

Consejo de Estado

Dictamen num. 275/2015 de 29 abril

[JUR\2015\237677](#)



PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: observaciones: orden constitucional de competencias: revisión de la regulación proyectada a fin de acomodarla al esquema de distribución competencial y necesidad de modificación de la disposición final primera en el sentido de incluir únicamente los títulos competenciales en los que se ampara el anteproyecto, identificando los preceptos o grupos de preceptos a los que cada uno sirve de fundamento: examen; Materia de responsabilidad patrimonial y potestad sancionadora: regulación excesivamente detallada: norma general del ordenamiento jurídico administrativo común: examen; Regulación de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria: cuestión que excede de la mera ordenación administrativa: examen; Regulación del uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas: reconsideración de la opción seguida para garantizar el respeto del tratamiento unitario de la materia en su Ley especial así como de las posibles medidas orientadas a dar cumplimiento a las disposiciones y la valoración de los contenidos que resultan imprescindibles para la adecuada aplicación de las normas que la integran: examen.

Jurisdicción: Vía administrativa

Número de expediente: 275/2015 (HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS)

Referencia: 275/2015

Procedencia: HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Asunto: Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Fecha de aprobación: 29/4/2015

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2015, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de una Orden de V. E. de 17 de marzo de 2015, con registro de entrada ese mismo día, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de [Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) .

De los antecedentes remitidos resulta:

PRIMERO

Contenido del anteproyecto

El anteproyecto sometido a consulta se inicia con una exposición de motivos dividida en cinco apartados, el primero de los cuales comienza recordando que el procedimiento administrativo es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, tal y como impone el artículo 103 de la [Constitución](#) , configurándose así como uno de los instrumentos que, junto a los de carácter reactivo -entre los que destacan los recursos

administrativos y el control jurisdiccional-, el ordenamiento jurídico pone a disposición de los ciudadanos para proteger su esfera jurídica de derechos frente a la actuación de las Administraciones Públicas.

Tras citar a continuación el informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en junio de 2013 y el Programa Nacional de Reformas de España para 2014 -documentos, ambos, que identifican medidas a adoptar para mejorar la organización y funcionamiento del sector público y racionalizar la actuación administrativa-, la parte expositiva destaca la necesidad de abordar una reforma integral y estructural de la normativa aplicable a las Administraciones Públicas en sus relaciones internas y externas que permita superar la falta de claridad de la regulación actual y mejorar el régimen de organización y funcionamiento de aquéllas.

- A tal fin, se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que pretenden modificar parte de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el Derecho administrativo español, eliminando la superposición de regímenes jurídicos existentes y superando la actual situación de dispersión normativa: la [Ley de Procedimiento Administrativo Común](#) de las Administraciones Públicas, que regula tanto el procedimiento administrativo para dictar actos administrativos, íntegramente electrónico, como el procedimiento para la elaboración de normas, y la [Ley de Régimen Jurídico del Sector Público](#), que recoge los principios de actuación, las formas de organización y funcionamiento de las Administraciones y las relaciones interadministrativas, así como parte de sus relaciones con el resto de instituciones del Estado.

Así pues, la primera de las leyes citadas se centra en uno de los dos ejes de la actividad administrativa objeto de esta reforma, regulando de manera completa y sistemática las relaciones entre las Administraciones y los administrados, tanto las que resultan del ejercicio de la potestad de autotutela que da lugar a actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como las derivadas del ejercicio de la potestad reglamentaria y de la iniciativa legislativa.

En su segundo apartado, la exposición de motivos se centra en las disposiciones que integran el marco constitucional aplicable. En primer lugar menciona el título IV, que bajo la rúbrica "del Gobierno y la Administración", define los rasgos propios que diferencian a uno y otra, configurando al primero como un órgano eminentemente político al que se reservan la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la Administración, y estableciendo la subordinación de ésta a la acción política de dirección de aquél.

Dentro de este título destacan de forma especial el artículo 103, que consagra los principios que deben regir la actuación de las Administraciones públicas, entre los que se incluyen los de eficacia y legalidad, y el artículo 105, que garantiza el derecho de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, sometiendo su regulación al principio de reserva de ley.

Finalmente, se cita el artículo 149.1.18ª, que atribuye al Estado la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones.

Dentro de este marco constitucional, el anteproyecto regula los derechos y garantías de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas, no sólo cuando éstas ejercen su potestad de autotutela, sino también cuando ejercen la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Asimismo, disciplina el procedimiento administrativo, entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizados, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración.

Seguidamente, en el apartado III se exponen los antecedentes legislativos más relevantes en la materia objeto de regulación, que se remontan a la llamada "Ley Azcárate" de 19 de octubre de 1889. No obstante, la primera regulación completa del procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento jurídico fue introducida por la [Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958](#), cuyo objetivo era unificar las normas procedimentales existentes para garantizar una

actuación homogénea de la Administración.

Posteriormente, la Constitución de 1978 alumbró un nuevo concepto de Administración, consagrando el pleno sometimiento de ésta a la ley y al Derecho y su carácter instrumental, así como la responsabilidad política del Gobierno que la dirige.

El siguiente hito más significativo en la evolución del ordenamiento administrativo fue la [Ley 30/1992, de 26 noviembre](#), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, partiendo del marco constitucional, incorporó avances significativos en las relaciones de las Administraciones con los administrados, mejorando el funcionamiento de aquéllas y reforzando los derechos que frente a ellas tienen los ciudadanos. Dicha ley fue modificada por la [Ley 4/1999, de 13 de enero](#), que reformuló algunos aspectos sustanciales del procedimiento administrativo.

La exposición de motivos menciona a continuación el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación como otro de los factores que más ha afectado las relaciones de la Administración con los ciudadanos. Aun cuando la Ley 30/1992 se hacía eco ya de la importancia de la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, fue la [Ley 11/2007, de 22 de junio](#), de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que por primera vez reguló el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y la obligación de éstas de dotarse de los sistemas precisos para garantizar tal derecho.

La regulación de esta materia, sin embargo, se encuentra en la actualidad dispersa en distintas normas que han dado lugar a una superposición de regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí. Entre las normas más recientes con incidencia directa en este ámbito se citan la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#), de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las acciones de servicios y su ejercicio; la [Ley 2/2011, de 4 de marzo](#), de Economía Sostenible; la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre](#), de garantía de la unidad de mercado.

Atendiendo a ello, se considera necesario contar con una nueva ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, integrando en una única disposición el contenido de las Leyes 30/1992 y 11/2007, y profundizando en la agilización de los procedimientos con un uso pleno de los medios electrónicos, lo que se considera que favorecerá un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica.

Sentado lo anterior, el apartado IV destaca la importancia de incorporar al ordenamiento jurídico español las prácticas de la llamada "better and smart regulation" impulsadas desde la Comisión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que definen la llamada "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, simplificar procesos y reducir cargas administrativas.

