 3 LPAC (LA LEY 15010/2015) extiende la capacidad de obrar 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, al igual que lo hace el párrafo segundo del art. 18 LJCA (LA LEY 2689/1998).

2. Novedades en la representación

El art. 5 LPAC (LA LEY 15010/2015) prevé que puedan actuar como representantes no sólo las personas físicas sino también las personas jurídicas siempre que ello esté previsto en sus Estatutos.

El mismo precepto establece como medio de acreditar la representación el apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica o a través de la acreditación de su inscripción en los registros electrónicos de apoderamientos a los que después aludiremos.

3. La identificación y firma electrónicas de los interesados

La LPAC (LA LEY 15010/2015) distingue entre la identificación de los interesados y su firma, ambas electrónicas, estableciendo que, con carácter general, sólo será necesaria la primera exigiéndose sólo la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y el consentimiento del interesado. Establece al respecto el art. 11 LPAC (LA LEY 15010/2015) que:

«1. 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 esta Ley.

2. Las Administraciones Públicas sólo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para:

a) Formular solicitudes.

b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.

c) Interponer recursos.

d) Desistir de acciones

e) Renunciar a derechos».

IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

1. Sujetos obligados y no obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas

El art. 14 LPAC (LA LEY 15010/2015) —bajo la rúbrica «derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas»—, regula esta trascendental cuestión en los siguientes términos:

«1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las

Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios».

2. El expediente administrativo en formato electrónico

La LPAC (LA LEY 15010/2015) incorpora, dentro del capítulo dedicado a «la ordenación del procedimiento», la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo. Hay que precisar que el expediente administrativo en formato electrónico debe ser algo más que una mera sustitución del sustrato papel por un sustrato CD/DVD (situación actual de los expedientes que no se encuentran en formato papel) pues como establece el art. 70 LPAC (LA LEY 15010/2015):

«1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autentificado y acompañado de un índice, asimismo autentificado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos».

Dado que la LJCA establece que el expediente administrativo «se enviará completo» (art. 48.4) se plantea con frecuencia si en el mismo deberán contenerse las notas, borradores o similares que se hubiesen generado durante la elaboración del acto o disposición recurrido. De ahí que resulte útil la precisión establecida en el núm. 4 del art. 70 LPAC (LA LEY 15010/2015) en los siguientes términos:

«4.No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones

Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento».

3. Los registros electrónicos de presentación de documentos y la conversión de los registros físicos en oficinas de asistencia en materia de registros

La LPAC (LA LEY 15010/2015) establece que cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General y que los Organismos públicos podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende. De la regulación del art. 16 LPAC (LA LEY 15010/2015) destacamos lo que sigue:

«1. Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

Los Organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende…

4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 y 2.

b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

5. Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecerse la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos para ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios…».

Actualmente, la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre (LA LEY 16238/2014), regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y su sede electrónica. Su ámbito de aplicación comprende la totalidad de los Departamentos ministeriales y de los Organismos públicos vinculados o dependientes (art. 7.2) —sin perjuicio de las sedes electrónicas propias de cada uno de ellos— y su contenido comprende, entre otros: Registro Electrónico Común, Dirección Electrónica Habilitada y Registro Electrónico de Apoderamientos.

4. Los registros electrónicos de apoderamientos

El Registro Electrónico de Apoderamientos cuenta con varios años de existencia en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y, actualmente, se encuentra regulado por la Orden 1637/2012, de 5 de julio, (modificada por la Orden núm. HAP/2478/2013, de 20 de diciembre) en el ámbito de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

La LPAC (LA LEY 15010/2015) dedica su extenso art. 6 a esta materia del que destacamos los siguientes puntos:

«1. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales dispondrán de un registro electrónico general de apoderamientos en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas. También deberá constar el bastanteo realizado del poder.

En el ámbito estatal, el registro electrónico general de apoderamientos será el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado.

Los registros generales de apoderamientos no impedirán la existencia de registros particulares en cada Organismo donde se inscriban los poderes otorgados para la realización de trámites específicos en el mismo. Cada Organismo podrá disponer de su propio registro electrónico de apoderamientos.

2. Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables entre sí, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos.

Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos permitirán comprobar válidamente la representación que ostentan quienes actúen ante las Administraciones Públicas en nombre de un tercero. mediante la consulta a otros registros administrativos similares, así como al registro mercantil, de la propiedad y a los protocolos notariales

Los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales serán interoperables con los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos …

4. Los poderes que se inscriban en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán corresponder a alguna de las siguientes tipologías:

a)Un poder general para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración.

b)Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto.

c) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites especificados en el poder.

A tales efectos, por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se aprobarán, con carácter básico, los modelos de poderes inscribibles en el registro distinguiendo si permiten la actuación ante todas las Administraciones de acuerdo con lo previsto en la letra a) anterior, ante la Administración General del Estado o ante las Entidades Locales.

Cada Comunidad Autónoma aprobará los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando se circunscriba a actuaciones ante su respectiva Administración…».

5. Archivo electrónico único de los procedimientos finalizados

El art. 17 LPAC (LA LEY 15010/2015) 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.

6. Adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado

La disposición adicional 2ª LPAC (LA LEY 15010/2015) prevé en su párrafo primero que:

«Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LA LEY 7774/2012)».

7. Los documentos públicos administrativos electrónicos, las copias auténticas de los documentos expedidas por las Administraciones Públicas y el régimen de los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo

Los arts. 26 (LA LEY 15010/2015), 27 (LA LEY 15010/2015) y 28 LPAC (LA LEY 15010/2015) regulan esas materias siempre sobre la preferencia del soporte electrónico. Así, se establece

que las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos a través de medios electrónicos, aun cuando se regula la expedición de copias auténticas tanto electrónicas como en papel y respecto a estas últimas se exigen códigos seguros de verificación mediante el acceso a los archivos electrónicos y, en los excepcionales supuestos en que se exija que el interesado presente documentos originales, se requiere la previa obtención de copia auténtica y posterior presentación electrónica.

V. TÉRMINOS Y PLAZOS

1. Se introduce el cómputo de los plazos por horas

Aun cuando los plazos por horas no son frecuentes en nuestro ordenamiento jurídico, sí existen algunos (p.ej. el plazo de 48 horas para interponer recurso contencioso administrativo contra la prohibición o la propuesta de modificación de reuniones, art. 122 LJCA (LA LEY 2689/1998); el plazo de 24 horas previsto en el art. 122 bis LJCA (LA LEY 2689/1998) que fue añadido por la Ley 2/2011 de Economía Sostenible (LA LEY 3603/2011); los juicios se señalan para votación y fallo en un día y a una hora, lo cual tiene relevancia a efectos de desistimiento; el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978 (LA LEY 1177/1978) establece en su art. 26.3 un plazo de 24 horas para que el Ayuntamiento o el Alcalde adopten medidas urgentes previas a la declaración de ruina (2) ; distintos plazos previstos por horas en la Ley Orgánica 5/1985 (LA LEY 1596/1985) de régimen electoral general (arts. 21.2, 27.4,etc.).

El art. 30 LPAC (LA LEY 15010/2015) señala respecto a ellos que.

«1.Salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles. Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil (3)

Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días».

2. En el cómputo de los plazos por días se declaran inhábiles los sábados

El art. 30.2 LPAC (LA LEY 15010/2015) declara inhábiles los sábados para el cómputo de los plazos en los procedimientos administrativos por días al igual que sucede actualmente en los procesos judiciales.

3. Se zanja la polémica relativa al cómputo de plazos de fecha a fecha

Se planteaba si el dies ad quem debía ser aquel cuyo ordinal coincida con el día siguiente al de notificación (tesis seguida por el TC: SS 148/1991, 48/2003 y 108/2004 y por alguna sentencia aislada del TS, p.ej: STS de 24 de junio de 2011, casación núm. 2899/2007 y de los Tribunales inferiores, p.ej: sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid núm.: 10.011/2010TSJ) o, por el contrario, debía ser aquel cuyo ordinal coincidiese con el día de la notificación (tesis seguida mayoritariamente por los Tribunales ordinarios) (4) . Ahora, la LPAC (LA LEY 15010/2015) opta por esa segunda tesis al precisar en el párrafo segundo de su art. 30.4 que:

«El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes».

