



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo

Facultad de Derecho

PCEO DERECHO/ADE

TRABAJO FIN DE GRADO

LEY 39/2015: ESTADO DE SITUACIÓN TRAS CINCO AÑOS DE SU
ENTRADA EN VIGOR

Alumno: Marília Bastos Santos

Convocatoria: Ordinaria segundo semestre

RESUMEN

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, acaba de cumplir cinco años desde su entrada en vigor. Actualmente interesa saber cómo se valoran los principales cambios introducidos en la Ley tanto con relación a la Administración, como con relación a los ciudadanos. En ese sentido, este trabajo consistirá en el estudio del estado de situación de la Ley, pasando, en primer lugar, por sus antecedentes, principales innovaciones y las modificaciones en el texto original a lo largo de ese período. A continuación, se examinará, con visión crítica, la situación actual de tres novedades relevantes: la cláusula de clemencia, la tramitación simplificada del procedimiento administrativo y los principios de buena regulación y la calidad normativa. A seguir, por representar un aspecto clave de la Ley, se hará un análisis más detallado acerca de la Administración electrónica en conjunto con la jurisprudencia reciente de los Tribunales. Para finalizar, se recogerán los aspectos más trascendentes del trabajo en las conclusiones.

ABSTRACT

Law 39/2015, of October 1, on the Common Administrative Procedure of Public Administrations, has just turned five years since its entry into force. Currently, it is interesting to know how the main changes introduced in the Law are valued both in relation to the Administration and in relation to the citizens. In that sense, this work will consist of the study of the current situation of the Law, passing, firstly, through its antecedents, main innovations and the modifications in the original text throughout that period. Next, the current situation of three relevant novelties will be critically examined: the leniency clause, the simplified processing of the administrative procedure and the principles of good regulation and regulatory quality. Next, as it represents a key aspect of the Law, a more detailed analysis will be made about the electronic Administration in conjunction with the recent jurisprudence of the Courts. Finally, the most important aspects of the work will be collected in the conclusions.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CE	Constitución Española de 1978
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
INE	Instituto Nacional de Estadística
LAECSP	Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
LPACAP	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJAPyPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea

ÍNDICE

RESUMEN	2
ABSTRACT.....	2
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	3
ÍNDICE	4
INTRODUCCIÓN.	5
1.- LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	7
1.1.- Antecedentes y planteamiento general de la Ley 39/2015.....	7
1.2.- Las novedades más relevantes de la reforma.....	9
1.3.- Modificaciones en el texto original desde su entrada en vigor.	10
2.- EL ANÁLISIS DE TRES NOVEDADES RELEVANTES.	13
2.1.- La cláusula de clemencia en el procedimiento administrativo sancionador.	13
2.2.- La tramitación simplificada del procedimiento administrativo.....	16
2.3.- Los principios de buena regulación y la calidad normativa.	18
3.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	25
3.1.- La regulación del uso de medios electrónicos en la Ley 39/2015.	25
3.2.- La obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos.....	27
3.2.1.- Previsión legal.....	27
3.2.2.- La Sentencia nº 2747/2021 del Tribunal Supremo.	30
3.3.- El registro electrónico de apoderamientos.	32
3.4.- La notificación electrónica.	36
3.4.1.- Previsión legal.....	36
3.4.2.- La Sentencia nº 4105/2021 del Tribunal Supremo.	40
3.5.- El expediente administrativo electrónico.	44
CONCLUSIONES.	50
BIBLIOGRAFÍA.	53
ANEXO I – LEGISLACIÓN.....	57
ANEXO II – JURISPRUDENCIA, DICTÁMENES E INFORMES.	58

INTRODUCCIÓN.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), que introduce innovaciones enmarcadas en el último proceso de reforma de la Administración pública española, ha cumplido cinco años, desde de su entrada en vigor, el último día 2 de octubre de 2021.

La reforma de la Administración ha sido impulsada por la necesidad de racionalizar la actuación de las instituciones, mejorar la eficiencia en el uso de recursos y aumentar la productividad del sector público español, especialmente después de la crisis financiera y económica del año 2008 y, en ese contexto, la LPACAP ha sido concebida con el objetivo de modernizar y simplificar los procedimientos a través de los cuales los administrados se relacionan con la Administración.

Este trabajo consistirá, pues, en un análisis del estado de situación de las principales novedades introducidas por la LPACAP, una vez que resulta de gran interés saber cómo se valoran actualmente los cambios impuestos por la Ley y su impacto tanto con relación a la propia Administración, como con relación a los ciudadanos.

Para ello, la exposición se inicia en el primer capítulo con el estudio de los antecedentes y el planteamiento general de la Ley, enseguida se destacan las principales innovaciones de la reforma, para terminar con un breve análisis sobre las modificaciones llevadas a cabo en el texto original desde su entrada en vigor.

El segundo capítulo se centra en el examen más profundo de la repercusión de tres importantes novedades: la cláusula de clemencia del procedimiento administrativo sancionador, la tramitación simplificada del procedimiento administrativo y los principios de buena regulación y la calidad normativa. Se analiza, para cada caso, el marco teórico, sus principales implicaciones y críticas doctrinales y, finalmente, su estado de situación actual.

El tercer y último capítulo trata de un aspecto clave de la Ley: la Administración electrónica. Debido a su extensión, se limita su examen a las siguientes cuestiones: la regulación del uso de medios electrónicos, la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, el registro electrónico de apoderamientos, la notificación electrónica y el expediente administrativo electrónico. Para cada caso, se analizan las implicaciones derivadas de su implantación, teniendo en cuenta la jurisprudencia más reciente y también el impacto que ha tenido la pandemia sanitaria del COVID-19 en la materia.

A título de conclusión, se recogen los aspectos más trascendentes del trabajo y, finalmente, se presentan las referencias bibliográficas y dos anexos, que se refieren, respectivamente, a la legislación y a la jurisprudencia, dictámenes e informes consultados.

1.- LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En este primer capítulo vamos a formar las bases del estudio de la última gran reforma del procedimiento administrativo español, inaugurada con la entrada en vigor de la LPACAP. En primer lugar, estudiaremos los antecedentes y el planteamiento general de la Ley, enseguida destacaremos las principales novedades de la reforma, para terminar con un breve análisis sobre las modificaciones en el texto legal desde su entrada en vigor.

1.1.- ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA LEY 39/2015.

Las innovaciones del procedimiento administrativo común que introducen la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), junto con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), ambas con entrada en vigor de la mayoría de las disposiciones el día 2 de octubre de 2016, se enmarcan en el último proceso de reforma de la Administración pública española.

Tal reforma ha sido impulsada en gran medida por la situación de crisis financiera y económica iniciada en el año 2008, siendo uno de los puntos del plan de ajuste de la economía española “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 recursos públicos y aumentar su productividad”¹.

Para idear la mencionada reforma se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), con el mandato principal de elaborar un Informe² dirigido a “modernizar el sector público español, dotarle de mayor eficacia y eliminar duplicidades que le afectaban, y simplificar los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos y las empresas se relacionan con las instancias administrativas”³.

¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, 5ª edición, Iustel, Madrid, 2018, pág. 31.

² INFORME SOBRE LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA CORA – COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, de junio de 2013.

³ CANALS AMETLLER, D. “La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma del Procedimiento Administrativo Común.” *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2018, págs. 2-3.

A partir de este contexto, se aprueba por el Estado⁴ una nueva reforma de la legislación administrativa articulada en dos ejes fundamentales⁵ y textos legales distintos que desglosan el contenido de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC): por una parte, en las relaciones jurídicas *ad extra* (procedimiento administrativo y relaciones con ciudadanos y empresas) reguladas en la LPACAP; y, por otra, en las relaciones *ad intra* de las Administraciones públicas (organización administrativa y relaciones entre instancias públicas), ordenadas por la LRJSP⁶.

Junto a la LRJPAC, la LPACAP 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.

Sin embargo, conforme opinan diversos autores, la reforma podría haber sido más ambiciosa⁷. La estructura básica del procedimiento administrativo común se mantiene, sin perjuicio de haberse introducido algunas correcciones en aspectos concretos y novedades en los procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial⁸, y, principalmente, de reajustar determinadas reglas al nuevo contexto de una Administración que aspira a que su funcionamiento sea íntegramente electrónico, por considerar que con ello se

⁴ Como sabemos, la regulación del procedimiento administrativo común es competencia exclusiva del Estado, conforme el artículo 149.1.18º de la CE.

⁵ Así viene definido en la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

⁶ Esta separación entre materias y textos legales fue duramente criticada por el Consejo de Estado en el Dictamen nº 275/2015, de 29 de abril, relativo al anteproyecto de Ley de procedimiento administrativo común, y también por la doctrina en general especialmente por su inconveniencia, como bien apunta NAVAJAS REBOLLAR, M. "Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015." *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 63, 2016, págs. 50-51.

⁷ Entre otros, CASARES MARCOS, A. "Novedades en materia de administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica." *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 40, 2016, pág. 75-76; y CANALS AMETLLER, D. "La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma del Procedimiento Administrativo Común.", *op. cit.*, pág. 2.

⁸ FERNÁNDEZ FARRERES, G. "El procedimiento administrativo común en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas." *Cuadernos de Derecho Local*, 2016, págs. 16-17.

“sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados⁹”.

Hecha esta advertencia general, seguidamente haremos un breve análisis del estado de situación de algunas de las innovaciones más relevantes de la nueva regulación del procedimiento administrativo común tras cinco años de la entrada en vigor de la LPACAP.

1.2.- LAS NOVEDADES MÁS RELEVANTES DE LA REFORMA.

La LPACAP mantiene el núcleo central de la regulación vigente en materia de procedimiento administrativo común y, además, tiene carácter de ley básica. De acuerdo con su artículo 1º, la “Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”.

Conforme al artículo 2º, su ámbito subjetivo de aplicación alcanza a todas las Administraciones públicas territoriales y a su sector público institucional, incluyendo, de forma novedosa, a las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas “cuando ejerzan potestades administrativas”. Además, las universidades públicas¹⁰ se regirán por su normativa específica y supletoriamente por la LPACAP.

Podemos destacar como novedades más relevantes de la reforma¹¹, por orden de aparición en la LPACAP, las siguientes: los supuestos de suspensión del plazo para resolver el procedimiento y notificar la resolución (artículo 22); el nuevo supuesto de silencio desestimatorio y la cuestión del silencio en la resolución de los recursos de alzada y de reposición (artículo 24); el cómputo del nuevo plazo por horas, el carácter inhábil de los sábados en el cómputo de los plazos por días y el cómputo de los plazos cuando se fijen en meses o años (artículo 30); los procedimientos de potestad sancionadora y responsabilidad

⁹ Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

¹⁰ Las universidades públicas no transferidas tienen la consideración de sector público institucional estatal conforme el artículo 84 de la LRJSP.

¹¹ Para más información sobre los aspectos de la reforma en el procedimiento, consultar, entre otros, GALLARDO CASTILLO, M.J. *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, Madrid, 2016; ALARCÓN SOTOMAYOR, L. “El Procedimiento Administrativo”, REBOLLO PUIG, M; VERA JURADO, D. J. (DIRECTORES) *Derecho Administrativo*, Tomo II, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 2018, págs. 17-74.

como especialidades del procedimiento administrativo común (Título IV); las actuaciones previas (artículo 55); la nueva regulación de las medidas provisionales (artículo 56); la iniciación del procedimiento por denuncia, la delación y la clemencia (artículos 62 y 63); el nuevo supuesto de terminación de los procedimientos iniciados de oficio por desistimiento de la Administración y la reiniciación del procedimiento caducado cuando no se hubiere producido la prescripción (artículos 93 y 95); la nueva tramitación simplificada del procedimiento administrativo de (artículo 96); la ampliación del plazo para la resolución de los procedimientos de revisión de oficio a seis meses y la suspensión administrativa de la ejecución de la resolución o acto como consecuencia de la declaración de lesividad (artículos 106 y 108); la rectificación de la regla del plazo de interposición de los recursos de alzada y potestativo de reposición en los casos de silencio administrativo, y la previsión de las causas de inadmisión de los recursos administrativos (artículos 122 y 124, y artículos 116 y 119); la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas según los principios de buena regulación (Título VI); y la supresión de las reclamaciones administrativas previas.

Además, el aspecto clave de la reforma ha sido la extensa regulación de todo lo relativo a la llamada Administración electrónica y la obligación de ciertos sujetos de relacionarse de forma electrónica con la Administración.

En ese sentido, considerando la amplia extensión de las novedades listadas, en el presente trabajo vamos a centrarnos en el estudio especialmente de aquellas que pueden generar mayor interés y repercusión en la actualidad. De esa forma, en el segundo capítulo se hablará sobre la cláusula de clemencia, la nueva tramitación simplificada del procedimiento administrativo y los principios de buena regulación y la simplificación normativa en el ordenamiento administrativo, y en el tercer capítulo se tratará de algunas de las implicaciones derivadas de la implantación de la Administración electrónica, teniendo en cuenta decisiones recientes de los Tribunales y también el impacto provocado por la pandemia sanitaria del COVID-19 en la materia.