A pesar de que los principios de buena regulación se encuentran enunciados en algunas leyes (concretamente, en la Ley 17/2009, la Ley 2/2011 y la Ley 20/2013), no se ha alcanzado el objetivo previsto de mejora de la calidad regulatoria, ni se ha resuelto el problema de dispersión normativa. Por ello, el anteproyecto incluye un título completo dedicado al procedimiento de elaboración de normas en el que se regula con carácter básico el derecho de audiencia de los ciudadanos y de sus asociaciones y organizaciones representativas en dicho procedimiento, siguiendo las recomendaciones que al respecto ha formulado la OCDE en su informe de 2014 "Spain: from administrative reform to continuous improvement".

En su quinto y último apartado, la exposición de motivos resume la estructura y contenido de la norma, destacando los aspectos novedosos.

La norma proyectada consta, además, de una parte dispositiva integrada por 164 artículos distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

El título preliminar contiene las "disposiciones generales", que quedan recogidas en los artículos 1 y 2 del anteproyecto. El primero de ellos define el objeto de la ley, consistente en regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas; el segundo, por su parte, define el ámbito subjetivo de aplicación, en el que quedan incluidos todos los sujetos previstos en el artículo 2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, precisándose que las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por ley o delegadas por una Administración Pública y, supletoriamente, por esta Ley.

El título I incluye el régimen aplicable a los órganos administrativos y a los interesados en el procedimiento. En él se incardinan los artículos 3 a 26, organizados en dos capítulos, el primero de los cuales se refiere a los órganos administrativos, a los que se dedican tres secciones: la primera de ellas versa sobre la "competencia", regulada en los artículos 3 a 10, en los que se definen el concepto de órgano administrativo, la competencia, la delegación de competencias, la avocación, las encomiendas de gestión, la delegación de firma, la suplencia y las decisiones sobre competencia; la sección segunda se centra específicamente en los órganos colegiados, recogiendo su régimen (artículo 11) y las disposiciones aplicables a la figura del Secretario (artículo 12), así como las relativas a convocatorias y sesiones (artículo 13) y actas (artículo 14); la sección tercera establece, en fin, las reglas de abstención y recusación (artículos 15 y 16, respectivamente).

El capítulo II, por su parte, se centra en los interesados y se divide en dos secciones: "la capacidad de obrar y el concepto de interesado" y la "identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo". En particular, quedan comprendidos en la sección primera los artículos 17 a 22 en los que se regulan la capacidad de obrar, el concepto de interesado, la representación, los registros electrónicos de apoderamientos, la pluralidad de interesados y los nuevos interesados en el procedimiento, respectivamente; en la sección segunda se incluyen los artículos 23 al 26, relativos a los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento, los sistemas de firma admitidos por las Administraciones públicas, el uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo y la asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados.

El título II tiene por objeto la actividad de las Administraciones Públicas. Comprende los artículos 27 a 47, distribuidos en dos capítulos, el primero de los cuales contiene las "normas generales de actuación", que comienzan por definir los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas (artículo 27) y, de forma más concreta, el "derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas" (artículo 28), así como la "lengua de los procedimientos" (artículo 29); se establecen a continuación las normas aplicables a los registros y el archivo de documentos (artículos 30 y 31) y se regulan la colaboración de las personas con la Administración y su comparecencia ante las oficinas públicas (artículos 32 y 33); se regulan también la "obligación de resolver" (artículo 35) y distintas cuestiones relativas al plazo en el procedimiento, como son la suspensión del plazo máximo para resolver, la ampliación de dicho plazo, el silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio (artículos 36 a 39, respectivamente); finalmente, se recoge el régimen de emisión de documentos por las Administraciones Públicas (artículo 40) y se regulan la validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas y los documentos aportados por los interesados (artículos 41 y 42).

El capítulo II se centra en los "términos y plazos", a los que dedican los artículos 43 a 47, relativos a la obligatoriedad de términos y plazos, su cómputo, el cómputo de plazos en los registros, la ampliación y la tramitación de urgencia, respectivamente.

El título III tiene por objeto los actos administrativos. En él se ubican los artículos 48 a 66, distribuidos en tres capítulos en los que se regulan los requisitos de los actos, su eficacia y la nulidad y anulabilidad, respectivamente. Así, el capítulo I (artículos 48 a 50) incluye el régimen de producción de actos administrativos y su contenido, su motivación y la forma que deben revestir. El capítulo II, por su parte, trata la inderogabilidad singular de los reglamentos (artículo 51), la ejecutividad de los

actos y sus efectos (artículos 52 y 53), el régimen de notificación (artículo 54) y las condiciones generales que deben observarse para la práctica de las notificaciones (artículo 55), con referencia expresa a la práctica de las notificaciones en papel y a la realizada a través de medios electrónicos (artículos 56 y 57, respectivamente), así como a la notificación infructuosa (artículo 58) y a la publicación (artículo 59), refiriéndose, en fin, a la indicación de notificaciones y publicaciones (artículo 60). Finalmente, el capítulo III aborda la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad (artículos 61 y 62), estableciendo los límites a la extensión de cada una de ellas (artículo 63) y admitiendo las técnicas de conversión de actos viciados, conservación de actos y trámites y convalidación (artículos 64 a 66, respectivamente).

El título IV recoge a lo largo de sus siete capítulos las "disposiciones sobre el procedimiento administrativo común". En particular, el capítulo I comprende, bajo la rúbrica "garantías del procedimiento", los artículos 67 a 80, que se distribuyen en tres secciones: la primera consagra los "derechos del interesado" en el procedimiento administrativo, que se enuncian en el artículo 67; la sección segunda recoge los "principios de la potestad sancionadora": principios de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y concurrencia de sanciones (artículos 69 a 74, respectivamente); y la sección tercera, en fin, regula los "principios de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio", quedando integrados en ella los artículos 75 a 80, que regulan las siguientes cuestiones, respectivamente: principios de la responsabilidad; responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas; indemnización; responsabilidad del Derecho privado; exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas; y responsabilidad penal.

El capítulo II (artículos 81 a 96) se ocupa de la "iniciación del procedimiento" y consta de tres secciones: la primera de ellas engloba las "disposiciones generales", esto es, las relativas a las clases de iniciación, a la información y las actuaciones previas, a las medidas provisionales y a la acumulación de procedimientos (artículos 81 a 84, respectivamente); la segunda se refiere propiamente a la "iniciación del procedimiento de oficio por la Administración" (artículo 85), que puede tener lugar a iniciativa propia, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia (artículos 86 a 89, respectivamente); en esta sección se incluyen también las especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora (artículos 90 y 91) y en el de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (artículo 92); por último, la sección tercera regula el "inicio del procedimiento a solicitud del interesado", ocupándose de la solicitud de iniciación (artículo 93), con especial referencia a los procedimientos de responsabilidad (artículo 94) y regulando la subsanación y mejora de la solicitud (artículo 95), y la declaración responsable y la comunicación (artículo 96).

El capítulo III aborda la regulación de la "ordenación del procedimiento", definiendo el concepto de "expediente administrativo" (artículo 97) y consagrando el principio de impulso de oficio (artículo 98); se regulan también la concentración de trámites, su cumplimiento y las cuestiones incidentales (artículos 99 al 101, respectivamente).