4. Se sigue considerando hábil el mes de agosto a efectos del procedimiento administrativo

En este aspecto no se han equiparado procedimiento administrativo y proceso judicial por lo cual seguirán llevándose a cabo las clásicas notificaciones administrativas durante el mes de agosto (5) a pesar de los numerosos pronunciamientos judiciales en contra (6) .

5. Cómputo de plazos en los registros electrónicos

El art. 31 LPAC (LA LEY 15010/2015) establece que.

«1. Cada Administración Pública publicará los días y el horario en el que deban permanecer abiertas las oficinas que prestarán asistencia para la presentación electrónica de documentos, garantizando el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos.

2. El registro electrónico de cada Administración u Organismo se regirá a efectos de cómputo de los plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible.

El funcionamiento del registro electrónico se regirá por las siguientes reglas:

a) Permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.

b) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.

c) El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

3. La sede electrónica del registro de cada Administración Pública u Organismo, determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquélla y al calendario previsto en el artículo 30.7, los días que se considerarán inhábiles a los efectos previstos en este artículo. Este será el único calendario de días inhábiles que se aplicará a efectos del cómputo de plazos en los registros electrónicos, sin que resulte de aplicación a los mismos lo dispuesto en el artículo 30.6».

6. Nuevas causas de suspensión del plazo máximo para resolver los procedimientos

El art. 42.5 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) establece los supuestos en los que puede acordarse la suspensión del plazo máximo legal para resolver los procedimientos. La LPAC (LA LEY 15010/2015) introduce en su art. 22 dos causas de suspensión potestativa y tres de suspensión automática en los siguientes términos:

«1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:….

c) Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado….

g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.

2. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se suspenderá en los siguientes casos:

a) Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias, en el supuesto al que se refiere el artículo 39.5 de esta Ley, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atienda o, en su caso, se resuelva el recurso interpuesto ante la jurisdicción contencioso administrativa. Deberá ser comunicado a los interesados tanto la realización del requerimiento, como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

b) Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 87, desde el momento en que se notifique a los interesados el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación.

c)Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado».

7. Efectos del transcurso de los plazos máximos sin que se haya resuelto el procedimiento

El art. 24 LPAC (LA LEY 15010/2015) regula esta materia siguiendo las líneas básicas establecidas en el art. 43 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) aun cuando contiene algunas precisiones, complementos y novedades; así:

- «Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general».

- El silencio tendrá efecto desestimatorio, además de en los supuestos ya previstos expresamente en el art. 43 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) «en los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas».

- No habrá silencio positivo en los recursos de alzada resueltos por silencio e interpuestos también contra actos dictados por silencio cuando el recurso se refiera a las materias exceptuadas del silencio positivo también en el procedimiento administrativo inicial (es decir, no en vía de recurso).

- Por último, la LPAC (LA LEY 15010/2015) introduce la novedad de que, sin perjuicio de que el interesado pueda solicitarlo, el certificado acreditativo del silencio producido se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento (7) .

VI. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS DE OTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ante la creciente conflictividad en las relaciones entre Administraciones Públicas, la LPAC (LA LEY 15010/2015) ha considerado necesario introducir la siguiente previsión en su art. 39:

«5. Cuando una Administración Pública tenga que dictar, en el ámbito de sus competencias, un acto que necesariamente tenga por base otro dictado por una Administración Pública distinta y aquélla entienda que es ilegal, podrá requerir a ésta previamente para que anule o revise el acto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio (LA LEY 2689/1998), Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa y, de rechazar el requerimiento, podrá interponer recurso contencioso-administrativo. En estos casos, quedará suspendido el procedimiento para dictar resolución».

El problema que se plantea en la práctica es que, con arreglo al art. 44 LJCA (LA LEY 2689/1998), esos requerimientos se encuentran sujetos al plazo de dos meses desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.