1.3.- MODIFICACIONES EN EL TEXTO ORIGINAL DESDE SU ENTRADA EN VIGOR.

El texto original publicado el 2 de octubre de 2015 ha sufrido algunas modificaciones desde su entrada en vigor. La primera y más relevante ha sido en 22 de junio de 2018, como consecuencia de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional nº 55/2018, de 24 de

mayo, que resuelve recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra varios artículos de la LPACAP, entre los que se encuentran aquellos que regulan los principios de buena regulación.

En la referida decisión, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del artículo 6.4; los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías de Gobierno” del párrafo tercero del artículo 129.4 y el apartado segundo de la disposición final primera. Además, declara que los artículos 129 (salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de la Sentencia. También declara que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado primero “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado cuarto, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la Sentencia. Y, finalmente, declara que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, no es inconstitucional, interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de la Sentencia.

Comentando la referida Sentencia en breves líneas, aunque seguiremos hablando de ella en el apartado referente a los principios de buena regulación y simplificación normativa en el capítulo 2, entendemos que el Alto Tribunal protege de forma excesiva el principio de autoorganización autonómico, frenando el necesario impulso que, desde el ámbito nacional y con competencias constitucionales reconocidas para ello, se debería dar para la mejora de la calidad de nuestras normas con el objetivo de conseguir una mayor seguridad jurídica y una mejor eficiencia económica¹².

Eso porque de la lectura de los artículos 127 a 133 de la LPACAP no se puede deducir que la regulación estatal tenga tal grado de detalle que impida a las Comunidades Autónomas un ulterior desarrollo normativo, sino todo lo contrario: la legislación de carácter básico las habilita para diseñar técnicas de desarrollo y concreción compatibles con su autoorganización, teniendo en cuenta el entendimiento consolidado del propio Tribunal de que autonomía política no es igual a soberanía¹³.

¹² ALONSO TIMÓN, A.J. “El necesario impulso de la simplificación normativa.” *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 40, 2020, pág. 240.

¹³ En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha rechazado reiteradamente que las relaciones entre el Estado y la Comunidades Autónomas puedan sustentarse en el principio de reciprocidad, dada la posición de superioridad del Estado (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3; STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3).

Otra de las disposiciones que ha sido objeto de numerosas modificaciones a lo largo de estos cinco años es el párrafo segundo de la disposición final séptima de la LPACAP, que dispone sobre la producción de efectos de 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.

En la redacción inicial la disposición final séptima establecía la producción de efectos de dichas previsiones a los dos años de la entrada en vigor de la LPACAP, es decir, el 2 de octubre de 2018, pero esta fecha fue pospuesta por el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, que estableció el inicio de efectos a partir del 2 de octubre de 2020. Posteriormente, el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, amplió seis meses más la entrada en vigor, hasta el definitivo día 2 de abril de 2021.

Finalmente, la LPACAP también ha sufrido modificaciones en otras dos ocasiones: el 6 de diciembre de 2018, con la alteración de los apartados 2 y 3 de su artículo 28 por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; y el 5 de noviembre de 2019, con las alteraciones de los artículos 9 y 10, y de la disposición adicional sexta promovidas por el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones.

Para concluir, vislumbramos que las alteraciones en la LPACAP desde su entrada en vigor no han sido sustanciales, más bien se ha mantenido en gran parte el texto original, por lo que en el presente estudio interesa más analizar cómo algunas de sus disposiciones más innovadoras vienen siendo aplicadas por los órganos administrativos competentes.

2.- EL ANÁLISIS DE TRES NOVEDADES RELEVANTES.

En este segundo capítulo vamos a empezar el análisis del estado de situación de tres de las novedades más relevantes de la LPACAP: la denominada cláusula de clemencia prevista para el procedimiento administrativo sancionador, la tramitación simplificada del procedimiento administrativo y los principios de buena regulación y calidad normativa. Para tanto, vamos a analizar, para cada caso, el marco teórico, luego las principales implicaciones y críticas doctrinales, y terminaremos con el examen del estado de situación tras cinco años de la entrada en vigor de la Ley.

2.1.- LA CLÁUSULA DE CLEMENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

La primera de las novedades que vamos a destacar es la introducción de la controvertida figura de la cláusula de clemencia o *leniency* en nuestro procedimiento administrativo sancionador, realizada a pesar del Dictamen nº 275/2015 del Consejo de Estado, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que advertía de los riesgos de generalizar un sistema de clemencia a todos los procedimientos sancionadores¹⁴.

En ese sentido, el artículo 62 de la LPACAP regula el inicio del procedimiento por denuncia, e incorpora en su apartado 4 el denominado procedimiento de clemencia al disponer que cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción que afecte al patrimonio de las Administraciones públicas¹⁵ y existan otros infractores, se deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción pecuniaria (i) cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el

¹⁴ En el referido Dictamen el Consejo de Estado argumenta que “se trata de un mecanismo eficaz para incentivar la denuncia de infracciones y, con ello, facilitar su detección y sanción. Sin embargo, su extensión, de forma global y generalizada, a todos los procedimientos sancionadores, impide atender a las peculiaridades que por razón de la materia puedan existir en cada caso, lo que hace preferible mantener la regulación de este procedimiento en la legislación sectorial. Se recomienda por ello valorar la conveniencia de introducir una regla de este tipo en la ley reguladora del procedimiento administrativo común”.

¹⁵ La redacción del art. 62.4 la LPACAP no es muy clara, sino que establece el inciso “una infracción de esta naturaleza” haciendo referencia a su apartado 3º, que a su vez prevé expresamente “un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas”. El referido inciso fue incorporado en el trámite parlamentario y con posterioridad al Dictamen nº 275/2015 de manera que no es descartable que el legislador haya optado por restringir esta posibilidad a las infracciones que afecten al patrimonio de las Administraciones públicas, como bien resalta COMPANYYS I ALET, A. “Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de Procedimiento Administrativo y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.” *Revista de Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 41, 2015, pág. 88.

procedimiento o comprobar la infracción, (ii) siempre y cuando en el momento de aportarse dichos medios probatorios no se disponga de elementos suficientes para ordenar el procedimiento, y (iii) se repare el perjuicio causado.

Aunque no concurren todas las condiciones anteriores, el órgano competente deberá reducir el importe de la multa cuando el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de los que disponga la Administración. En todos los casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

En ese sentido, se observa que el legislador ha querido conferir un carácter reglado a la cláusula de clemencia, de manera que, aunque se valora si concurren o no los requisitos, no se permite en modo alguno la ponderación de las circunstancias. Ciertamente, la redacción obliga al órgano (“deberá eximir” y “deberá reducir”), en estos casos, a eximir al denunciante de la sanción o a reducirla. En el alcance de la reducción queda margen a la discrecionalidad, pero lo cierto es que el órgano competente está obligado a ella si se cumplen los requisitos.

Cabe hacer aquí las primeras críticas a la disposición. Por un lado, porque el legislador acaba por otorgar al órgano administrativo sancionador “una facultad aparentemente ilimitada para reducir la sanción que correspondería a aquellos denunciantes que simplemente aporten algún medio de prueba¹⁶”. Y, por otro lado, porque la imposibilidad de valoración de las circunstancias de cada caso por parte del órgano puede poner en peligro los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, que exigen adecuar la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, graduando, por ejemplo, en función de la existencia de intencionalidad, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia.

Además, la cláusula puede provocar un efecto distinto del pretendido: incentivar la comisión de infracciones sabiendo que la denuncia al resto de infractores y el solo cumplimiento de los requisitos legales conllevará la impunidad, en perjuicio de la Administración Pública¹⁷.

Sin embargo, la parte más criticable de la novedosa disposición es la extensión del programa de clemencia a la totalidad de procedimientos sancionadores en los que se invoque o exista un perjuicio para el patrimonio de las Administraciones Públicas “sin que

¹⁶ NAVAJAS REBOLLAR, M. “Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015.”, op. cit., pág. 56.

¹⁷ Así es como opina FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A. “La reforma del procedimiento administrativo: la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.” *Revista Estudios de Deusto*, vol. 63/2, 2015, pág. 144.

aparentemente se haya reclamado desde ningún sector ni operador jurídico, a la generalización de un modelo que, si bien puede haber dado sus frutos en un sector tan singular como el de protección de la competencia, puede plantear dudas en cuanto al éxito de su generalización al, por otra parte, amplísimo panorama de nuestro Derecho Sancionador¹⁸, ya que “puede servir para instrumentalizar el aparato del Estado con el exclusivo fin de causar daño o desprestigio a terceros¹⁹”.

En ese sentido, no es la primera vez que se introduce este instituto en el ordenamiento jurídico español, que ya había sido previsto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, resultado de la influencia de los programas de clemencia en el ámbito de la competencia y el control de concentraciones económicas puestos en práctica con éxito tanto en Estados Unidos como en el ámbito comunitario.

De conformidad con el preámbulo de la referida Ley, el programa de clemencia “exonerará del pago de la multa a las empresas que, habiendo formado parte de un cártel, denuncien su existencia y aporten pruebas sustantivas para la investigación, siempre y cuando cesen en su conducta infractora y no hayan sido los instigadores del resto de miembros del acuerdo prohibido. Igualmente, el importe de la multa podrá reducirse para aquellas empresas que colaboren pero no reúnan los requisitos para la exención total”.

Por lo tanto, a diferencia de la LPACAP que beneficia exclusivamente al denunciante, la clemencia en la Ley de Defensa de la Competencia no solo beneficia a la empresa que aporte elementos que posibiliten la detección de un cártel, sino que también establece reducciones de la multa a las empresas que se acojan posteriormente.

En todo caso, parece que la introducción de este tipo de políticas importadas en el Derecho Público español de tradición intervencionista es un método tendente a suplir las carencias de medios investigadores de la Administración y un traslado de la responsabilidad investigadora al ciudadano, todo ello mediante mecanismos como el “perdón” o “cuasi perdón” y la incitación a la desconfianza entre ciudadanos²⁰.

¹⁸ NAVAJAS REBOLLAR, M. “Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015.”, op. cit., pág. 56.

¹⁹ FERNÁNDEZ FARRERES, G. “El procedimiento administrativo común en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas.”, op. cit., pág. 31.

²⁰ SEGARRA DE FIGAROLAS ADVOCATS I ECONOMISTES. HERNÁNDEZ, C. “La política de 'clemencia' en el procedimiento sancionador de la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común”. Disponible en <http://togas.biz/articulos/articulo-profesionales-la-pol-tica-de-clemencia-en-el-procedimiento-sancionador-de-la-nueva-ley-del-procedimiento-administrativo-com-n/> (Consultada el 10 de marzo de 2022).

Actualmente, todavía, no sabemos si resultado de las diversas críticas que ha sufrido el instituto desde su introducción en la LPACAP o por la interpretación restrictiva²¹ de los requisitos previstos en su artículo 62.4, el programa de clemencia no ha tenido mucha aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores.

2.2.- LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La segunda novedad prevista en la LPACAP que merece una reseña especial es la posibilidad de que el procedimiento administrativo común pueda ser objeto de una tramitación simplificada, conforme se establece en su artículo 96²².

Así, cuando existan razones de interés público o falta de complejidad del procedimiento, esta tramitación simplificada (que con anterioridad se había previsto en los procedimientos especiales sancionadores y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas²³) puede ser acordada de oficio o a instancia de parte, sin perjuicio de que en cualquier momento del procedimiento anterior a la resolución, el órgano competente para su tramitación pueda acordar su continuación con arreglo a la tramitación ordinaria²⁴.

Asimismo, la concurrencia de esas razones, aunque es condición necesaria, no impone obligatoriamente que deba seguirse la tramitación simplificada, especialmente porque es requisito *sine qua non* que tanto la Administración como los interesados compartan la conveniencia de dicha fórmula²⁵: basta con que cualquier interesado se oponga expresamente para que la Administración deba seguir la tramitación ordinaria y, del mismo modo, si es un

²¹ La interpretación restrictiva es de todo punto aconsejable, como defiende FERNÁNDEZ FARRERES, G. "Las nuevas leyes de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común: entre la cosmética y el enredo." *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 34, 2016, pág. 69.

²² Cabe aclarar de inmediato que la tramitación simplificada nada tiene que ver con la tramitación de urgencia del procedimiento administrativo (artículo 33).

²³ En efecto, como explica NAVAJAS REBOLLAR, M. "Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015.", op. cit., pág. 52, "la regulación que se contiene ahora en el artículo 96 no es otra cosa que la extensión al procedimiento común de la previsión que hacía el artículo 143 LRJyPAC para los procedimientos de responsabilidad patrimonial, y que se había establecido igualmente para los procedimientos de naturaleza sancionadora."

²⁴ La reversibilidad de la tramitación simplificada es uno de los aspectos más destacables del procedimiento simplificado para NAVAJAS REBOLLAR, M. "Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015.", op. cit., pág. 52.