A la "instrucción del procedimiento" se refiere el capítulo IV, que comprende los artículos 102 a 110, divididos en cuatro secciones. La primera de ellas contiene las disposiciones generales, relativas a los actos de instrucción y las alegaciones (artículos 102 y 103); la segunda ("prueba") regula los medios y el período de prueba y su práctica (artículos 104 y 105); la tercera versa sobre los "informes" y, en particular, su petición, la emisión y la solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (artículo 106 a 108, respectivamente); la sección 4ª, en fin, se refiere a la "participación de los interesados" mediante los trámites de audiencia (artículo 109) e información pública (artículo 110).

La "finalización del procedimiento" se regula en el capítulo V, también dividido en cuatro secciones, la primera de las cuales recoge igualmente las disposiciones generales, esto es, las normas sobre terminación (artículo 111), con especial referencia a los procedimientos sancionadores (artículo 112) y a la terminación convencional (artículo 113); la sección segunda (artículos 114 a 119) versa sobre la resolución, regulando las actuaciones complementarias, el contenido de la resolución, la propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, las especialidades de la resolución en

este tipo de procedimientos, las especialidades en los procedimientos de responsabilidad patrimonial y la competencia en este tipo de procedimientos; la sección tercera tiene por objeto el desistimiento y la renuncia, a los que dedica los artículos 120 y 121; por último, la sección cuarta regula la caducidad, determinando sus requisitos y efectos (artículo 122).

El capítulo VI trata la "ejecución" de los actos, regulando en los artículos 123 a 131 las siguientes cuestiones: título, ejecutoriedad, ejecución forzosa, medios de ejecución forzosa, apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva, compulsión sobre las personas y prohibición de interdictos, respectivamente.

El capítulo VII y último se ocupa "de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común", a la que dedica el artículo 132.

A continuación, el título V regula la "revisión de los actos en vía administrativa" en sus dos capítulos. En particular, el capítulo I se refiere a la "revisión de oficio", de la que se ocupan los artículos 133 a 138, refiriéndose el primero de ellos a la "revisión de disposiciones y actos nulos"; el artículo 134, por su parte, tiene por objeto la declaración de lesividad de actos anulables y el artículo 135 la suspensión en ambos procedimientos; el artículo 136 admite la revocación de actos y la rectificación de errores, mientras que el artículo 137 recoge los límites a las facultades de revisión y el artículo 138 la competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos de pleno derecho o anulables en la Administración General del Estado.

El capítulo II, por su parte, se centra en los "recursos administrativos", regulados en los artículos 139 a 153, que se organizan en cuatro secciones: principios generales, recurso de alzada, recurso potestativo de reposición y recurso extraordinario de revisión. En particular, la primera de ellas (artículos 139 a 147), tras definir las clases de recursos y su objeto, menciona expresamente el recurso extraordinario de revisión y relaciona los actos que ponen fin a la vía administrativa, regulando a continuación la interposición del recurso, las causas de inadmisión y la suspensión de la ejecución del acto impugnado, así como la audiencia a los interesados, la resolución y la pluralidad de recursos; la segunda (artículos 148 a 151) delimita el objeto del recurso de alzada y establece los plazos de impugnación; la tercera (artículos 150 y 151) define el objeto y la naturaleza del recurso de reposición, con indicación de los plazos de interposición; y la cuarta (artículos 152 y 153) regula el objeto y los plazos de interposición del recurso extraordinario de revisión, así como la resolución.

Finalmente, el título VI incorpora al anteproyecto el "procedimiento de elaboración de normas y disposiciones", que queda establecido en sus tres capítulos. El primero de ellos se ocupa "de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones" y comprende los artículos 154 a 156, que se refieren a la iniciativa legislativa y la potestad para dictar normas con rango de ley, a la potestad reglamentaria y a la forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros, respectivamente. El capítulo II recoge los "principios del procedimiento de elaboración de normas": principios de buena regulación, adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación, publicidad y entrada en vigor de las normas y planificación normativa (artículos 157 a 160, respectivamente). El capítulo III y último disciplina específicamente el "procedimiento de elaboración de normas" aplicable tanto a las normas con rango de ley como a los reglamentos (artículo 161), identificando las especialidades propias del procedimiento en el ámbito de la Administración General del Estado (artículo 162) y las aplicables a la tramitación urgente, también en dicho ámbito (artículo 163) y regulando el "informe anual de evaluación" (artículo 164).

Por lo que se refiere a la parte final, la integran, en primer lugar, cinco disposiciones adicionales: la primera regula las "especialidades por razón de materia", identificando las actuaciones y procedimientos que se rigen por su normativa específica; la segunda declara que las disposiciones relativas a órganos colegiados contenidas en la Ley no son aplicables a los órganos colegiados del Gobierno de la Nación, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales; la tercera admite la adhesión de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado; la cuarta regula la notificación por medio de anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado; y la quinta y última se refiere a las oficinas de asistencia en materia de registros.

Consta asimismo de cinco disposiciones transitorias, relativas al archivo de documentos, al registro electrónico y archivo electrónico único, al régimen transitorio aplicable a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley, al punto de acceso general electrónico de la Administración y a los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o de su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea.

Se incluye una disposición derogatoria que extiende sus efectos a todas las disposiciones de igual o inferior rango que contradigan lo dispuesto en la Ley y, en particular, a las normas o preceptos de normas mencionados expresamente en ella (así, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; los artículos 22 a 25 de la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre](#), del Gobierno; la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; o los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, entre otros).

Por último, hay seis disposiciones finales, la primera de las cuales declara que la Ley se aprueba al amparo de las competencias que al Estado le atribuye el artículo 149.1 de la [Constitución](#) en las reglas 8ª, 13ª, 14ª y 18ª, si bien menciona también los preceptos aplicables únicamente a la Administración General del Estado; la disposición final segunda modifica la [Ley 59/2003, de 19 de diciembre](#), de firma electrónica; la tercera aclara que las referencias hechas a la Ley 30/1992 deberán entenderse hechas a la Ley del Procedimiento Administrativo Común o a la de Régimen Jurídico del Sector Público, según corresponda; la cuarta otorga un plazo de un año para adaptar la normativa estatal, autonómica y local a lo dispuesto en la Ley; la quinta contiene la habilitación al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de la Ley; y la sexta y última prevé su entrada en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, a excepción de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, al registro electrónico, al registro de empleados públicos habilitados, al punto de acceso general electrónico de la Administración y al archivo único electrónico, que producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor.

SEGUNDO

Contenido del expediente

1.- Integran el expediente las sucesivas versiones del anteproyecto sometido a consulta (incluida su versión definitiva, de fecha 12 de marzo de 2015) y la preceptiva memoria del análisis de impacto normativo, que consta de tres apartados en los que se analizan la oportunidad del anteproyecto, su contenido y los impactos de diversa índole que su aprobación puede producir. El primer apartado se divide, a su vez, en tres subapartados que examinan, respectivamente, la motivación de la norma, sus objetivos y las alternativas a la opción propuesta.