VII. LAS NOTIFICACIONES

1. Preferencia de las notificaciones por medios electrónicos sobre las notificaciones en papel

En lo que ahora interesa, la LPAC (LA LEY 15010/2015) establece en su art. 41 que:

«1. Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.

b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante…

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios…

2. En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.

b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques…

7. Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar».

Los defectos de las notificaciones en papel constituyen uno de los motivos más frecuentes de anulación de actos administrativos en el proceso contencioso-administrativo e, indudablemente, ese motivo va a desaparecer con las notificaciones electrónicas.

2. Modificaciones en la práctica de las notificaciones en papel: modo de llevar a cabo el segundo intento de notificación

El art. 42 LPAC (LA LEY 15010/2015) se ocupa de la práctica de las notificaciones en papel ; las novedades que introduce sobre la regulación actual son, de una parte, que aun cuando se practique la notificación por el medio tradicional del papel también se pondrá la misma a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración para que aquél pueda acceder a ella de forma voluntaria; de otra parte, la LPAC (LA LEY 15010/2015) precisa el modo de llevar a cabo el segundo intento de notificación, cuestión polémica en la práctica que ha dado lugar a varias sentencias contradictorias dictadas por el TS incluso en recursos de casación en interés de la Ley (8) .

El art. 42 LPAC (LA LEY 15010/2015) dice así:

«1. Todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria.

2. Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá en la forma prevista en el artículo 44.

3. Cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos».

3. La práctica de las notificaciones electrónicas: desaparece el correo electrónico con acuse de recibo como medio de notificación electrónica

Con arreglo al art. 43 LPAC (LA LEY 15010/2015), las notificaciones electrónicas se practicarán en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo.

Desaparece así el correo electrónico con acuse de recibo previsto como medio de notificación electrónica en el Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolló la Ley 11/2007 (LA LEY 6870/2007) de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (como hemos visto, la LPAC (LA LEY 15010/2015) deroga tanto esa Ley como los preceptos del Decreto referidos al procedimiento administrativo), sin perjuicio de que, como establece .el art. 41 LPAC (LA LEY 15010/2015):

«Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones…

6. Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida».

El punto débil de las notificaciones electrónicas es, precisamente, ese conocimiento por los interesados de que la notificación se encuentra a su disposición en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única porque, cuando hayan transcurrido diez días naturales sin que el interesado acceda a su contenido, se entenderá rechazada. Para intentar solventarlo, se prevén esos avisos a los interesados de la existencia de la puesta a disposición de la notificación mediante mensajes a sus teléfonos inteligentes o a sus direcciones de correo electrónico.

El art. 43 LPAC (LA LEY 15010/2015), bajo la rúbrica de: «Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos» dice así:

«1. Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo.

A los efectos previstos en este artículo, se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

2. Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

3. Se entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el artículo 40.4 con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

4. Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso».

Resulta interesante cotejar el régimen de las notificaciones electrónicas del procedimiento administrativo con el previsto para los procesos civil y —supletoriamente— contencioso-administrativo. En esos ordenes jurisdiccionales, el art. 162 LEC (LA LEY 58/2000) se ocupa de los «Actos de comunicación por medios electrónicos, informáticos y similares» y, después de la Ley 42/2015, de 5 de octubre (LA LEY 15164/2015), dice así:

«1. Cuando las oficinas judiciales y las partes o los destinatarios de los actos de comunicación estén obligados a enviarlos y recibirlos por medios electrónicos, telemáticos, infotelecomunicaciones o de otra clase semejante, que permitan el envío y la recepción de escritos y documentos, de forma tal que esté garantizada la autenticidad de la comunicación y de su contenido y quede constancia fehaciente de la remisión y recepción íntegras y del momento en que se hicieron, o cuando los destinatarios opten por estos medios, los actos de comunicación se efectuarán por aquellos, con el resguardo acreditativo de su recepción que proceda.

Los profesionales y destinatarios obligados a utilizar estos medios, así como los que opten por los mismos, deberán comunicar a las oficinas judiciales el hecho de disponer de los medios antes indicados y la dirección electrónica habilitada a tal efecto.