²⁵ La necesidad de acuerdo entre la Administración y los interesados es otro de los aspectos más destacables del procedimiento simplificado para NAVAJAS REBOLLAR, M. "Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015.", op. cit., pág. 52.

interesado quien instó la tramitación simplificada, puede denegarla la Administración, tal y como se desprende de los artículos 96.2 y 96.3 de la LPACAP.

Por lo demás, el artículo 96.6 de la LPACAP prevé que en el procedimiento únicamente se observarán los siguientes trámites: (i) la iniciación de oficio o a solicitud del interesado, (ii) con la posibilidad, en su caso, de subsanar los defectos de la solicitud presentada, tras la cual se abrirá (iii) un trámite de alegaciones durante el plazo de cinco días; siendo cierto que únicamente se abrirá (iv) trámite de audiencia cuando la resolución vaya a ser desfavorable y solo se emitirán (v) informes o dictámenes que sean preceptivos y, finalmente, (vi) la resolución deberá ser expedida dentro del plazo de treinta días a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada. Si fuera necesaria la realización de cualquier otro trámite, el procedimiento no admitiría la tramitación simplificada, siendo preciso tramitarlo de forma ordinaria.

En ese sentido, se observa que el legislador ha querido conseguir los siguientes efectos con la tramitación simplificada: (i) el acortamiento de plazos, una vez que el procedimiento debe resolverse en treinta días, o en un plazo menor si restan menos de treinta días desde que se acordó la tramitación simplificada hasta la última acción de la tramitación ordinaria. También se acortan los plazos previstos para trámites internos, como, por ejemplo, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo, que deberá emitirse en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente, en lugar del general de dos meses del artículo 81.2 de la misma LPACAP; o la reducción del plazo de alegaciones a cinco días; (ii) la supresión de trámites, teniendo en cuenta que solo si la resolución va a ser desfavorable al interesado habrá trámite de audiencia y solo se solicitará informes o dictámenes si estos fueran preceptivos, prescindiéndose, además, de la prueba; y, (iii) en garantía de los derechos del administrado y de la seguridad jurídica, se atribuye una importancia capital al dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, pues si dicho expediente es contrario a la propuesta de resolución, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria.

Es interesante observar que, a pesar de los referidos efectos favorables al administrado que con el precepto se han querido lograr, el procedimiento administrativo común de tramitación simplificada no ha tenido mucho éxito en la práctica, lo que se puede deber, por un lado, a su aplicación restringida a situaciones muy particulares, justificadas por el interés público o la falta de complejidad, y en las que además se necesita un acuerdo entre la Administración y el interesado.

Por otro lado, la posibilidad de reversibilidad de la tramitación simplificada ha hecho con que uno de los principales objetivos de la Ley, la resolución en treinta días, plazo que ciertamente parece difícil de cumplir en la práctica teniendo en cuenta los trámites mínimos previstos en el artículo 96.6 de la LPACAP²⁶, sea simplemente obviado por los juzgadores administrativos, ya que se puede pasar a la tramitación ordinaria con plazos más amplios en cualquier momento antes de la resolución del procedimiento.

2.3.- LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN Y LA CALIDAD NORMATIVA.

Hay, por último, otras novedades destacables en el ámbito procedimental: las relativas a la iniciativa legislativa y a la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, que se incluyen en el Título VI de la LPACAP (artículos 127 a 133) y que han de completarse con la normativa contenida en la Ley nº 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuyo Título V se refiere a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno (artículos 22 a 28), con redacción dada por la LRJSP²⁷.

Desde la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa, conocida también como *Better regulation* y *Smart regulation*²⁸, impulsándose así en España la aprobación de una nueva regulación que, en un intento de disminuir la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento, especialmente por tratarse de un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios en ocasiones coincidentes.

En ese sentido, uno de los puntos que trató la CORA en 2013 fue la mejora de la calidad normativa, lo que se ha reflejado en la Exposición de Motivos de la LPACAP, según la cual

²⁶ COMPANYYS I ALET, A. "Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de Procedimiento Administrativo y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.", op. cit., pág. 86.

²⁷ Como bien apunta LÓPEZ DONAIRE, B. "Análisis de las últimas novedades en materia de calidad normativa en el ordenamiento a raíz de la Ley 39/2015. Hacia una legislación inteligente." *Gabilex Castilla-La Mancha*, nº extraordinario, 2018, págs. 167-171.

²⁸ "Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes", conforme revela la propia Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)

“se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica²⁹”.

Sin embargo, como adelantamos, el propio Tribunal Constitucional ha interpuesto una barrera a los esfuerzos estatales por impulsar la mejora de la calidad normativa con la ya citada Sentencia del Pleno nº 55/2018, de 24 de mayo, referida a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, que afirma que gran parte del Título VI de la LPACAP no se aplica a las Comunidades Autónomas ni a las Entidades Locales, conforme iremos comentando más detalladamente a continuación.

De todas formas, podemos distinguir tres pilares fundamentales en las disposiciones del último título de la LPACAP: (i) se incorporan los principios de buena regulación y se precisan sus contenidos (artículo 129); (ii) se prevé la evaluación de la normativa vigente y su adaptación a esos principios de buena regulación (artículo 130), y se establece la obligación del Gobierno y de todas las Administraciones Públicas de aprobar y publicar un Plan Anual normativo que contemple las iniciativas legales y reglamentarias previstas para el siguiente año (artículo 132); y (iii) se arbitra la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos (artículo 133)³⁰.

El primer pilar trata de los principios de buena regulación previstos en el apartado 1º del artículo 129, que invoca los siguientes: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. A ellos hay que añadir el aspecto presupuestario previsto en el apartado 7, por cuanto más allá de manifestarse en el principio de eficiencia, la iniciativa normativa que afecte a gastos e ingresos públicos debe supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Es verdad que algunos de estos principios ya estaban presentes a nivel constitucional o legal en la legislación española, pero otros han sido incorporados procedentes de la Unión Europea.

²⁹ Exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

³⁰ Son los pilares destacados también por SALA SÁNCHEZ, P. “Reflexiones puntuales sobre algunos aspectos de las nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público.” *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, nº 54, 2016, pág. 26.

En relación con el ejercicio de la potestad normativa, hay que destacar el apartado 4º de este artículo 129 que establecía originalmente que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serían conferidas con carácter general al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo, así como con carácter excepcional a los titulares de los departamentos ministeriales o las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de estos. No obstante, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 55/2018 declara inconstitucional los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías del Gobierno”, restringiendo la referencia exclusivamente a la potestad reglamentaria en el ámbito estatal.

El segundo pilar contiene las novedades más importantes incorporadas en los artículos 132 y 130, que tratan de la planificación normativa *ex ante* y de la evaluación *ex post*, respectivamente.

Por un lado, el legislador trata de mejorar la planificación normativa *ex ante* al exigir a todas las Administraciones la elaboración de un Plan Normativo con las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Dicho Plan Normativo Anual debe incorporar un análisis de costes para la Administración y los ciudadanos y de las cargas administrativas que a éstos últimos se les impone. Si, por cualquier circunstancia sobrevenida, se pretende aprobar una norma que no figure en el Plan Anual Normativo, será necesario justificar la necesidad de aprobar dicha norma, que deberá ir acompañada de la oportuna Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Por otro lado, la LPACAP fortalece la evaluación *ex post*³¹, una vez que prevé en su artículo 130 que las Administraciones públicas deberán (i) revisar periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y (ii) evaluar el cumplimiento por la normativa en vigor de los objetivos que motivaron su aprobación, así como la correcta cuantificación de los costes y cargas asociadas a cada norma. El resultado de todo ello deberá quedar reflejado en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

A pesar de las buenas intenciones de la norma, podemos decir que la regulación se queda a medio camino³² porque no dispone de los mecanismos adecuados y capaces para imponer

³¹ Es el propio legislador en Exposición de Motivos quien utiliza los términos *ex ante* y *ex post*.

³² Esa es también la opinión, entre otros, de ALONSO TIMÓN, A.J. “El necesario impulso de la simplificación normativa.”, op. cit., págs. 227-228; y FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A. “La reforma del procedimiento administrativo: la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”, op. cit., págs. 149-150.

obligaciones concretas de evaluación del impacto de la normativa aprobada, tales como ítems de medición tangibles, limitándose a exigir un informe público sobre algo general e impreciso, lo que supone la dilución de los objetivos perseguidos y, especialmente, de las responsabilidades exigibles en una evaluación *ex post*.

Además, acerca de su aplicación práctica, cabe albergar cierto escepticismo habida cuenta de los antecedentes normativos preexistentes³³ y la falta de consecuencias de la ausencia o insuficiencia del citado Plan. Es decir, “se trata de buenas palabras con difícil sanción; principios con los que es difícil estar en desacuerdo, pero de los que es también difícil verificar su aplicación³⁴”.

Otra novedad importante del artículo 130 es la contenida en su apartado 2, que hace referencia, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, a la conveniencia, que no obligación, de promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas con el objetivo de evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.

Sin embargo, es fundamental mencionar que el Tribunal Constitucional también declaró este artículo 130 contrario al orden constitucional de competencias en la referida Sentencia nº 55/2018 por lo que esta previsión legal sólo viene a obligar a la Administración General del Estado. Así, en cumplimiento de la Ley, en el ámbito de la Administración General del Estado se aprobó el Real Decreto 286/2017, de 24 de mayo, por el que se regula el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado, creándose en esa misma norma la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

El tercer y último pilar de la reforma de la técnica normativa se centra en la participación ciudadana prevista en el artículo 133, que recoge tres mecanismos distintos³⁵: (i) con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se introduce un trámite de consulta pública a través del portal web de la Administración competente a fin de recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma; (ii) cuando la norma afecte a derechos e intereses legítimos de las personas, se publicará el texto en el portal web correspondiente a fin de dar audiencia

³³ A ejemplo de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

³⁴ MARTÍN REBOLLO, L. “La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común.” *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, 2015, pág. 20.

³⁵ Con base en la letra de la ley, así distingue COMPANYYS I ALET, A. “Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de Procedimiento Administrativo y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.”, op. cit., págs. 88-89.

directa a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades; y (iii) podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El primer mecanismo citado, la consulta pública previa, está igualmente regulado en el actual artículo 26.2 de la Ley nº 50/1997, del Gobierno, tras la redacción dada por la LRJSP, con la idea de imponerla específicamente para la Administración General del Estado, en cuanto que el trámite previsto en la LPACAP sería aplicable a todas las Administraciones Públicas. Sin embargo, una vez más, la declaración de no ajustado a la Constitución del artículo 133 que efectúa el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 55/2018 impide que dicha consulta pública previa sea imperativa para Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Nos parece un acierto el fomento y potenciación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias que se introduce en las dos normas citadas, en consonancia con el espíritu de la regulación de la Unión Europea. No obstante, a la vista de la praxis administrativa actual, no ha servido para que los poderes públicos se tomen en serio las sugerencias que los ciudadanos realizan en cumplimiento de dicho trámite, que podrían contribuir bastante en la mejora de la norma, especialmente en lo que se refiere a la reducción de la conflictividad en su aplicación.

En ese sentido, todas las mejoras que se han introducido en la norma son muy positivas, pero no cabe duda de que hace falta que estas se pongan en práctica con medidas concretas y precisas, a fin de que la Administración pueda dar un “salto exponencial en reforzar el ordenamiento jurídico, seguridad jurídica, calidad normativa, participación, transparencia y como no, responsabilidad social corporativa³⁶”.

A ese propósito, importante tener en cuenta que “la calidad normativa tiene una incidencia directa en la seguridad jurídica, desde el punto de vista jurídico, y en la eficiencia, desde un punto de vista económico y, por ende, afecta de manera notable a la actividad económica de un país, favoreciendo o desincentivando las inversiones desde el punto de vista económico y fortaleciendo o debilitando las instituciones desde un punto de vista político³⁷”.

³⁶ LÓPEZ DONAIRE, B. “Análisis de las últimas novedades en materia de calidad normativa en el ordenamiento a raíz de la Ley 39/2015. Hacia una legislación inteligente.”, op. cit., págs. 167-171.

³⁷ ALONSO TIMÓN, A.J. “El necesario impulso de la simplificación normativa.”, op. cit., pág. 241.

Por todo lo expuesto, tenemos que la situación de la calidad de las normas en nuestro país es, todavía hoy, manifiestamente mejorable. Las especiales características de la organización territorial descentralizada del Estado que diseña la CE de 1978 ha favorecido la hipertrofia y la dispersión normativas y, con ello, el aumento de las cargas administrativas para los ciudadanos y de los costes para el buen funcionamiento de las Administraciones.

Además, como hemos resaltado, algunos de los intentos de cambio han chocado con el entendimiento del Tribunal Constitucional, quien ha extendido un manto protector sobre las Administraciones Públicas de ámbito territorial inferior al Estatal, con base en discutibles argumentos que frenan la expansión de la cultura de la buena regulación a todos los niveles de Administración territorial.