Por lo que se refiere al primero de estos extremos, la memoria comienza por exponer las razones económicas y jurídicas que justifican la aprobación de la norma y para ello parte de la existencia, en el marco jurídico actualmente aplicable a las Administraciones Públicas, de numerosas deficiencias derivadas de la falta de una regulación clara, completa y común aplicable al conjunto de relaciones de aquéllas, dando lugar a actuaciones duplicadas e ineficientes de las Administraciones y a procedimientos administrativos demasiado complejos. Para superar estas deficiencias, se propone una reforma integral y estructural de las Administraciones Públicas que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan, tanto externamente con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado.

Esta reforma, impulsada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), parte del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles. También el Programa Nacional de Reformas de España para 2014 considera que una nueva ley es una medida indispensable para impulsar la racionalización de la actuación administrativa y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, aumentando su productividad.

Junto a estas razones económicas, orientadas a lograr un sector público eficiente, existen también motivos jurídicos que hacen necesaria la reforma proyectada. Así, el artículo 103 de la Constitución,

además de consagrar el principio de eficacia, obliga a las Administraciones Públicas a actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, lo cual exige articular unos cauces formales de actuación que garanticen el adecuado equilibrio entre la eficacia de esa actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, que han de poder ejercerlos en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional, con independencia de la Administración con la que se relacionen. Por otro lado, el artículo 105 exige que la ley regule la audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y en el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos. La memoria pone de manifiesto que el desarrollo legal de estos principios y derechos constitucionales se ha referido fundamentalmente, hasta ahora, al ejercicio de la potestad administrativa de autotutela, sin que existiera una legislación básica que desarrollase adecuadamente estas garantías mínimas de participación en los procedimientos a través de los cuales se ejercen la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa.

Atendiendo a todo ello, se propone una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones mediante la aprobación de una nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y una nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, tratando con ello de eliminar la superposición de regímenes jurídicos existentes y superar la actual situación de dispersión normativa.

A continuación, la memoria examina los principales antecedentes normativos de esta iniciativa en términos similares a los que se recogen en la exposición de motivos extractada en el antecedente primero de este dictamen, pasando después a recoger un diagnóstico del uso de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos. En relación con ello se destaca que en la actualidad el mayor uso de medios electrónicos se concentra en el ámbito de actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Seguridad Social.

Tras exponer los datos ofrecidos para marzo de 2014 por el Boletín de Indicadores de Administración Electrónica editado por el Observatorio de Administración Electrónica del Consejo Superior de Administración Electrónica y los facilitados por el Sistema de Información Administrativa (SIA), la memoria concluye que, a pesar de la gran difusión que en la actualidad ha alcanzado la tramitación electrónica y del significativo porcentaje de notificaciones electrónicas practicadas en el ámbito de la Administración General del Estado (un 20,33% del total), el objetivo de tramitar electrónicamente todos los procedimientos administrativos está aún lejos de alcanzarse. Para contribuir a lograrlo, se ha optado por integrar en un solo texto la Ley 11/2007, de 22 junio, y la Ley 30/1992, de 26 noviembre, haciendo que el uso de medios electrónicos pase a ser obligatorio.

Finalmente, este primer subapartado analiza los antecedentes y la evolución de la mejora de la calidad normativa, mencionando los documentos más relevantes a estos efectos, tanto en el plano internacional como en el ámbito de la Unión Europea.

Siguiendo la línea marcada por tales documentos, en España se han realizado esfuerzos significativos para incorporar al ordenamiento jurídico los principios de buena regulación, que han quedado recogidos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. El anteproyecto pretende avanzar en esta línea incluyendo diversas medidas para contribuir a mejorar la calidad normativa de nuestro ordenamiento sistematizando los principios de buena regulación, reforzando la importancia de la planificación previa de las normas y del control ex post y garantizando con carácter básico la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

En cuanto a los objetivos del anteproyecto (apartado I.2), se concretan, según señala la memoria, en mejorar la eficiencia administrativa con una Administración totalmente electrónica e interconectada a través de un registro electrónico general y un archivo electrónico único por cada Administración; reforzar la seguridad jurídica mediante la aprobación de una ley única y sistemática que regule las relaciones de la Administración con los ciudadanos y empresas; incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico aplicando los principios comunes de buena regulación y estableciendo las bases mínimas comunes que garanticen la participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas; lograr procedimientos administrativos más ágiles y eficientes, reduciendo

cargas administrativas, acortando plazos de gestión e incluyendo medidas como la supresión de las reclamaciones previas en vía laboral o civil o la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común; y aumentar la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, clarificando y simplificando las obligaciones de publicidad.

Finaliza este apartado con una mención a las posibles alternativas a la reforma proyectada y a los motivos por los que fueron descartadas.

En el segundo apartado la memoria resume el contenido del anteproyecto, destacando las principales novedades que para la consecución de los objetivos marcados se introducen en el ordenamiento jurídico administrativo. En particular, se generaliza el uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, se introducen novedades en materia de identificación y firma electrónica y se definen los colectivos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, reconociéndose por primera vez la posibilidad del apoderamiento apud acta. Se regula la práctica de las notificaciones electrónicas y se establece la obligatoriedad del carácter electrónico de los registros y de los archivos, generalizándose la gestión electrónica de todos los procedimientos, simplificando trámites y reduciendo cargas administrativas. Se clarifican y completan tanto la regulación sobre el cómputo de plazos, incluyendo el cómputo por horas, como la normativa aplicable a la elaboración de copias electrónicas de documentos. Desaparecen los procedimientos especiales de responsabilidad y de carácter sancionador, que se regulan como trámites especiales dentro del procedimiento administrativo común, incorporándose los preceptos de diversas normas que inciden en esta materia y concretándose el alcance de la denominada responsabilidad del Estado legislador, y se introduce un nuevo título sobre principios y procedimiento de elaboración de normas. En sentido inverso, se suprimen aquellos artículos relativos al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que pasan a incorporarse al anteproyecto de Ley que regula esta materia (tal es el caso, por ejemplo, de las conferencias sectoriales, los convenios de colaboración o los principios que rigen las relaciones interadministrativas). Por último, la memoria destaca sucintamente otras mejoras jurídicas, como la supresión de las reclamaciones previas en vía laboral y civil y la obligada publicidad de los anuncios de notificaciones infructuosas en el Boletín Oficial del Estado.

Una vez expuesto lo anterior, la memoria lleva a cabo el análisis jurídico del anteproyecto, examinando su engarce con el ordenamiento jurídico. A este respecto, destaca que el rango de la norma es respetuoso con la reserva de ley que el artículo 105 de la Constitución consagra en relación con el procedimiento administrativo y con el trámite de audiencia a los interesados y que la elaboración del texto se ha hecho en coordinación con la del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, adecuándose su contenido a la propuesta incluida en el informe de la CORA.