Asimismo se constituirá en el Ministerio de Justicia un registro accesible electrónicamente de los medios indicados y las direcciones correspondientes a los organismos públicos y profesionales obligados a su utilización.

2. En cualquiera de los supuestos a los que se refiere este artículo, cuando constando la correcta remisión del acto de comunicación por dichos medios técnicos, salvo los practicados a través de los servicios de notificaciones organizados por los Colegios de Procuradores, transcurrieran tres días sin que el destinatario acceda a su contenido, se entenderá que la comunicación ha sido efectuada legalmente desplegando plenamente sus efectos.

Se exceptuarán aquellos supuestos en los que el destinatario justifique la falta de acceso al sistema de notificaciones durante ese periodo. Si la falta de acceso se debiera a causas técnicas y éstas persistiesen en el momento de ponerlas en conocimiento, el acto de comunicación se practicará mediante entrega de copia de la resolución. En cualquier caso, la notificación se entenderá válidamente recibida en el momento en que conste la posibilidad de acceso al sistema. No obstante, caso de producirse el acceso transcurrido dicho plazo pero antes de efectuada la comunicación mediante entrega, se entenderá válidamente realizada la comunicación en la fecha que conste en el resguardo acreditativo de su recepción.

No se practicarán actos de comunicación a los profesionales por vía electrónica durante los días del mes de agosto, salvo que sean hábiles para las actuaciones que corresponda.

3. Cuando la autenticidad de resoluciones, documentos, dictámenes o informes presentados o transmitidos por los medios a que se refiere el apartado anterior sólo pudiera ser reconocida o verificada mediante su examen directo o por otros procedimientos, podrán, no obstante, ser presentados en soporte electrónico mediante imágenes digitalizadas de los mismos, en la forma prevista en los artículos 267 y 268 de esta Ley, si bien, en caso de que alguna de las partes, el tribunal en los procesos de familia, incapacidad o filiación, o el Ministerio Fiscal, así lo solicitasen, habrán de aportarse aquéllos en su soporte papel original, en el plazo o momento procesal que a tal efecto se señale».

VIII. LOS DERECHOS DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Distinción entre los derechos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas y los derechos de los interesados en los procedimientos administrativos

La Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) no establecía esa distinción que, acertadamente, introduce la LPAC (LA LEY 15010/2015) al regular en su art. 13 los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones y en su art. 53 los derechos de los que ostentan la condición de interesados. Precisamente, el art. 13 establece en su último párrafo que: «Estos derechos (los de los ciudadanos en general) se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo».

El art. 53.1 LPAC (LA LEY 15010/2015) se ocupa de los derechos del interesado en el procedimiento administrativo. La LPAC (LA LEY 15010/2015) recoge el derecho de los interesados «a actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses» que no figuraba en el elenco de derechos del art. 35 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) pero sí en su art. 85.2.

La LPAC (LA LEY 15010/2015) establece como novedades, de una parte, el derecho de los interesados «a no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario, en caso de que, excepcionalmente,

deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste» y, de otra, el derecho «a cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el art. 98.2».

Pero la principal novedad de la LPAC (LA LEY 15010/2015) es la establecida en el párrafo segundo de su art. 53.1, a), según el cual:

«Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan».

Aunque se refiere a derechos que existían ya en la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) (derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos), la posibilidad de ejercitar esos derechos por medios electrónicos (ya admitida parcialmente por la Ley 11/2007 en su art. 37) (LA LEY 6870/2007) supone un refuerzo de los mismos de tal magnitud que debe equipararse al otorgamiento de unos nuevos derechos.

2. El derecho de los ciudadanos que la LPAC no se ha arriesgado a recoger

MESTRE DELGADO, comentando el art. 35 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992), señaló que: «Es, de forma paradigmática, significativo que no se haya incorporado como un derecho de los ciudadanos el de obtener una respuesta expresa a las peticiones o solicitudes que presenten, como es pacífico reconocer en el ámbito de actuación no sólo de los órganos del Poder Judicial, sino en el de cualquier empresa prestadora de servicios» (9) .