La perspectiva que tenemos en la actualidad es la de que, a pesar de los obstáculos que la concienciación sobre la necesidad de mejorar la calidad normativa está encontrando, primordialmente entre algunas Comunidades Autónomas, se abre paso especialmente entre algunas Entidades Locales una preocupación evidente por tal mejora y cada vez son más los Ayuntamientos que inician la senda de la simplificación y evaluación normativa con bastante éxito.

En ese sentido, un buen ejemplo de la aplicación práctica de las referidas previsiones legales es el Ayuntamiento de Gijón. En el Portal de Transparencia de la página web oficial municipal³⁸ ya se encuentra disponible el Plan Anual Normativo del año 2023, constituido por las iniciativas normativas referidas a modificaciones puntuales de Ordenanzas o Reglamentos existentes. De la misma forma, el Ayuntamiento tiene activo el Portal de Participación³⁹ para la consulta ciudadana con carácter previo a la elaboración de proyectos o anteproyectos de reglamentos.

A su vez, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el Gobierno del Principado de Asturias, en cumplimiento a la Ley, también pone a disposición de la población en su página web oficial⁴⁰ los Planes Anuales Normativos que recogen las iniciativas legislativas y disposiciones reglamentarias de competencia del Consejo de Gobierno y, a través del Portal

³⁸ AYUNTAMIENTO DE GIJÓN. *Portal de Transparencia. Plan Anual Normativo 2023*. Disponible en <https://www.gijon.es/es/publicaciones/plan-anual-normativo> (Consultada el 30 de marzo de 2022).

³⁹ AYUNTAMIENTO DE GIJÓN. *Portal de Participación. Procesos activos y canales de participación*. Disponible en <https://www.gijon.es/es/ayuntamiento/participar> (Consultada el 30 de marzo de 2022).

⁴⁰ GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. *Planes Normativos*. Disponible en https://transparencia.asturias.es/ast/transparencia/-/categories/693738?p_r_p_categoryId=693738 (Consultada el 30 de marzo de 2022).

Asturias Participa⁴¹, proporciona los canales de participación ciudadana en la toma de decisiones de gestión de la Administración del Principado de Asturias.

⁴¹ ASTURIAS PARTICIPA. *Consulta Pública Previa*. Disponible en <http://www.asturiasparticipa.es/#2> (Consultada el 30 de marzo de 2022).

3.- LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.

En este tercer y último capítulo vamos a tratar de una de las novedades más significativas de la reforma del procedimiento administrativo español: la Administración electrónica. Debido a su extensión e importancia en los días de hoy, le dedicaremos un capítulo exclusivo en el que analizaremos el estado de situación de aquellas cuestiones que consideramos más relevantes en conjunto con la jurisprudencia más reciente, dada la brevedad necesaria del presente estudio: la regulación legal del uso de medios electrónicos y la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, las implicaciones prácticas concernientes al registro electrónico de apoderamientos, la notificación electrónica y, finalmente, el expediente administrativo electrónico.

3.1.- LA REGULACIÓN DEL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA LEY 39/2015.

Como antes advertimos, un aspecto clave de la reforma del procedimiento administrativo es la sustitución de la Administración tradicional que actuaba en base a documentos escritos plasmados en soporte papel, por un sistema de Administraciones interconectadas y profundamente informatizadas.

La LPACAP, que comentamos, en el apartado III de su Exposición de Motivos, indica que “en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones”. En ese sentido, la implementación las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) “en todos los trámites y gestiones que se hagan en, desde y por los distintos organismos y entes que componen el sector público es una necesidad que, conocida popular o formalmente, como “Administración electrónica” se convierte en obligación para la Administración⁴²”.

Por lo tanto, hablar hoy en día de Administración Pública es necesariamente hablar de Administración electrónica, que puede definirse como el uso de las TIC en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y reforzar las políticas sociales.

⁴² DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, L.; DAVARA RODRÍGUEZ, M. A. “La Administración electrónica en la Ley 39/2015 de Reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.” *Actualidad Administrativa*, nº 2, 2016, pág. 1.

Con anterioridad a la LPACAP, la Administración electrónica había sido regulada en España mediante la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), y su correspondiente Real Decreto 1671/2019, de 6 de noviembre, de desarrollo normativo, siendo a la par una materia ordenada de forma muy dispersa por las Comunidades Autónomas, cuyo contenido ha sido en gran parte elevado de rango normativo con la reforma de 2015, que unifica, generaliza y tiende a normalizar el procedimiento administrativo electrónico, en aras a “un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas⁴³”.

Así, a la Administración electrónica responden numerosas previsiones en la LPACAP: registros electrónicos de apoderamientos (artículo 6); identificación electrónica de los interesados (artículos 9 a 11); asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (artículo 12); derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (artículo 14); el Registro Electrónico General y las oficinas de registros electrónicos (artículo 16); archivo electrónico de documentos (artículo 17); documentos electrónicos administrativos (artículo 26); validez y eficacia de las copias electrónicas (artículo 27); cómputo de plazos en los registros electrónicos (artículo 31); notificaciones electrónicas (artículos 41 y 43); expedientes electrónicos (artículo 70); actos de instrucción electrónicos (artículo 75); adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado (disposición adicional segunda); sistemas de identificación y firma (disposición adicional sexta); entre otras.

Asimismo, algunas de las previsiones de la LPACAP sobre la Administración electrónica han sido objeto de desarrollo a través del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

El referido Reglamento, que se dicta en el marco de la Agenda España Digital 2025, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (España Puede) y del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, persigue cuatro grandes objetivos: mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia y la participación, garantizar servicios digitales fácilmente utilizables y mejorar la seguridad jurídica. Para tanto, desarrolla y concreta el empleo de los medios electrónicos, el funcionamiento del Punto de Acceso General electrónico (PAGE) y de la Carpeta Ciudadana en el Sector Público Estatal, y busca

⁴³ Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

garantizar que la relación del interesado con la Administración sea fácil, intuitiva y efectiva cuando use el canal electrónico.

Es evidente, pues, que estamos ante un paso más en la progresiva evolución de una Administración burocrática hacia una Administración electrónica. Un paso que, ciertamente, podría haber sido más ambicioso y de alcance más amplio, pero que debe ser analizado en profundidad para comprobar en qué medida permitirá lograr el objetivo del legislador de alcanzar una Administración Pública moderna e innovadora. Eso porque, aunque se considere imparables e inevitable el uso de las TIC, cabe razonablemente dudar sobre las condiciones existentes para su efectiva implantación en todo el territorio español y para el conjunto heterogéneo de su población.

3.2.- LA OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE CON LA ADMINISTRACIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS.

3.2.1.- Previsión legal.

Resulta especialmente trascendente la regulación en el art. 14 de la LPACAP del derecho (o de la obligación) de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, lo que constituye una de las principales novedades de la reforma de 2015. Lo que antes en la LAECSP constituía un derecho para cualquier persona, física o jurídica, ahora, según el sujeto que se trate, puede tratarse de un derecho o de una obligación.

La LPACAP establece que las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos (artículo 14.1). No obstante, quedan obligados a utilizar tales medios para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo: (i) quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, únicamente cuando realicen trámites y actuaciones en ejercicio de dicha actividad profesional (artículo 14.2); (ii) quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración (artículo 14.2); (iii) los empleados públicos de las Administraciones Públicas en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración (artículo 14.2); y (iv) las personas que reglamentariamente se determinen, cuando por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios (artículo 14.3).

En cambio, las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica (es decir, las mencionadas en el artículo 3.c) de la propia LPACAP, los grupos de afectados, las uniones y

entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos) estarán en todo caso obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos (artículo 14.2), lo que es una de las novedades más significativas de la reforma con la finalidad de implementar el uso generalizado de los medios electrónicos.

Pasando a discurrir sobre las principales críticas a esta obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos, tenemos, en primer lugar, autores que denuncian la existencia de “problemas de todo tipo, entre ellos técnicos, derivados de la falta de homologación en la actividad electrónica de las distintas Administraciones, la dificultad de acceso todavía en muchos ámbitos del territorio y la existencia de una generación pre-internet en plena actividad profesional⁴⁴”.

En segundo lugar, también ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina la posibilidad de que la obligación sea ampliada a personas físicas por reglamento, entre otras razones porque “en el ámbito interno de las Administraciones todavía queda mucho trabajo por delante si se quiere que su funcionamiento sea exclusivamente electrónico y, justamente, por ello, no se puede obligar a los ciudadanos a hacer lo que la Administración, en su *back-office*, todavía no ha hecho⁴⁵”. Es decir, no todos los ciudadanos, ni siquiera los obligados, tienen acceso a estos medios, ni manejan su utilización, pudiéndose crear, con ello, una carga excesiva e injustificada⁴⁶.

En ese sentido, la conversión de derecho en obligación en determinados casos, incluso por imposición de un simple reglamento, ha sido objeto de duras críticas por parte de los primeros comentaristas de la LPACAP, especialmente porque dicha obligación puede agravar la situación de los colectivos afectados por la denominada brecha digital⁴⁷, como pueden ser los casos de muchas comunidades de vecinos, de determinadas personas jurídicas e, incluso, ciertos empleados públicos⁴⁸, y porque esa conversión no va acompañada de un plan de digitalización dirigido a las personas y empresas afectadas por la aplicación de la Ley.

⁴⁴ MARTÍN REBOLLO, L. “La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común.”, op. cit., pág. 18.

⁴⁵ CANALS AMETLLER, D. “La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma del Procedimiento Administrativo Común.”, op.cit., pág. 33.

⁴⁶ Como, por ejemplo, los costes debidos para la obtención de la firma electrónica, conforme afirma MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. “La implementación de la Administración electrónica en las nuevas Leyes.” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 63, 2016, pág. 30.

⁴⁷ Este término es utilizado también por BARRERO RODRÍGUEZ, C. “La notificación de los actos administrativos”, LÓPEZ MENUDO, F. (DIRECTOR) *Innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público*, Colección Instituto García Oviedo, núm. 3, Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016, pág. 156.

⁴⁸ Los empleados públicos, además, de manera inexplicable, quedan expresamente excluidos del derecho de asistencia en el uso de medios electrónicos por parte de la Administración, conforme lo dispuesto en el artículo 12.2 de la LPACAP.

La gran cuestión es que el artículo 14 de la LPACAP flexibiliza la garantía de la disponibilidad de medios y de conocimientos técnicos, quedando en manos de la Administración la decisión sobre si la capacidad económica, la capacidad técnica, la dedicación profesional o cualquier otro motivo acredita suficientemente o no el acceso y la disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. Por eso hay quien defiende que el legislador debería haber establecido garantías respecto de la acreditación, exigiendo mecanismos de justificación y motivación de la decisión⁴⁹.

Sobre ese aspecto, cumple observar que en la LAECSP, hoy derogada, solo podía establecerse la obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos a aquellas personas jurídicas y aquellos colectivos de personas físicas que tenían “garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos” (artículo 27.6 de la LAECSP), mientras que en la LPACAP es suficiente que “quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios” (artículo 14.3 de la LPACAP). Es decir, anteriormente la decisión de la Administración se basaba en un criterio objetivo (“garantizado”) y después de la reforma es ella quien pasa a establecer los parámetros (se amplía al término “quede acreditado”).

De todas formas, considerando que el empleo de las TIC en las relaciones administrativas contribuye a la eficacia y eficiencia de la actuación y que el proceso de digitalización ha sido acelerado en gran medida por las restricciones provocadas por la pandemia del COVID 19 iniciada en 2020, las personas físicas y jurídicas ya se han visto obligadas, de una manera o de otra, a relacionarse por medios electrónicos con la Administración.

En cualquier caso, como contrapartida del derecho y de la obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos, el artículo 12.1 de la LPACAP establece el deber de las Administraciones Públicas de garantizar que los interesados puedan relacionarse con ellas por medios electrónicos, que se concreta con la puesta a disposición de los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

En cuanto a los canales de asistencia para el acceso electrónico, el Reglamento que desarrolla la LPACAP, el RD 203/2021, determina en su título preliminar que la asistencia necesaria deberá ser prestada por las Administraciones a través de alguno o algunos de los

⁴⁹ Así es como opina FONDEVILLA ANTOLÍN, J. “El Procedimiento Administrativo Común: novedades en el régimen jurídico de los principales instrumentos de la e-administración”, GALLARDO CASTILLO, M.J. (DIRECTORA) *Aproximación al nuevo Procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación*, CEMCi Publicaciones, Granada, 2016, pág. 344.

siguientes canales: (i) presencial, a través de las oficinas de asistencia que se determinen; (ii) portales de internet y sedes electrónicas; (iii) redes sociales; (iv) telefónico; (v) correo electrónico; (vi) o cualquier otro canal que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la LPACAP. Como novedad, se incluyen las redes sociales en la lista.

Así, parece que la solución de este embrollo pasa por una mayor inversión en recursos y en cursos de formación para los funcionarios, conjuntamente con la ampliación de la asistencia a los ciudadanos, como forma de paliar los déficits especialmente de la llamada generación pre-internet y al mismo tiempo proteger las garantías de los ciudadanos, en lugar de intentar frenar el avance de la digitalización.