La memoria incluye a continuación una tabla de vigencias y derogaciones y examina la adecuación del anteproyecto al orden de distribución de competencias, declarando que la norma se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, que reconoce al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el sistema de responsabilidad de las Administraciones y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Invoca también la competencia para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la competencia en materia de Hacienda general y la competencia para establecer las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (reglas 13,14 y 8, respectivamente, del artículo 149.1). Aclara, no obstante, que algunos preceptos incluidos en el anteproyecto resultan de aplicación únicamente a la Administración General del Estado, a fin de respetar las competencias organizativas de todas las Administraciones [en particular, los artículos 5.1 (párrafos segundo y tercero), 9.3, 119 (primer párrafo), 138, 141.2, 153.4, 156, 159.2, 160.5, 162, 163 y 164.3, así como la disposición transitoria segunda].

Finalmente, en este apartado se describe brevemente la tramitación dada al anteproyecto, con indicación de los trabajos preparatorios realizados y de los grupos de trabajo creados al efecto, dándose cuenta del trámite de información pública seguido y de los informes solicitados.

En el tercer y último apartado, la memoria realiza el "análisis de impactos", examinando, en primer

lugar, el impacto económico general. Comienza poniendo de manifiesto que el anteproyecto pretende incrementar la transparencia y eficacia de la actuación de las Administraciones Públicas, tanto en lo referido al procedimiento de producción de actos administrativos, como en lo relativo al de elaboración de propuestas normativas. Considera que contar con un procedimiento administrativo claro y adecuado a las demandas de agilidad y eficiencia en el que se generaliza el uso de medios electrónicos y se respetan las necesarias garantías contribuye a generar confianza entre los operadores económicos y a crear un entorno regulatorio favorable a la actividad económica. Además, la propuesta simplifica los trámites y reduce las cargas administrativas, minorando así los costes monetarios y de tiempo que soportan los agentes económicos en sus relaciones con las Administraciones. Reitera que la regulación con carácter básico del procedimiento de elaboración de normas contribuye a reforzar la seguridad jurídica y sostiene que los instrumentos de evaluación del impacto de las normas, tanto antes como después de su aprobación, coadyuvan a potenciar un marco normativo más transparente y simplificado. A la vista de todo ello, concluye que la aprobación de esta norma tendrá un efecto positivo sobre el conjunto de la economía, al reducirse los costes y riesgos regulatorios y favorecerse un clima de negocio incentivador de crecimiento económico.

Por lo que se refiere, en particular, a los efectos en la competencia, la memoria considera que el anteproyecto no tiene impacto directo, pues no afecta a las barreras de entrada ni a las posibles restricciones que los operadores puedan tener para competir, si bien entiende que la propuesta puede tener un efecto indirecto positivo, toda vez que el uso de medios electrónicos, la simplificación de trámites y la reducción de cargas administrativas permitirá a las empresas dedicar menos tiempo y recursos a los trámites administrativos, lo que puede facilitar la entrada de los operadores en el mercado, contribuyendo a incrementar la competencia.

Desde el punto de vista de las cargas administrativas, el anteproyecto tiene un efecto positivo, ya que se eliminan trámites de cumplimiento obligatorio para los interesados, como la obligación de presentar documentos originales o documentos que hayan sido remitidos previamente a las Administraciones Públicas o elaborados por ellas. Además, algunos trámites pasan a ser realizados de oficio por la Administración, como la expedición del certificado justificativo del silencio administrativo. Finalmente, la generalización del uso obligado de medios electrónicos en el procedimiento reduce el tiempo y los recursos que los administrados deben dedicar a la realización de trámites con la Administración. La memoria incluye en este apartado una tabla en la que se analiza la variación de cargas administrativas que introduce el anteproyecto respecto de la anterior regulación.

A continuación, se examina el impacto presupuestario derivado del anteproyecto. La memoria explica que las medidas destinadas a implantar la Administración electrónica pueden implicar un incremento del gasto público consolidado en concepto de "Administración electrónica y tecnologías de la información y las comunicaciones" (en concreto, capítulos 2 y 6: "gastos corrientes en bienes y servicios" e "inversiones reales"), tanto en los Presupuestos Generales del Estado, como en los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de las Entidades que integran la Administración Local. Tal aumento derivará de la necesidad de adquirir nuevas infraestructuras tecnológicas o de acometer nuevos desarrollos informáticos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el anteproyecto, de tal modo que las Administraciones que puedan afrontar las nuevas obligaciones con los medios y recursos de que disponen no incurrirán en incremento del gasto, mientras que las que necesiten realizar inversiones o nuevos desarrollos habrán de realizar un gasto adicional.

En general, se considera que el avanzado estado de desarrollo de la Administración electrónica en España y las inversiones realizadas en años anteriores reducen considerablemente el esfuerzo presupuestario que la aplicación de la ley puede exigir y se subraya que el incremento del gasto se verá compensado por importantes ahorros. En este sentido y tras realizar una evaluación del posible impacto que las distintas medidas previstas en el anteproyecto pueden tener en los Presupuestos Generales del Estado durante el ejercicio en que se implanten y los ejercicios posteriores, se llega a la conclusión de que tales medidas pueden generar un ahorro neto de 171.850.464 euros.

Por lo que se refiere al impacto en los presupuestos de otras Administraciones Públicas, se realiza una estimación en función de si se adhieren o no a las plataformas y servicios horizontales establecidos por la Administración General del Estado: en el primer caso, el coste podría ascender a

8.000.000 de euros, mientras que en el segundo sería de 290.366 euros.

Finalmente, la memoria analiza el impacto de género y otros impactos, señalando que el anteproyecto carece de efectos sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, siendo en consecuencia nulo el impacto desde este punto de vista. Tampoco considera que la propuesta pueda provocar otros impactos destacables.

2.- Han informado el anteproyecto las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Presidencia (informes de 12 de marzo de 2015).

Asimismo, se han recabado los informes de la Abogacía General del Estado, del Consejo General del Poder Judicial y de la Agencia Española de Protección de Datos, que fueron emitidos en fechas 16 de septiembre de 2014, 5 de marzo de 2015 y 20 de marzo de 2015.

El anteproyecto, inicialmente aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 9 de enero de 2015, fue sometido a trámite de información pública a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas entre los días 16 de enero y 6 de febrero de 2015, período durante el cual se recibieron 26 escritos de observaciones; 8 de ellos fueron remitidos por diversas asociaciones representativas de intereses de varios colectivos como son, en particular, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC), la Asociación de graduadas y graduados en igualdad (Asgraiuguen), la Cámara de concesionarios y empresas vinculadas al sector público en el ámbito de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios públicos (CCIES), la Asociación de empresas de electrónica, tecnologías de la información, telecomunicaciones y contenidos digitales (AMETIC), los Archiveros Españoles de la Función Pública (AEFP), la Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (SEOPAN) y la Confederación Nacional de la Construcción. Se recibió también escrito del Banco de España.

Se ha dado audiencia a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla. En particular, han formulado observaciones Andalucía, Canarias, Aragón, Asturias, Illes Balears, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Navarra, País Vasco y la Comunidad Valenciana, manifestando todas ellas dudas sobre la constitucionalidad del anteproyecto por posible vulneración de las competencias autonómicas en la regulación de determinadas materias.

El anteproyecto ha sido igualmente sometido a consulta de las Entidades Locales, habiendo formulado alegaciones la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el Ayuntamiento de Madrid y el Consorcio AOC (Administració Oberta de Catalunya).