Tampoco la LPAC (LA LEY 15010/2015) se ha arriesgado a recoger el derecho de los ciudadanos o, al menos, de los interesados a obtener una respuesta expresa a sus solicitudes que evitase el uso sistemático del silencio administrativo y que permitiese a los ciudadanos recurrir contra esa inactividad administrativa y obtener una sentencia consistente en la fijación de un plazo para que la Administración procediese a la emisión de un acto o a la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria [art. 71.1.c) LJCA (LA LEY 2689/1998)].

Por último, aun cuanto en esos elencos de derechos de los ciudadanos y de los interesados tampoco se reconoce expresamente la responsabilidad de la Administración en el caso de silencio o incumplimiento de plazos por la misma, no parece que exista dificultad para exigir la misma con arreglo a las normas generales sobre responsabilidad patrimonial y al derecho general de los ciudadanos «a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente» [art. 13.f) LPAC] y de los interesados a «solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública de que dependa el personal afectado» (art. 20.2).

(1)

En el Proyecto de la LPAC (LA LEY 15010/2015) figuraba como número 3 de este art. 2 la siguiente referencia a los órganos constituciones del Estado:

«3. La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, por la normativa supletoria fijada en la misma, y en lo no previsto en ella, en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones propias, por la presente Ley».

En la redacción final de la LPAC (LA LEY 15010/2015) ha sido suprimido ese número 3 del art. 2 y se ha introducido una disposición adicional 5ª referida no sólo a la actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado sino también a la de los órganos legislativos y de control autonómicos, señalando que: «se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley».

Ver Texto

(2)

Ese plazo no ha pasado, en general, a las distintas leyes urbanísticas autonómicas.

Ver Texto

(3)

El Proyecto de la LPAC (LA LEY 15010/2015) contenía la siguiente y enigmática fórmula: «Se considerarán horas hábiles las comprendidas entre las 0:00 horas y las 23:59 horas, siempre que formen parte de un día hábil»., la cual no ha pasado al texto definitivo de la LPAC (LA LEY 15010/2015).

Ver Texto

(4)

Nos hemos ocupado del tema en «La computación de plazos de fecha a fecha (TC versus TS)», Diario La Ley del día 8 de abril de 2011, así como en «El cómputo de plazos de fecha a fecha: un triste desenlace», Diario La Ley del día 13 de febrero de 2014.

Ver Texto

(5)

Fue Jesús González Pérez el primero que llamó la atención sobre este tema en su trabajo «Las notificaciones del mes de agosto» publicado en 1970 en el núm. 61 de la RAP, págs. 121-124.

Ver Texto

(6)

Valga por todas, la STS de 13 de mayo de 2015, desestimatoria del recurso de casación en interés de la Ley núm. 3529/2014 interpuesto por la Administración del Estado frente a una

sentencia anulatoria de una notificación practicada durante el mes de agosto al justificar el interesado encontrarse de vacaciones durante ese período.

Ver Texto

(7)

En el Proyecto de la LPAC (LA LEY 15010/2015) se decía que los actos dictados por silencio administrativo negativo no devienen consentidos y firmes por el simple transcurso de los plazos sino solo en los casos del art. 110 de la LPAC (LA LEY 15010/2015) equivalente al actual art. 106 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) (límites a las facultades de revisión de oficio). La LPAC (LA LEY 15010/2015) prescinde acertadamente de esa remisión al precepto que establece los límites al ejercicio de la revisión de oficio.

Nos hemos ocupado de esta materia en el artículo «Plazo de los recursos contra el silencio administrativo e inseguridad jurídica» publicado en el Diario La Ley del 22 de mayo de 2014.

Ver Texto

(8)

Nos ocupamos de esa cuestión en el artículo «Sentencias contradictorias sobre la forma de practicar las notificaciones administrativas», Actualidad Administrativa, ed. LA LEY, número 3, año 2005.

Ver Texto

(9)

En la obra colectiva Comentarios a la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992), ed. Lex Nova, 2013, págs. 275 y 276.

Ver Texto