El otro lado de la moneda ocurre con la falta de exigibilidad ante los Tribunales del derecho de relacionarse con la Administración Pública, especialmente la autonómica y local, si ésta ha entendido que no dispone de recursos suficientes para telematizar la actuación. La consecuencia de ello se ha derivado en la utilización de la excepción como excusa para justificar la pasividad en la regulación de las TIC y la existencia de grandes diferencias de tratamiento entre ciudadanos en función de la entidad pública actuante.

No se puede negar la existencia de ciertas dificultades derivadas de la compleja organización territorial, especialmente la descompensación entre los entes autonómicos y locales, lo que hace más difícil la efectiva implantación de la Administración electrónica en todo el territorio español y para el conjunto heterogéneo de su población, pero eso no puede ser un obstáculo insalvable.

Por lo tanto, si bien la LPACAP busca favorecer la extensión del uso de los medios electrónicos en las relaciones entre la Administración y los administrados, tanto por vía de la imposición de este canal de comunicación como obligatorio, cuanto por medio de la asistencia en el uso de estos medios por los interesados, se debe hacer con más inversión y garantías a los ciudadanos. Además, la falta de disponibilidad presupuestaria es un obstáculo que las Administraciones, fundamentalmente las autonómicas y locales, han de transponer, no pudiendo ser invocada para justificar la no implantación de los medios electrónicos en el procedimiento administrativo.

3.2.2.- La Sentencia nº 2747/2021 del Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo, en la reciente Sentencia 2747/2021, de 1 de julio, en el Recurso de Casación Contencioso-Administrativo nº 1928/2020, aborda por primera vez la interpretación del complejo art. 68.4 de la LPACAP. Por las características del caso, el TS considera que las

consecuencias reseñadas por ese precepto no son aplicables a los procedimientos revisorios. Sin embargo, son muchas las dudas interpretativas que el art. 68.4, en relación con los artículos 14.2 y 112 de la misma Ley, continúa planteando y que serán analizadas al hilo del comentario de la decisión en epígrafe.

La controversia del caso sobre la que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS se pronuncia, con el objeto de la formación de jurisprudencia, se centra en determinar el alcance aplicativo del artículo 68.4 a los efectos de dilucidar si, en relación con la obligación de las personas jurídicas de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos (artículo 14.2), en los supuestos de interposición de recursos administrativos (artículo 112), en los casos en que el interesado proceda a subsanar el incumplimiento de dicha obligación, tras el requerimiento efectuado por la Administración, debe entenderse como fecha de presentación aquella en que se presentó el recurso personalmente ante el órgano administrativo o la fecha en que se produjo la subsanación.

En ese sentido, el artículo 68.4, bajo el epígrafe "Subsanación y mejora de la solicitud", dispone que "si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación".

De conformidad con los principios antiformalista y de subsanabilidad, y de los principios de buena fe y confianza legítima, que rigen en la tramitación del procedimiento administrativo, la Sala considera que no cabe una interpretación de los artículos 14.2 y 68.4 que prive de validez y eficacia al acto originario de presentación del recurso administrativo, so pena de causar indefensión.

En efecto, el órgano judicial parte de la premisa de que el artículo 68.4 regula un trámite procedimental de subsanación específico respecto de las solicitudes que se hubieren presentado ante la Administración de forma presencial, que resulta estrictamente aplicable a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y no a los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, ni a los procedimientos de revisión de los actos administrativos.

Por todo ello, la Sala declara que, si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica, y que a estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación, de conformidad con apartado 4 del artículo 68, pero que

solo resulta aplicable a la fase inicial de los procedimientos administrativos iniciados a instancia del interesado.

Así, pues, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS restringe el ámbito de aplicación del art. 68.4 únicamente a las solicitudes en sentido estricto, esto es, a los escritos que inician el procedimiento administrativo. Los procedimientos revisorios quedan, por consiguiente, fuera de su campo de aplicación. Significa ello que la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, consagrada para determinados interesados por el art. 14.2, pierde, en puridad, su naturaleza jurídica obligacional con respecto a los procedimientos revisorios⁵⁰.

El análisis de la Sentencia de Casación evidencia la expresión de la decidida apuesta de LPACAP en favor de la efectiva implantación de la Administración electrónica que, no obstante, está suscitando serios conflictos desde el punto de vista de las garantías de los administrados. El TS ha aportado algunos importantes argumentos de cara a la interpretación del artículo 68.4, pero son muchas las dudas interpretativas que aún persisten⁵¹ y que, probablemente, den ocasión a nuevas decisiones en vía casacional o, tal vez, hasta una reforma legislativa del artículo.

3.3.- EL REGISTRO ELECTRÓNICO DE APODERAMIENTOS.

Sin duda, el régimen de representación de los interesados también constituye una de las novedades más significativas del Título I de la LPACAP.

Antes de entrar en el tema de la representación propiamente dicha, es importante destacar que la Ley establece una división entre los derechos de las “personas” en sus relaciones con la Administración Pública y los derechos de los “interesados” en el procedimiento administrativo, lo que resulta de difícil comprensión sistemática, por cuanto el contenido de unos y otros son predicables de forma conjunta en toda relación de los ciudadanos con las Administraciones Públicas⁵².

⁵⁰ Conforme denuncia LÓPEZ BENÍTEZ, M.; SORIANO BAUTISTA, P. “Un comentario a propósito del art. 68.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y de la Sentencia de Casación de la Sala Tercera del Tribunal Supremo núm. 954/2021, de 1 de julio.” *REALA. Nueva Época*, nº 16, 2021, pág. 143.

⁵¹ Como las que exponen LÓPEZ BENÍTEZ, M.; SORIANO BAUTISTA, P. “Un comentario a propósito del art. 68.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y de la Sentencia de Casación de la Sala Tercera del Tribunal Supremo núm. 954/2021, de 1 de julio.”, op. cit., págs. 134-149.

⁵² Esa es la opinión, con la cual estamos de acuerdo, de FONDEVILLA ANTOLÍN, J. “El Procedimiento Administrativo Común: novedades en el régimen jurídico de los principales instrumentos de la e-administración”, op. cit., págs. 330-331.

Así, de un lado, en el artículo 4⁵³ se enuncia el concepto de interesado, que va a ser empleado en el Título I y cuyos derechos vienen listados en el artículo 53 de la LPACAP, y de otro, el término “personas”, que viene regulado en el Título II, donde también se enumeran expresamente sus derechos (artículo 13 de la LPACAP).

Teniendo en cuenta esa distinción, la Ley insta, como regla general, que solamente los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado (artículo 5.1). Además, las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, pueden actuar como representantes ante las instancias administrativas (artículo 5.2). Deberá acreditarse la representación para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona. Por otro lado, la representación se presumirá para los actos y gestiones de mero trámite (artículo 5.3).

En relación con la acreditación de la representación, la LPACAP prevé que pueda realizarse con cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia (párrafo primero del artículo 5.4) – así, por ejemplo, mediante poder notarial o documento privado con firma legalizada notarialmente⁵⁴. Según previsto en el párrafo segundo del artículo 5.4, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica (conforme el artículo 6.5), o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración competente (de acuerdo con lo previsto en el artículo 6.1).

Por consiguiente, se establecen claras presunciones en favor de la representación de los interesados ante las Administraciones Públicas, presunciones que quedan reforzadas en la

⁵³ LPACAP, artículo 4. Concepto de interesado. 1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. 2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca. 3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

⁵⁴ Como hace referencia CANALS AMETLLER, D. “La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma del Procedimiento Administrativo Común.”, op. cit., págs. 25-28.

misma Ley cuando prevé que “la falta o insuficiencia de la acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o que se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran” (artículo 5.6).

Además, de acuerdo con el artículo 5.7, las Administraciones Públicas podrán habilitar, con carácter general o específico, a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen tales representantes, y determinará la presunción de validez de la representación, salvo que la normativa aplicable prevea otra cosa, hecho que no impide a la Administración competente requerir, en cualquier momento, la acreditación de la representación ni la comparecencia por sí mismo del interesado en el procedimiento.

A estos efectos, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, en el que constarán los funcionarios habilitados (el denominado registro de empleados públicos habilitados, que empezó a producir efectos a partir del 2 de abril de 2021, conforme la disposición final séptima).

Por otra parte, en el artículo 6 se crea el registro electrónico de apoderamientos⁵⁵, del que habrán de disponer la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y que, como ya hemos adelantado, ha empezado a producir efectos a partir del día 2 de abril de 2021.

En el registro electrónico de apoderamientos deben constar los apoderamientos que los interesados en un procedimiento administrativo otorguen con carácter general *apud acta*, presencial o electrónicamente a sus representantes, así como el correspondiente bastanteo, es decir, “la apreciación por parte del funcionario competente sobre la suficiencia del apoderamiento a los estrictos efectos de la actuación por la que se haya conferido⁵⁶”.

⁵⁵ Aunque el registro electrónico de apoderamientos cuenta ya con varios años de existencia, habiendo sido desarrollado por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, hoy derogado, con aplicación exclusiva para la Administración General del Estado, y como consecuencia de ello se ha puesto en funcionamiento en diferentes ámbitos, como la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

⁵⁶ CANALS AMETLLER, D. “La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma del Procedimiento Administrativo Común.”, op. cit., pág. 27.

Además, la Ley destaca que la exigencia de registros generales no impide, sin embargo, la existencia de registros particulares en cada organismo público donde se inscriban los poderes otorgados para la realización de trámites específicos en él (artículo 6.1).

Estos registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables entre sí, interconectados y compatibles, permitiendo comprobar válidamente la representación de quienes actúen en nombre de un tercero ante la Administración, incluso mediante consulta a otros registros administrativos similares, al registro mercantil, de la propiedad, y a los protocolos notariales, que serán interoperables con los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos (artículo 6.2).

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 5.4 ya comentado, el artículo 6.5 establece que el apoderamiento *apud acta* podrá otorgarse mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica haciendo uso de los sistemas de firma electrónica, es decir, un apoderamiento otorgado en su totalidad por medios electrónicos, o bien mediante comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros.

Los apartados 6 y 7 del mismo artículo 6 tratan, respectivamente, del plazo de validez de los poderes inscritos en el registro, que es de cinco años máximo, y de las solicitudes de inscripción, revocación, prórroga o denuncia de los mismos, que pueden ser realizadas ante cualquier registro.

Concluido el análisis de los preceptos legales correspondientes, podemos destacar dos cuestiones trascendentes de gran entidad práctica en cuanto a la operatividad de los registros electrónicos de apoderamientos.

Por un lado, sabemos que el representante de un interesado obligado a la relación electrónica también estará obligado a la relación electrónica, aunque sea una persona física la que esté representando una persona jurídica obligada. En ese sentido, se critica la complejidad que puede existir para una persona física que posea poderes ante la misma o distintas Administraciones en calidad de representante de más de una persona jurídica. El trámite, hoy en día, se hace todavía largo y difícil, además de costoso, aunque se trate de apoderamientos otorgados por medios electrónicos. Se critica, pues, la complejidad de los trámites, cuando la finalidad de la Ley sería justo lo contrario, la de simplificarlos, así como la confusión a que da paso la posible coexistencia de registros generales de apoderamientos con registros electrónicos particulares en cada organismo.

Por otro lado, la LPACAP establece que la plena interoperabilidad de los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones, así como la interconexión de estos a las sedes electrónicas, a los registros mercantiles, de la propiedad y a los protocolos notariales, lo que claramente estaba condicionado al desarrollo reglamentario para precisar su alcance y coordenadas esenciales. En ese sentido, el Reglamento de desarrollo de la LPACAP, el RD 203/2021, viene a disponer en su disposición adicional séptima sobre la interoperabilidad de los registros electrónicos de apoderamientos, refiriéndose a un Real Decreto anterior a la promulgación de la LPACAP, el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

La problemática está en que, a pesar de la Ley aplicar el principio de interoperabilidad también en relación con Registros como el de la Propiedad, Mercantil y protocolos notariales, lo que vemos es que todavía las Administraciones, especialmente debido a las asimetrías existentes, no han sido capaces desde el punto de vista técnico de implantar los sistemas de información necesarios para cumplir con el principio de ventanilla única.

De todas formas, no cabe duda de que los registros electrónicos de apoderamientos suponen un nuevo impulso con el fin de alcanzar un modelo de Administración electrónica basada en la cooperación y colaboración entre organismos públicos, para hacerla más eficaz, económica y adaptada a los nuevos tiempos y necesidades de los ciudadanos y de las empresas.

3.4.- LA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA.

3.4.1.- Previsión legal.

El régimen de las notificaciones se contiene en los artículos 40 a 44 de la LPACAP que, en la opinión de Santamaría Pastor, son “preceptos que se caracterizan por una extrema minuciosidad, una sistemática más que cuestionable y, en no pocos aspectos, una importante oscuridad⁵⁷”.