Obra en el expediente un escrito en el que se hace constar que, "durante la tramitación del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y con carácter previo a su remisión para dictamen del Consejo de Estado, la Subsecretaría ha recabado las conformidades de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Hacienda y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas a través de varias reuniones e intercambio de informes".

Finalmente, integran el expediente varios cuadros en los que se resume gran parte de las observaciones realizadas tanto en el trámite de información pública como en el de audiencia a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como dos informes en los que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas expone brevemente tales observaciones, con indicación de los motivos por los que han sido atendidas o rechazadas. En tal estado de tramitación, el expediente fue remitido al Consejo de Estado para dictamen.

PRIMERO

Objeto y competencia

El expediente remitido se refiere al anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La consulta se formula al amparo de lo dispuesto en el artículo 25 de la [Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril](#), del Consejo de Estado, cuyo primer apartado establece que este órgano consultivo puede ser oído, sea en Pleno o en Comisión Permanente, "en cualquier asunto en que, sin ser obligatoria, la consulta, el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro lo estime conveniente".

Se trata, pues, de una consulta facultativa y no preceptiva que, a la vista de lo dispuesto en los artículos 22.19 y 25, ha de ser evacuada por la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

SEGUNDO

Tramitación del expediente

Por lo que se refiere a la tramitación del anteproyecto sometido a consulta y en el marco de lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pueden considerarse atendidas las exigencias de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado.

Constan en el expediente -y así se recoge en los antecedentes- las sucesivas versiones del anteproyecto sometido a consulta y la preceptiva memoria del análisis de impacto normativo.

El texto inicialmente aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 9 de enero de 2015 fue sometido a un trámite de información pública a través de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y remitido en consulta a las Comunidades Autónomas -cuyos escritos de observaciones han sido incorporados al expediente-, a las Ciudades de Ceuta y Melilla y a la Federación Española de Municipios y Provincias.

Obran en el expediente el informe del Consejo General del Poder Judicial y el de la Agencia Española de Protección de Datos, ambos de carácter preceptivo.

Finalmente, han emitido informes igualmente preceptivos las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Presidencia, en su condición de departamentos proponentes de la norma proyectada.

Debe, no obstante, llamarse la atención acerca de la falta de constancia documental del análisis del anteproyecto efectuado por los órganos y dependencias de los distintos departamentos ministeriales que hayan podido intervenir a lo largo de la tramitación del anteproyecto, cuyos informes podrían haber aportado datos de interés y elementos de juicio relevantes para conocer las aportaciones a las sucesivas versiones del texto y los aspectos del anteproyecto que hayan suscitado controversia.

TERCERO

Consideraciones generales

A) La regulación proyectada: el enfoque de los anteproyectos de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y de la Ley del Procedimiento Administrativo Común

El anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas tiene por objeto, según ha quedado expuesto, regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos y el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, así como el sistema de responsabilidad de éstas y el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas (artículo 1).

De este modo y en palabras de la exposición de motivos, esta norma pretende establecer "una regulación completa y sistemática de las relaciones ad extra entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela (...), como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa", sin entrar en cambio, a regular la organización y el funcionamiento internos de las Administraciones Públicas ni las relaciones entre las distintas Administraciones territoriales entre sí y con el resto de las instituciones del Estado, cuestiones éstas que son tratadas en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo anteproyecto ha sido examinado por el Consejo de Estado en el dictamen 274/2015.

Así delimitado el objeto de uno y otro anteproyecto, ambos se conciben como las dos piezas esenciales sobre las que ha de asentarse el Derecho administrativo español, que resulta de un planteamiento de reforma global del ordenamiento actualmente vigente, cuya finalidad, declarada tanto en las memorias justificativas como en las exposiciones de motivos de ambos anteproyectos, consiste en "ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente, con el resto de Administraciones e instituciones del Estado". Con ello se pretende, a la postre, "eliminar la superposición de regímenes jurídicos existentes y superar la dispersión normativa, contando con una ley única y sistemática que regule el conjunto de las relaciones internas de las Administraciones entre sí y una única ley que ordene las relaciones externas de la Administración con los ciudadanos y empresas".

Partiendo de este enfoque, se ha optado por desglosar el contenido de la vigente Ley 30/1992 en dos normas distintas, llamadas a regular dos ámbitos de actuación diferenciados de la Administración, el interno y el externo, identificándose el primero de ellos con los aspectos orgánicos y el segundo, con los procedimentales. Tal planteamiento ha llevado, a su vez, a integrar en cada uno de los anteproyectos muchas de las disposiciones contenidas en otras normas vigentes, en atención a su contenido supuestamente orgánico o procedimental. Cabe citar a este respecto y sin ánimo exhaustivo el caso de la [Ley 6/1997, de 14 de abril](#), de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, íntegramente derogada por el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que incorpora a su texto la mayoría de sus preceptos -en algunos casos, introduciendo modificaciones- y el de la Ley 11/2007, derogada en su totalidad por el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común, al que pasan muchas de sus previsiones, quedando otras ubicadas, en cambio, en el otro anteproyecto mencionado; asimismo pueden citarse la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, también íntegramente derogada por la proyectada Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, o la Ley 50/1997, ampliamente modificada por aquella y parcialmente derogada por la Ley del Procedimiento Administrativo Común en proyecto (artículos 22 a 25); y aun varias normas de rango reglamentario, como el [Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre](#), por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, que queda en parte derogado por una de las ahora en anteproyecto y en parte por la otra, o los [Reales Decretos 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, [1398/1993, de 4 de agosto](#), por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, o [772/1999, de 7 de mayo](#), por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro; todos ellos serán derogados, una vez vigente, por la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común, a la que en gran medida se trasladan sus disposiciones.

En definitiva, las iniciativas legislativas acometidas aspiran a regular de forma separada y completa la organización administrativa, por un lado, y el procedimiento administrativo común, por otro, acogiendo así la propuesta realizada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y retornando con ello al que, según se indica en su informe, ha sido el criterio tradicional en nuestro ordenamiento.

El análisis de los antecedentes normativos de la regulación contenida en ambos anteproyectos revela, empero, que la sistemática en que uno y otro se fundamentan, basada en una pretendida separación entre las materias de "organización administrativa" y "procedimiento administrativo", no responde al criterio tradicional del ordenamiento jurídico-administrativo español, tal y como razona el dictamen 274/2015. En efecto, en él se examinan la estructura y contenido de las que fueran normas de cabecera del derecho administrativo español antes de la aprobación de la Ley 30/1992, esto es, las [Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957](#) y de Procedimiento Administrativo de 1958, y se llega a la conclusión de que la separación entre aspectos orgánicos y procedimentales no era en modo alguno nítida en ellas. En particular, el dictamen señala lo siguiente:

"La separación entre aspectos orgánicos y procedimentales nunca fue tajante en el ordenamiento jurídico administrativo español del último medio siglo. El criterio seguido fue, en realidad, otro distinto: de una parte, se estableció un régimen general de los órganos administrativos, junto con el

procedimiento administrativo, en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; de otra, se establecieron normas específicas de organización administrativa para la Administración del Estado en la Ley de Régimen Jurídico de 1957 (...). La Ley 30/1992 vino a sustituir únicamente a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y mantuvo, además, un esquema similar a ésta, regulando al mismo tiempo aspectos orgánicos y procedimentales del funcionamiento de las Administraciones Públicas", pero sin incidir en la regulación específica de los órganos de la Administración Central del Estado contenida en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. Por tal razón, la Ley 30/1992 sólo acometió una derogación parcial y bien limitada de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, que se circunscribió casi en exclusiva a los preceptos reguladores de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que, a partir de ese momento, pasó a ser regulada por la propia Ley 30/1992. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 sería posteriormente derogada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado".