Sin embargo, se trata de uno de los temas más relevantes para el ciudadano, sobretodo para preservar sus garantías en el procedimiento, especialmente la tutela judicial efectiva, ya que de la notificación depende, aunque no la validez, la eficacia de los actos administrativos. En efecto, el Consejo de Estado en el Dictamen nº 275/2015, de 29 de abril, ya citado, también

⁵⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho Administrativo General*, op. cit., págs. 72-73.

fue bastante crítico con las notificaciones electrónicas, tal y como estaban reguladas en el proyecto de ley⁵⁸.

La LPACAP distingue dos formas fundamentales de realizar la notificación: en papel y por medios electrónicos, esta última regulada en el artículo 43. Previamente, el artículo 41 establece un conjunto de reglas generales acerca de la opción entre ambos medios, que muestran una acusada preferencia hacia las notificaciones electrónicas. En ese sentido, aunque la notificación electrónica no era desconocida en el Derecho español, ya que la LAECSP había avanzado tímidamente en la implantación de este medio de notificación, la LPACAP da un salto cualitativo importante al declarar en su artículo 41.1 que el medio electrónico es preferente para practicarse notificaciones e, incluso, el único posible “cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía”.

Como norma general, la modalidad de notificación depende de la decisión de cada interesado, es lo que prevé el artículo 41.3 cuando dispone que “en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel”. No obstante, esta opción no puede ejercitarse y la notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración. De todas formas, los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, pero que hayan optado voluntariamente por ello, podrán cambiar de decisión y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública para que las notificaciones sucesivas se dejen de practicar por medios electrónicos (artículo 41.1).

Por otro lado, el uso de las notificaciones electrónicas, cuando sea obligado, admite dos tipos de excepciones. En primer lugar, la Administración puede optar por utilizar la modalidad de notificación en papel en los supuestos que menciona el párrafo segundo del artículo 41.1⁵⁹; y, en segundo lugar, se debe utilizar necesariamente la notificación en papel en los casos previstos en el artículo 41.2⁶⁰.

⁵⁸ Especialmente porque “(...) no cabe desconocer que las posibilidades de acceso a los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones distan mucho aún de ser homogéneas en todo el territorio nacional (...)”, conforme expresado en el Dictamen nº 275/2015, de 29 de abril, relativo al anteproyecto de Ley de procedimiento administrativo común.

⁵⁹ LPACAP, artículo 41.1: (...) 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.

⁶⁰ LPACAP, artículo 41.2: 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.

En lo que se refiere a la práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos, es decir, a través del empleo de medios telemáticos, la LPACAP es bastante confusa, pero sus preceptos parecen dar a entender que: (i) cuando el interesado esté obligado a comunicarse electrónicamente con la Administración, o haya optado voluntariamente por este sistema, deberá proporcionar previamente una determinada dirección de correo electrónico o un concreto dispositivo electrónico; y (ii) la notificación no se efectúa mediante envío a dicha dirección o dispositivo del acto a notificar, sino de un aviso complementario informando al interesado de que el acto se ha puesto a su disposición en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única (artículo 41.6).

En estas condiciones, la notificación se realiza cuando el interesado accede a la sede electrónica de la Administración que se le haya indicado en el aviso y comprueba el contenido del documento puesto a su disposición⁶¹ (artículos 43.1 y 43.2). Cuando la notificación electrónica sea de carácter obligatorio, o así haya sido expresamente elegida, el interesado deberá acceder al contenido del acto, en la forma antes descrita, en el plazo de diez días “desde la puesta a disposición de la notificación”, conforme establece el párrafo segundo del artículo 43.2. De no hacerlo así, la notificación se entenderá rechazada, sin que la LPACAP diga qué efectos produce tal rechazo, debiendo deducirse que son los mismos del rechazo de una notificación en papel⁶², es decir, se tendrá por hecha válidamente la notificación y el procedimiento continuará su curso.

Así, como regla general, tenemos que las Administraciones Públicas enviarán un aviso complementario al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya indicado previamente, 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. Sin embargo, ocurre que “la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida” (parte final del artículo 41.6), conforme prevé el artículo 43.3, cuando determina que se entenderá cumplida la obligación a la que se refiere el artículo 40.4 simplemente “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”, independientemente de aviso o de acceso a la misma

⁶¹ Parece, por tanto, que no se precisa firma electrónica, siendo suficiente el sistema de identificación. Una de las principales novedades de la LPACAP es precisamente esa diferenciación entre identificación y firma y, en el caso, se opta por la primera como medio suficiente para entender recogida una notificación.

⁶² Así es como entiende SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho Administrativo General*, op. cit., pág. 78.

por el interesado⁶³. Tal entendimiento ha sido recientemente reiterado en el artículo 43.1 del Reglamento que desarrolla la LPACAP, el RD 203/2021⁶⁴, que añade que el referido aviso de puesta en disposición de la notificación tiene carácter meramente informativo, lo que también ha sido confirmado por el Tribunal Supremo en la Sentencia nº 4105/2021, que comentamos con más detalle a continuación.

En definitiva, “se ha pasado de una obligación de resultado, la de garantizar la recepción por el interesado, a una simple obligación de puesta a disposición, imponiéndose al ciudadano una onerosa carga *in vigilando* por la que se le traslada la responsabilidad prácticamente exclusiva del proceso comunicativo, en detrimento, incluso, de su derecho a ser informado⁶⁵”. Es decir, la Ley pasa a obligar al ciudadano que acuda a la sede electrónica de la Administración (o, mejor dicho, de cada Administración Pública) para comprobar si se le ha enviado o puesto a disposición cualquier notificación.

Otra situación peculiar y que merece la pena mencionar es la de la aplicación de las notificaciones electrónicas a los procedimientos iniciados de oficio. En este aspecto, la LPACAP se limita a decir que, en estos casos, a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal (artículo 41.4).

Teniendo en cuenta que las notificaciones deben practicarse preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía, no quedaba claro como la Administración realizaría las notificaciones de los actos, puesto que el destinatario no tenía siquiera forma de ser informado de la existencia del procedimiento, ya que no había tenido la oportunidad de proporcionar a qué dirección de correo electrónico o a que dispositivo electrónico debería enviársele el aviso⁶⁶, tampoco se decía cómo el

⁶³ Algo ya anticipado en la Exposición de Motivos de la LPACAP mediante el empleo de los términos “siempre que esto sea posible” para los envíos de avisos de notificación.

⁶⁴ En la sección 2ª, capítulo III, título II del RD 203/2021 se incluyen diversos artículos a cerca de las comunicaciones administrativas a las personas interesadas por medios electrónicos y las notificaciones electrónicas, incluyendo las reglas generales para su práctica, el aviso de puesta a disposición, la notificación a través de la Dirección Electrónica Habilitada única y en sede electrónica o sede electrónica asociada.

⁶⁵ CASARES MARCOS, A. “Novedades en materia de administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica.”, op. cit., pág. 89.

⁶⁶ De todas formas, conforme ya hemos comentado, la parte final del artículo 41.6 de la LPACAP prevé que “la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”, es decir, la propia norma confirma la posibilidad de que la Administración realice una notificación válida sin la necesidad de avisar previamente al interesado.

destinatario podría acceder a la notificación, especialmente si aún no había entablado ninguna relación con la Administración.

Todo ello generaba gran inseguridad jurídica para los administrados, teniendo en cuenta el serio riesgo de que la notificación pudiese ser considerada válida y que el procedimiento iniciado de oficio siguiese hasta su resolución sin que llegara a ser conocido por el interesado.

Sin embargo, el reciente Reglamento de desarrollo de la LPACAP zanjó la polémica al prever en el artículo 43.2 que, en los procedimientos iniciados de oficio, cuando el interesado esté obligado a relacionarse por medios electrónicos y la Administración no disponga de datos de contacto electrónicos para practicar el aviso de su puesta a disposición, la primera notificación que efectúe se realizará en papel en la forma determinada por el artículo 42.2 de la LPACAP. De todas formas, se advertirá al interesado en esa primera notificación que las sucesivas se practicarán en forma electrónica por comparecencia en la sede electrónica o sede electrónica asociada o, en su caso, a través de la Dirección Electrónica Habilitada única, pudiendo identificar un dispositivo electrónico, una dirección de correo electrónico o ambos para el aviso de la puesta a disposición de las notificaciones electrónicas posteriores.

En definitiva, tras cinco años de la entrada en vigor de la Ley, parece que la notificación electrónica sigue todavía en proceso de acomodación⁶⁷ de su regulación, siendo también objeto de controversias en el ámbito judicial, especialmente en lo que afecta a las garantías de los ciudadanos en el procedimiento administrativo, lo que evidencia la necesidad de que la Administración disponga de mecanismos que garanticen la recepción por el interesado del aviso de puesta a disposición de la notificación electrónica y, en consecuencia, que éste realmente haya tenido la posibilidad de acceder a su contenido, para que entonces se pueda considerar como válida la notificación del acto administrativo.

3.4.2.- La Sentencia nº 4105/2021 del Tribunal Supremo.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 10 de noviembre de 2021, mediante la Sentencia nº 4105/2021 ha estimado el recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional sentando doctrina de interés casacional al confirmar que la obligación de la Administración de notificar dentro del plazo

⁶⁷ Los cinco años representan un verdadero hito en la vigencia de las normas jurídicas, especialmente porque se considera que existe interés casacional cuando una sentencia aplica normas que no llevan más de cinco años en vigor, siempre que no exista doctrina jurisprudencial del TS relativa a normas anteriores de igual o similar contenido, conforme prevé el artículo 477.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

máximo de duración del procedimiento en las notificaciones electrónicas se entenderá cumplida con la puesta a disposición de la misma en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

La referida Sentencia surge de la presentación por parte de la Administración del Estado de escrito de interposición en el que se alega que la sentencia impugnada infringe la jurisprudencia del Tribunal que distingue entre el intento de notificación efectuado en legal forma y debidamente acreditado (suficiente para entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos) y la notificación del acto (a partir de la cual el acto despliega su eficacia y para el interesado se abren los plazos para impugnarlo en la vía administrativa o judicial).

Asimismo, la Administración General del Estado defiende que la decisión recurrida infringe igualmente el artículo 40.4 de la LPACAP, que establece que "...a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditada", y su artículo 43.3 que, en relación con el precepto citado, dispone que "Se entenderá cumplida la obligación a 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."

De otro lado, expone la parte recurrida que la sentencia de instancia es conforme con lo dispuesto en los artículos 43.3 y 40.4 de la LPACAP, en el sentido de que la notificación y con ello la terminación del procedimiento se produce, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.2 de la LPACAP, en el momento en que se acceda a su contenido, y para ello el administrado dispone de diez días naturales desde que se produce la puesta a disposición de la notificación.

Añade la parte recurrida que la interpretación más garantista y coherente con la LPACAP y su Reglamento de desarrollo, el RD 203/2021, implica que solo cabe entender efectuada la notificación y todos sus efectos legales en el momento de su apertura y no en el momento de su puesta a disposición. En ese sentido, discurre que el artículo 43.1 de la LPACAP y el RD 203/2021 implican los siguientes estados de un acto administrativo notificado electrónicamente: a) puesta a disposición, b) notificación practicada y c) rechazada de manera automática, de lo que sigue que las notificaciones electrónicas se entenderán producidas en el momento de acceso al acto notificado, o bien, si este acceso no se efectúa, por el transcurso del plazo de diez días naturales desde su puesta a disposición sin que haya accedido a la

misma. Finalmente, concluye diciendo que no cabe duda de que el legislador y la Administración comparten el mismo criterio sobre el momento en que la notificación despliega sus efectos jurídicos: en el momento de la apertura de dicha notificación.

El TS, a su vez, en el Fundamento Jurídico Cuarto de la Sentencia, viene a tratar específicamente sobre el cumplimiento de la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos cuando se trate de notificaciones practicadas a través de medios electrónicos, lo que aquí nos interesa.

Empieza el análisis esclareciendo que, de acuerdo con el artículo 43.2 de la LPACAP, "las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido." Sin embargo, esta determinación del momento de producción de efectos de la notificación por medios electrónicos va seguida de una regla especial en el apartado 3 del mismo artículo 43, que establece lo siguiente: "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."

En ese sentido, declara el TS que el artículo 43 establece una regla general, en su apartado 2, que determina que las notificaciones por medios electrónicos producen efectos desde el momento del acceso a su contenido, ya demás, una regla especial, en su apartado 3, relativa a la obligación de la Administración de notificar dentro de plazo máximo de duración de los procedimientos, que se entenderá cumplida por la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única.

De esa forma, el Tribunal rechaza el argumento que la parte recurrida sostiene en su oposición al recurso de casación, de que la notificación se produce en el momento al que se acceda a su contenido, conforme con el artículo 43.2 de la LPACAP, con el criterio seguido por el Reglamento de desarrollo aprobado por el RD 203/2021. Eso porque, en primer lugar, desconoce el contenido de la regla del artículo 43.3 ya examinada, y, en segundo lugar, porque el RD 203/2021, que no sería aplicable en este caso por razones temporales, tampoco serviría de apoyo a la posición de la parte recurrida, pues en su artículo 45.3 el indicado reglamento reproduce la disposición del artículo 43.3 de la LPACAP, de tener por cumplida la obligación de la Administración de notificar en plazo con la puesta a disposición de la notificación en la sede o en la dirección electrónica habilitada única.

Por todo lo expuesto, el TS considera que cuando la notificación se practique por medios electrónicos, la obligación a que se refiere el artículo 40.4 de la LPACAP, de notificar dentro

del plazo máximo de duración de los procedimientos, se entenderá cumplida, por disposición expresa del artículo 43.3 de la LPACAP, simplemente 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, independientemente del momento de acceso a la misma por el interesado.

Las consecuencias de ese entendimiento son muy importantes y serias, puesto que implica que aún en el caso en que “no se haya recibido por el destinatario el aviso de puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica, una vez que la misma se encuentre en dicha sede, se cumplirá con la obligación de notificar, y si en el plazo de diez días naturales no se accede por el destinatario, se entiende que éste la ha rechazado⁶⁸”. Es decir, el acto desplegará efectos sin necesidad de la existencia de previo aviso al interesado, siendo posible que éste no haya tenido conocimiento alguno ni de la resolución ni de que se ha practicado la notificación.

Es cierto que la identificación de un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico para el envío de avisos es una opción potestativa del interesado (artículo 66.1.b) de la LACAP) y que, conforme el ya citado artículo 41.6 de la misma Ley, “la falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida”, lo que resulta que la ausencia del correspondiente aviso por parte de la Administración no incide en la validez o eficacia de la práctica de la notificación, pese a su indudable función e innegable utilidad al administrado de permitirle conocer con diligencia y premura la puesta a disposición de una notificación administrativa.

Todo ello supone, por lo tanto, una carga exorbitante e injustificada para el ciudadano, conforme han denunciado algunos autores⁶⁹, en el sentido de que “la obligación de notificación ha dejado de ser una carga de la Administración para pasar a serlo del interesado, que tendrá que “visitar” el domicilio electrónico de la Administración en vez de esperar a que ésta lo haga con el propio, como es lógico y correcto, o se verá abocado a una complicada actividad probatoria en las vías administrativa y, en su caso, judicial, cuyo resultado no militará, con

⁶⁸ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. “La implementación de la Administración electrónica en las nuevas Leyes.”, op. cit., pág. 34.

⁶⁹ Como, por ejemplo, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. “Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.” *Revista de Administración Pública*, nº 198, 2015, págs. 365-366; y SALA SÁNCHEZ, P. “Reflexiones puntuales sobre algunos aspectos de las nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público.”, op. cit., págs. 29-30.

toda probabilidad, en su favor⁷⁰. Y lo que es más grave: sin garantías de que no se producirá la eficacia del acto, que incluso puede ser un acto administrativo desfavorable al interesado, sin haberse podido enterar de la notificación.

3.5.- EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO.

La regulación del expediente administrativo común, que por primera vez se establece con rango legal en el artículo 70 de la LPACAP, es sin duda una de las novedades más discutidas de la Ley, especialmente por su autenticación y por su incidencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, regulado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁷¹.

Asimismo, el RD 203/2021 desarrolla esta única disposición de la LPACAP a lo largo de diversos artículos de su título III, que trata sobre el expediente electrónico y se encuentra subdividido en dos capítulos. El capítulo I regula el documento administrativo electrónico, los requisitos de validez y eficacia de las copias auténticas de documentos y los órganos competentes, la emisión de copias auténticas de documentos públicos administrativos o documentos privados, la configuración del expediente administrativo electrónico y el ejercicio del derecho de acceso al mismo, la obtención de copias y la destrucción de documentos. Ya el capítulo II regula la conservación de documentos electrónicos y el archivo electrónico único.

El artículo 70 de la LPACAP define el expediente administrativo como “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”. Añade que 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” (artículo 70.2).

A continuación, se refiere a la remisión del expediente y, en particular, que para la misma éste debe ser previamente autenticado, *in verbis*: “cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional

⁷⁰ SALA SÁNCHEZ, P. “Reflexiones puntuales sobre algunos aspectos de las nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público.”, op. cit., pág. 30.

⁷¹ Especialmente conforme el análisis de CANALS AMETLLER, D. “La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma del Procedimiento Administrativo Común”, op. cit., págs. 14-17.

de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga”. Lo que confiere la autenticación es la garantía de integridad e inmutabilidad del expediente electrónico.

En ese sentido, tenemos que dicha autenticación ha de ser efectuada a través de las copias auténticas a que se refiere el artículo 27 de la propia LPACAP, el equivalente a lo que hoy es la copia compulsada⁷², que tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales, conforme dispone el artículo 47 de su Reglamento de desarrollo.

Aquí vamos a destacar brevemente tres cuestiones que han sido objeto de análisis por la doctrina: en primer lugar, el tema de la autenticidad del expediente electrónico; en segundo lugar, la cuestión de la protección de los datos incluidos en el expediente y, en tercer y último lugar, la polémica sobre el acceso a los documentos del artículo 70.4 de la LPACAP que constan del expediente.

En primer lugar, con relación a la autenticidad del expediente electrónico, considerando el objetivo a alcanzar de una Administración cero papel, la LPACAP, en su artículo 27, viene a exigir la atribución a ciertos órganos concretos de la competencia para la expedición de copias auténticas, se crea un registro de funcionarios habilitados para la realización de las mismas, se establece que las realizadas por una Administración Pública tendrán validez en las restantes y se define el concepto de digitalización de documentos a estos efectos⁷³.

En segundo lugar, respecto a la protección de datos, el apartado 2 del artículo 28, que incluso ha sido objeto de modificación legislativa por la disposición final 12 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, revela que “los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración”, presumiéndose que aquella podrá consultar o recabar dichos documentos, salvo si el interesado se oponga a ello (excepto en los casos del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección, en los que no cabe oposición).

⁷² MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. “La implementación de la Administración electrónica en las nuevas Leyes.”, op. cit., págs. 35-36.

⁷³ Como bien resume MARTÍN DELGADO, I. “La Reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública”, LÓPEZ MENUDO, F. (DIRECTOR) *Innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público*, Colección Instituto García Oviedo, núm. 3, Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016, pág. 76.

El apartado 3 del mismo artículo 28 establece que, regla general, no se exigirá la aportación de documentos originales. De todas formas, aunque no se puedan exigir los originales, parece que el administrado deberá aportar copia auténtica del documento para que sea posible incorporarlo al expediente electrónico, “dato relevante si, como es de prever y sucede con las copias compulsadas, se cobra por ellas⁷⁴”.

Asimismo, las Administraciones Públicas no podrán requerir a los interesados documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados con anterioridad a cualquier Administración. Excepcionalmente, si las Administraciones Públicas no pudieran recabar los citados documentos, podrán solicitar nuevamente al interesado su aportación (párrafo segundo del artículo 28.3).

En tercer y último lugar, vamos a analizar el apartado 4 del artículo 70 que concluye matizando que no forman 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”.

Por su parte, el artículo 53.1. a) de la propia LPACAP dispone, dentro de los “Derechos del interesado en el procedimiento administrativo”, que los interesados tienen derecho “a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados”, así como “a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos”. En ese sentido, si se considera que los documentos contenidos en el procedimiento administrativo son los que constan en el expediente⁷⁵, el interesado no tendría acceso a los documentos mencionados en el artículo 70.4 simplemente porque aquellos no formarían parte del expediente administrativo electrónico.

Esta inicial exclusión de la información auxiliar o de apoyo podría llevarnos a entender que, al no formar parte del expediente, este tipo de información no sería accesible en ningún

⁷⁴ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. “La implementación de la Administración electrónica en las nuevas Leyes.”, op. cit., pág. 36.

⁷⁵ Por cuanto que este es la expresión documental del procedimiento, conforme esclarece CANO CAMPOS, T. “Derechos y deberes de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas: la vuelta del “administrado””, LÓPEZ MENUDO, F. (DIRECTOR) *Innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público*, Colección Instituto García Oviedo, núm. 3, Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016, pág. 135.

caso, incluso en sede jurisdiccional y, por lo tanto, estaría fuera del control pleno de legalidad por Jueces y Tribunales. De ahí justamente las críticas doctrinales mencionadas al principio, que, como se ha dicho, tienen relación directa con el ejercicio del derecho de defensa de los interesados y de acceso a la información pública, que configura la vigente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Ocurre que la mencionada Ley de transparencia admite que determinados contenidos y datos públicos tendrán el derecho de acceso a la información limitado, en la forma del artículo 14 en desarrollo del artículo 105.b) de la CE⁷⁶. Además, la Ley regula los supuestos en los cuales se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso, incluyendo, entre otras, las “referidas a información que tenga el carácter de auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”, conforme el artículo 18.b).

Esta causa específica no deja de ser controvertida si se interpreta como un obstáculo legal a la transparencia y a la libertad de información⁷⁷ que puede quitar garantías al interesado, especialmente de defensa en el procedimiento, por falta de acceso a información de carácter auxiliar o de apoyo que le beneficie, por lo que estos casos de inadmisión deben ser interpretados de forma restrictiva.

Por todo lo expuesto, partiendo de una visión doctrinaria, a pesar de haber sido objeto de cuestionamiento en algunos de sus aspectos, el formato electrónico del expediente administrativo ha de ser visto como una evolución natural dentro del objetivo de transformación digital del Sector Público hacia una Administración cero papel. En ese sentido, el esfuerzo de los ciudadanos y de la propia Administración hacia una tramitación enteramente digital del procedimiento administrativo debe ser reconocido dentro de un proceso inevitable y necesario.

Uno de los factores externos que ha impulsado sobremanera la implantación del formato electrónico de los expedientes administrativos ha sido la pandemia de COVID-2019 iniciada a principios del año 2020. Eso porque durante el estado de alarma y el confinamiento de la población decretado por el Gobierno español, la existencia de expedientes digitalizados

⁷⁶ CE, artículo 105: “La ley regulará: (...) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. (...)”

⁷⁷ A ese respecto, la autora MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. “La implementación de la Administración electrónica en las nuevas Leyes.”, op. cit., pág. 36, defiende que el funcionario que obtiene información que tenga carácter auxiliar o de apoyo consultando la correspondiente base de datos, fichero o aplicación, debería reflejar ese dato en el expediente, pues ello puede ser fundamental para la resolución del asunto y ha de ser conocido por los interesados en el mismo, por ejemplo, a efectos de recurso.

conectados a redes seguras y el canal electrónico con los ciudadanos han permitido el trabajo en remoto de los funcionarios y la tramitación de los procedimientos más urgentes y esenciales para la prestación del servicio público.

En ese sentido, el último informe DESI (sigla en inglés de Índice de la Economía y la Sociedad Digitales), elaborado con datos de 2020 y publicado por la Comisión Europea en noviembre de 2021⁷⁸, revela que España ocupa el noveno puesto entre los 27 países miembros de la UE, destacándose sus buenos resultados en materia de servicios públicos digitales gracias a la estrategia digital aplicada en la Administración central.

El DESI es un índice que permite un seguimiento de la evolución de los Estados miembros de la Unión Europea en la competitividad digital y está compuesto por cinco indicadores: conectividad, capital humano, uso de internet, integración de la tecnología digital y servicios públicos digitales.

Nos interesa particularmente los resultados en materia de servicios públicos digitales, en los que España ocupa el séptimo puesto en la UE, obteniendo 80,7 puntos, muy por encima de la media de la UE, que ha sido de 68,1. Este componente del informe valora cinco indicadores: usuarios de la administración electrónica, formularios precumplimentados, servicios públicos digitales para los ciudadanos, servicios públicos digitales para empresas y datos abiertos.

Los indicadores muestran un nivel alto de interacción en línea entre las autoridades públicas, los ciudadanos y las empresas: el 67% de los usuarios de internet españoles participa activamente en los servicios de administración electrónica. España obtuvo 78 puntos en el indicador de formularios precumplimentados, superior a la media de 63 puntos de la UE, gracias a que la legislación española no solicita información a ciudadanos y empresas si estos dan su consentimiento para que la propia Administración la obtenga, en la forma que hemos comentado.

Además, en lo que se refiere a los servicios públicos para la ciudadanía, España obtuvo 82 puntos para los ciudadanos (por encima de los 75 puntos de media de la UE) y 94 para las empresas (muy superior a los 84 de la UE). También obtiene muy buenos resultados en el indicador de datos abiertos, en el que ocupa la segunda posición de la UE.

⁷⁸ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Portal Administración Electrónica. Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) 2021*. Disponible en https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_OBSAE/Posicionamiento-Internacional/Comision_Europea_OBSAE/Indice-de-Economia-y-Sociedad-Digital-DESI-.html#.Yk0Tzy8INpQ (Consultada el 06 de abril de 2022)

Sin embargo, también es verdad que hay bastante margen de mejora ya que persisten importantes diferencias entre las zonas urbanas y rurales, derivadas especialmente de la compleja organización territorial con entidades públicas muy diferentes, y de la asimetría que provoca una profunda desigualdad de derechos entre los ciudadanos.