De todo ello se desprende, tal y como pone de manifiesto el dictamen citado, que "la vigente legislación atiende sustancialmente el mismo esquema regulatorio inaugurado en los años cincuenta del pasado siglo: por un lado, existe una norma general en materia de organización administrativa y procedimiento administrativo -antes, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; ahora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-; por otro lado, se cuenta con una normativa específica sobre la organización de la Administración del Estado -antes, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, ya mencionada, y, en lo que se refiere a la Administración institucional, la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958; ahora, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que derogó aquellas, y, en parte, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno".

En definitiva, el enfoque que inspira la reforma proyectada, articulada en torno a los dos anteproyectos de ley de referencia, no entronca con la tradición jurídico-administrativa de nuestro ordenamiento; antes bien, supone una quiebra del esquema hasta ahora seguido en el derecho administrativo positivo español, generando una fractura del tratamiento sistemático que tradicionalmente han recibido el régimen de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y la regulación del procedimiento administrativo. Tal ruptura, lejos de servir al fin de clarificación y simplificación que pretende alcanzarse, introduce una notable confusión en el ordenamiento, planteando una serie de inconvenientes que evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de tales materias.

Tales defectos son apreciables en ambos anteproyectos; el análisis de los que afectan al de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se realiza en el dictamen 274/2015, debiendo abordarse ahora los que, por los motivos expuestos, presenta el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, al tener todos ellos origen común en el particular enfoque que inspira a ambas normas, el tratamiento separado de los que afectan a una y a otra presenta en ocasiones inevitables puntos de coincidencia.

B) Sistemática del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común

La lectura del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común demuestra que su contenido no se ajusta por entero al enfoque adoptado por los departamentos ministeriales proponentes ni atiende debidamente a la finalidad que con él pretende alcanzarse. Pues, en efecto, aun cuando su objeto principal es regular el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas -quedando fuera de esta norma, en cambio, aquellas disposiciones orientadas a definir la organización y el funcionamiento internos de las distintas Administraciones y a regular las relaciones de unas y otras entre sí y con el resto de las instituciones del Estado, que pretenden compilarse en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público -, se incluyen en él preceptos relativos a materias que no encajan estrictamente en la regulación propia y específica de aquél, bien por tratarse de cuestiones típicamente organizativas (1), bien por afectar a instituciones -en particular, la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial- que no se ajustan con exactitud a las nociones de "organización" y "procedimiento" que se emplean como criterio para delimitar el contenido de cada uno de los anteproyectos y que, no obstante, han

quedado finalmente incluidas en el del procedimiento administrativo común, por considerarse meras especialidades de éste (2). Este problema se advierte también en la regulación contenida en el título VI y último en el que, bajo la rúbrica "procedimiento de elaboración de normas y disposiciones", se regula la forma en que han de ejercerse la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria (3). Al cabo, se efectuarán en este apartado algunas reflexiones específicas sobre el tratamiento de la usualmente llamada Administración electrónica que contiene el anteproyecto, por ser igualmente otra de las cuestiones que novedosamente se incorporan a la Ley reguladora del procedimiento administrativo en la que cobran expresión las consecuencias derivadas de la aplicación del criterio de separación de contenidos seguido en los anteproyectos (4).

No obstante, con carácter previo a tales consideraciones, resulta oportuno hacer notar que el contenido que presenta el anteproyecto es, en líneas generales y desde el punto de vista sustantivo, muy similar al de la vigente Ley 30/1992, en aquellos aspectos de ésta que han quedado incluidos en este proyecto normativo, o, en su caso, prácticamente idéntico al de la Ley 11/2007, en lo relativo al uso de medios electrónicos, incorporando, además, numerosas previsiones actualmente contenidas en las correspondientes normas reglamentarias de desarrollo. En efecto, aun cuando ciertamente la regulación actual se innova en algunos puntos concretos -cabe, por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, mencionar el cómputo de los plazos por horas, la extensión al sábado de la condición de día inhábil a efectos de cómputo de plazos, la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, la eliminación del plazo de 3 meses para la impugnación de actos presuntos, el establecimiento de un plazo de 6 meses para los procedimientos de revisión de oficio o la regulación ex novo del procedimiento abreviado, novedades todas éstas a las que han de sumarse las que afectan a la llamada Administración electrónica y la regulación del procedimiento de elaboración de normas-, no pasa desapercibido que la mayoría de los preceptos del anteproyecto reproducen, a veces con ligeras modificaciones, el contenido de las normas que en la actualidad regulan las materias que constituyen su objeto. En realidad, la verdadera innovación de la regulación proyectada radica, como se ha indicado, en el enfoque que inspira la iniciativa, que se traduce en un vuelco sistemático cuyos inconvenientes se pasan ya a examinar.

1.- La regulación en el anteproyecto de cuestiones de carácter orgánico

Tras recoger en el título preliminar las disposiciones generales relativas al objeto de la norma y a su ámbito subjetivo de aplicación (artículos 1 y 2), el anteproyecto incluye en su título I las normas relativas a los órganos administrativos y a los interesados en el procedimiento. A los primeros se refiere, en particular, el capítulo I, en el que se incluyen las normas sobre competencia (artículos 3 a 10), la regulación aplicable a los órganos colegiados (artículos 11 a 14) y el régimen de abstención y recusación (artículos 15 y 16), cuestiones todas ellas que, por más que guarden una evidente conexión con las normas que disciplinan el procedimiento administrativo común, desbordan la estricta regulación de esta materia, ahondando en aspectos típicamente organizativos que a menudo se desenvuelven en la esfera interna de actuación de las Administraciones Públicas.

Ello pone de manifiesto, en línea con las consideraciones hasta ahora expuestas, que el criterio de separación entre lo orgánico y lo procedimental puede difícilmente llevarse hasta sus últimas consecuencias. La aplicación de dicho criterio genera, en ocasiones, remisiones o duplicidades injustificadas y lleva, en otras, a escindir entre dos normas la regulación hasta ahora unitaria de una materia. A ello se refiere el dictamen 274/2015 al poner de manifiesto la remisión en blanco que el artículo 3 del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común realiza al concepto de órgano administrativo que ofrece el artículo 5 del anteproyecto de Régimen Jurídico del Sector Público y al cuestionar el tratamiento fragmentario que ambas normas dan tanto a las encomiendas de gestión (artículos 7 del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común y 6 del de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público) como a los órganos colegiados, cuestiones respecto de las cuales procede remitirse a las consideraciones que en él se realizan. Basta ahora con reiterar que la coexistencia de este tipo de disposiciones en ambos anteproyectos resta claridad y coherencia a la regulación proyectada en comparación con la normativa vigente, debiendo sugerirse por ello revisar el criterio empleado o, alternativamente y para el caso de que se opte por mantener ambos anteproyectos, extraer del de procedimiento la regulación básica de los órganos colegiados, que debería incardinarse en el de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

2.- La regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones en el anteproyecto

Las disfunciones derivadas del enfoque adoptado se manifiestan también en el tratamiento dispensado a la potestad sancionadora y a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones.