En definitiva, la experiencia vivida con la crisis sanitaria ha servido como acelerador definitivo de la transformación digital del sector público español, haciendo de la necesidad virtud⁷⁹. De todas formas, tomando en consideración la persistente brecha digital, la Administración no puede olvidarse de que ese funcionamiento también debe ser accesible y fácil a los ciudadanos, por lo que debe garantizar el acceso a las competencias digitales necesarias al conjunto de la sociedad.

⁷⁹ CINCO DÍAS. CAMPOS ACUÑA, C. “Administración Electrónica y COVID-19. A la fuerza ahorcan”. Disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/05/11/legal/1589185599_267207.html (Consultada el 06 de abril de 2022).

CONCLUSIONES.

Las innovaciones del procedimiento administrativo común que introducen la LPACAP se enmarcan en el último proceso de reforma de la Administración pública española, impulsada en gran medida por la situación de crisis financiera y económica iniciada en el año 2008, con la finalidad de promover la modernización del sector público y la mejora de la comunicación entre los ciudadanos y las instituciones.

Tras cinco años de su entrada en vigor, es de gran interés saber cómo se valoran los cambios introducidos en la Ley, tanto con relación a la propia Administración, como con relación a los administrados y, para ello, hemos analizado el estado de situación de algunas de sus principales novedades, de las cuales destacamos las siguientes conclusiones:

Primera. - La introducción de la controvertida figura de la cláusula de clemencia o *leniency* en nuestro procedimiento administrativo sancionador es vista como un método tendente a suplir las carencias de medios investigadores de la Administración y un traslado de la responsabilidad investigadora al ciudadano, pero, hasta el momento, no ha tenido mucha aplicación práctica.

Segunda. - La posibilidad de que el procedimiento administrativo común pueda ser objeto de una tramitación simplificada, con acortamiento de plazos, supresión de trámites y garantía de derechos a los administrados y de seguridad jurídica, en la práctica no ha tenido mucho éxito, especialmente por su aplicación restringida a situaciones muy particulares y la posibilidad de reversión a la tramitación ordinaria en cualquier momento antes de la resolución del procedimiento.

Tercera. - Los principios de buena regulación y la calidad normativa, a pesar de las buenas intenciones de la norma, todavía tienen escasa aplicación práctica. Eso se debe a que la Ley no prevé medidas concretas y precisas y, además, ha chocado con el entendimiento del Tribunal Constitucional, que frenó el avance de las Administraciones en el intento de disminuir la dispersión y mejorar la calidad normativa y, con ello, reforzar la participación ciudadana y la transparencia.

Cuarta. - En cuanto a la regulación del uso de medios electrónicos, la Ley configura el empleo de las TIC como un derecho del ciudadano y una obligación de la Administración, pero, aunque se considere que la generalización de la Administración electrónica es una tendencia imparable, cabe todavía dudar sobre las condiciones existentes para su efectiva implantación en todo el territorio español y para el conjunto heterogéneo de su población.

Quinta. - La implantación de la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración ha sido acelerada en gran medida por las restricciones provocadas por la pandemia del COVID 19 y ha contribuido a agravar la situación de los colectivos afectados por la denominada brecha digital, especialmente porque no ha venido acompañada de un plan de digitalización que garantice el acceso y la asistencia en el uso de estos medios por los interesados, tampoco de la disponibilidad presupuestaria necesaria.

Sexta. - La implantación del registro electrónico de apoderamientos revela, a su vez, una serie de problemas prácticos para los ciudadanos y para las empresas. Un ejemplo de ello es la complejidad que existe para una persona física de actuar como apoderado de más de una persona jurídica ante distintas instituciones, teniendo en cuenta el incumplimiento por parte de la Administración del principio de ventanilla única.

Séptima. - La notificación electrónica también es un tema destacable, especialmente desde el punto de vista de las garantías del administrado porque de ella depende la eficacia de los actos administrativos. Sin embargo, la notificación sigue siendo todavía objeto de controversias en el ámbito judicial en cuanto a la necesidad de que la Administración disponga de mecanismos que garanticen la recepción por el interesado del aviso de su puesta a disposición, principalmente en los procedimientos iniciados de oficio.

Octava. - Con relación al expediente administrativo electrónico, en especial, su autenticidad, la protección de los datos y el acceso a los documentos que constan del expediente, la conclusión que se extrae es la de que, a pesar de haber sido objeto de cuestionamiento, el formato electrónico ha de ser visto como una evolución natural dentro del objetivo de transformación digital del sector público hacia una Administración cero papel, que no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, sino que también refuerza las garantías de los interesados.

En definitiva, la LPACAP ha contribuido a modernizar y simplificar los procedimientos de comunicación entre Administración y administrados, primordialmente facilitando el acceso a través de la digitalización del sector público español. Sin embargo, no se puede olvidar la persistente brecha digital, que impone a la Administración el deber de garantizar el acceso a las competencias digitales necesarias al conjunto de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA.

ALARCÓN SOTOMAYOR, L. “El Procedimiento Administrativo”, REBOLLO PUIG, M; VERA JURADO, D. J. (DIRECTORES) *Derecho Administrativo*, Tomo II, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 2018, págs. 17-74.

ALONSO TIMÓN, A.J. “El necesario impulso de la simplificación normativa.” *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 40, 2020, págs. 215-244.

BARRERO RODRÍGUEZ, C. “La notificación de los actos administrativos”, LÓPEZ MENUDO, F. (DIRECTOR) *Innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público*, Colección Instituto García Oviedo, núm. 3, Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016, págs. 147-178.

CANALS AMETLLER, D. “La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma del Procedimiento Administrativo Común.” *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2018, págs. 1-43.

CANO CAMPOS, T. “Derechos y deberes de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas: la vuelta del “administrado””, LÓPEZ MENUDO, F. (DIRECTOR) *Innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público*, Colección Instituto García Oviedo, núm. 3, Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016, págs. 115-146.

CASARES MARCOS, A. “Novedades en materia de administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica.” *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 40, 2016, págs. 67-105.

COMPANYS I ALET, A. “Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de Procedimiento Administrativo y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.” *Revista de Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 41, 2015, págs. 85-95.

DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS, L.; DAVARA RODRÍGUEZ, M. A. “La Administración electrónica en la Ley 39/2015 de Reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.” *Actualidad Administrativa*, nº 2, 2016, págs. 1-13.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. “El procedimiento administrativo común en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas.” *Cuadernos de Derecho Local*, 2016, págs. 14-49.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. “Las nuevas leyes de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común: entre la cosmética y el enredo.” *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 34, 2016, págs. 57-74.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R. “Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.” *Revista de Administración Pública*, nº 198, 2015, págs. 361-367.

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M.A. “La reforma del procedimiento administrativo: la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.” *Revista Estudios de Deusto*, vol. 63/2, 2015, págs. 127-152.

FONDEVILLA ANTOLÍN, J. “El Procedimiento Administrativo Común: novedades en el régimen jurídico de los principales instrumentos de la e-administración”, GALLARDO CASTILLO, M.J. (DIRECTORA) *Aproximación al nuevo Procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación*, CEMCi Publicaciones, Granada, 2016, págs. 317-463.

GALLARDO CASTILLO, M.J. *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma*, Tecnos, Madrid, 2016.

LÓPEZ BENÍTEZ, M.; SORIANO BAUTISTA, P. “Un comentario a propósito del art. 68.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y de la Sentencia de Casación de la Sala Tercera del Tribunal Supremo núm. 954/2021, de 1 de julio.” *REALA. Nueva Época*, nº 16, 2021, págs. 134-149.

LÓPEZ DONAIRE, B. “Análisis de las últimas novedades en materia de calidad normativa en el ordenamiento a raíz de la Ley 39/2015. Hacia una legislación inteligente.” *Gabilex Castilla-La Mancha*, nº extraordinario, 2018, págs. 163-192.

MARTÍN DELGADO, I. “La Reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública”, LÓPEZ MENUDO, F. (DIRECTOR) *Innovaciones en el Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público*, Colección Instituto García Oviedo, núm. 3, Editorial Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016, págs. 41-82.

MARTÍN REBOLLO, L. “La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común.” *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, 2015, págs. 15-20.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. “La implementación de la Administración electrónica en las nuevas Leyes.” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 63, 2016, págs. 28-37.

MORA RUIZ, M. “Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria”, GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (DIRECTOR) *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, págs. 513-565.

MORENO MOLINA, J.A. “Antecedentes, objetivos y principales novedades de las Leyes 39 y 40/2015, reguladoras del Procedimiento Administrativo Común y el Régimen Jurídico del Sector Público.” *Gabilex Castilla-La Mancha*, nº 6, 2016.

NAVAJAS REBOLLAR, M. “Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015.” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 63, 2016, págs. 50-59.

SALA SÁNCHEZ, P. “Reflexiones puntuales sobre algunos aspectos de las nuevas Leyes de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público.” *Revista Española de Control Externo*, vol. XVIII, nº 54, 2016, págs. 13-38.

SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho Administrativo. Parte General*, 15ª edición, Tecnos, Madrid, 2019.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, 5ª edición, Iustel, Madrid, 2018.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS.

ASTURIAS PARTICIPA. *Consulta Pública Previa*. Disponible en <http://www.asturiasparticipa.es/#2> (Consultada el 30 de marzo de 2022).

AYUNTAMIENTO DE GIJÓN. *Portal de Transparencia. Plan Anual Normativo 2023*. Disponible en <https://www.gijon.es/es/publicaciones/plan-anual-normativo> (Consultada el 30 de marzo de 2022).

AYUNTAMIENTO DE GIJÓN. *Portal de Participación. Procesos activos y canales de participación*. Disponible en <https://www.gijon.es/es/ayuntamiento/participar> (Consultada el 30 de marzo de 2022).

CINCO DÍAS. CAMPOS ACUÑA, C. “Administración Electrónica y COVID-19. A la fuerza ahorcan”. Disponible en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/05/11/legal/1589185599_267207.html (Consultada el 06 de abril de 2022).

GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. *Planes Normativos*. Disponible en https://transparencia.asturias.es/ast/transparencia/-/categories/693738?p_r_p_categoryId=693738 (Consultada el 30 de marzo de 2022).

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Portal Administración Electrónica. Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) 2021*. Disponible en https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_OBSAE/Posicionamiento-Internacional/Comision_Europea_OBSAE/Indice-de-Economia-y-Sociedad-Digital-DESI-.html#.Yk0Tzy8INpQ (Consultada el 06 de abril de 2022).

SEGARRA DE FIGAROLAS ADVOCATS I ECONOMISTES. HERNÁNDEZ, C. “La política de 'clemencia' en el procedimiento sancionador de la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común”. Disponible en <http://togas.biz/articulos/articulo-profesionales-la-pol-tica-de-clemencia-en-el-procedimiento-sancionador-de-la-nueva-ley-del-procedimiento-administrativo-com-n/> (Consultada el 10 de marzo de 2022).

ANEXO I – LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. (B.O.E. nº 311 de 29 de diciembre).

LEY 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (B.O.E. nº 285 de 27 de noviembre).

LEY 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. (B.O.E. nº 285 de 28 de noviembre).

LEY 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. (B.O.E. nº 150 de 23 de junio).

LEY 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. (B.O.E. nº 159 de 4 de julio).

LEY 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (B.O.E. nº 295 de 10 de diciembre).

LEY 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (B.O.E. nº 236 de 02 de octubre).

LEY 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (B.O.E. nº 236 de 02 de octubre).

LEY ORGÁNICA 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. (B.O.E. nº 294 de 06 de diciembre).

REAL DECRETO-LEY 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones. (B.O.E. nº 266 de 5 de noviembre).

REAL DECRETO 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. (B.O.E. nº 25 de 29 de enero).

REAL DECRETO 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. (B.O.E. nº 76 de 30 de marzo).

REAL DECRETO 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. (B.O.E. nº 77 de 31 de marzo).

ANEXO II – JURISPRUDENCIA, DICTÁMENES E INFORMES.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N° 4/1981, de 2 de febrero. Recurso de Inconstitucionalidad n° 186/80. (B.O.E. n° 47 de 24 de febrero).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N° 31/2010, de 28 de junio. Recurso de Inconstitucionalidad n° 8045-2006. (B.O.E. n° 172 de 16 de julio).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N° 55/2018, de 24 de mayo. Recurso de Inconstitucionalidad n° 3628-2016. (B.O.E. n° 151 de 22 de junio).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO N° 2747/2021, de 01 de julio. Recurso de Casación Contencioso-Administrativo n° 1928/2020.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO N° 4105/2021, de 10 de noviembre. Recurso de Casación Contencioso-Administrativo n° 4886/2020.

DICTAMEN CONSEJO DE ESTADO N° 274/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

DICTAMEN CONSEJO DE ESTADO N° 275/2015, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

INFORME SOBRE LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA CORA – COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, de junio de 2013.