En efecto, una de las principales novedades del anteproyecto consiste, y así lo pone de manifiesto la exposición de motivos, en integrar "los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial, que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados (...) como especialidades del procedimiento administrativo común dentro del nuevo título IV", planteamiento éste que obedece "a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica".

Llama la atención que la propia exposición de motivos del anteproyecto conceptúe como "procedimientos especiales" lo que en nuestro Derecho administrativo son auténticas instituciones y como tales han sido reguladas. En efecto, la Ley 30/1992, siguiendo la línea marcada por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, no establece en su título IX ("de la potestad sancionadora") simples normas procedimentales para el ejercicio de la potestad sancionadora, como tampoco se limita en su título X ("de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio") a regular un procedimiento especial en materia de responsabilidad patrimonial; antes bien, estos títulos contienen la disciplina fundamental de ambas instituciones tanto en sus aspectos sustantivos como en los procedimentales.

El anteproyecto consultado, aun cuando igualmente regula ambos aspectos, se aparta del criterio hasta ahora seguido por el legislador al abordar la regulación de estas materias, reduciéndolas a meras particularidades del procedimiento administrativo único y comúnmente aplicable a todas las Administraciones Públicas que en él se regulan. En relación con ello, procede hacer notar, además, que la norma en proyecto incorpora a la regulación del procedimiento administrativo común no sólo las reglas especiales de los procedimientos administrativos sancionadores y de responsabilidad patrimonial, sino también los requisitos sustantivos aplicables a una y otra institución. De este modo, los presupuestos materiales del ejercicio de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas pasan a convertirse en simples reglas del procedimiento administrativo común, diluyéndose con ello la configuración jurídica de ambas instituciones.

A la vista todo ello, es preciso insistir en que los criterios de orden sistemático, cualesquiera que sean éstos, no pueden en modo alguno condicionar la correcta regulación de las instituciones jurídicas, máxime si éstas gozan -como sucede en el presente caso con la potestad sancionadora y con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas- de un expreso reconocimiento constitucional. La conversión de las referidas instituciones en meros procedimientos administrativos -o, como dice el anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común, en "especialidades del procedimiento administrativo común"- supone desconocer la verdadera naturaleza de aquéllas y despojarlas de su particular identidad.

A esta objeción de fondo ha de sumarse una de tipo formal, como es la relativa a la rúbrica del capítulo en que se engloban los aspectos sustantivos del régimen aplicable a la potestad sancionadora y a la responsabilidad patrimonial, capítulo que, bajo el rótulo "garantías del procedimiento", los regula en dos secciones distintas como "principios de la potestad sancionadora" y "principios de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio": la técnica del anteproyecto no es en este punto acertada, pues ni tales aspectos sustantivos pueden enunciarse como meros principios, ni pueden tampoco configurarse como garantías del procedimiento administrativo. La denominación bajo la cual se regula en él esta materia revela nuevamente que el enfoque conceptual que lo inspira no resulta adecuado.

Dentro del rígido esquema regulatorio subyacente a los anteproyectos sometidos a consulta, que se basa en la separación entre las materias de "organización administrativa" y "procedimiento

administrativo" en dos cuerpos legales distintos y exclusivos para cada una de ellas, la regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no puede tener -a juicio del Consejo de Estado- una respuesta adecuada a su naturaleza jurídica, dado que en estas instituciones, como en toda institución jurídico-administrativa, se entremezclan aspectos orgánicos, sustantivos y procedimentales, lo cual impide encuadrarlas en uno u otro de tales anteproyectos.

Estas consideraciones conducen necesariamente a la siguiente alternativa: o se altera el criterio sistemático seguido por los anteproyectos en la forma indicada en el dictamen 274/2015, de tal modo que los anteproyectos procedan, de forma separada, a la reforma o sustitución de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en un caso, y de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y, en parte, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en otro -lo cual permitiría la regulación íntegra y ordenada del régimen jurídico de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en su dimensión institucional constitucionalmente garantizada, tal y como actualmente sucede en la Ley 30/1992-; o, en caso de que se mantenga el enfoque actual, se remita la disciplina de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas a leyes singulares y distintas de los anteproyectos en cuestión, en el bien entendido de que, en tanto estas leyes no se aprueben, las referidas materias no podrán quedar desprovistas de una ordenación auténticamente institucional.

En todo caso, la regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial deberá siempre realizarse de forma integral, contemplando de forma unitaria los requisitos sustantivos y los principios procedimentales de aplicación en ambas materias, dado que unos y otros constituyen aspectos esenciales de su ordenación y, por ello, tienen un indudable sentido institucional.

Por lo demás, no puede dejar de apuntarse que el tratamiento que en el anteproyecto reciben ambas instituciones perjudica, en última instancia, la calidad técnica de la norma y su coherencia interna. Y ello porque, al intercalar en la regulación del procedimiento administrativo común las llamadas "especialidades" aplicables en materia sancionadora y de responsabilidad, se dificulta la comprensión general de la Ley y se oscurece el conocimiento completo y unitario del régimen jurídico aplicable a tales materias. De este modo, el objetivo de clarificación y simplificación que la regulación proyectada se propone alcanzar queda frustrado, lográndose precisamente el efecto contrario: aumentar la confusión y complejidad de la norma al regular en ella de forma dispersa las reglas propias y específicamente aplicables a los procedimientos a través de los cuales se ejerce la potestad sancionadora o se encauza el régimen de la responsabilidad patrimonial, rompiendo además con ello la continuidad en la ordenación de lo que ha de ser, en sentido estricto, el procedimiento administrativo común.

Esta circunstancia se agrava como consecuencia de la inserción en el texto legal proyectado de numerosos preceptos procedentes de los Reales Decretos 429/1993, de 26 de marzo, y 1398/1993, de 4 de agosto, por los que se aprueban los Reglamentos de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial y para el ejercicio de la potestad sancionadora, respectivamente; inserción que, una vez más, responde al declarado espíritu compilador del anteproyecto, que aspira a convertirse en la norma que, de forma total y única, regule el procedimiento administrativo común. Ello determina que el texto proyectado presente un contenido excesivamente detallado, que desborda lo que en sentido propio debe ser objeto de regulación por una norma de rango legal que, de este modo, ve alterada su vocación de norma general, auténticamente vertebradora del ordenamiento jurídico administrativo común a todas las Administraciones Públicas.

3.- El procedimiento de elaboración de normas

Las consideraciones formuladas en el apartado anterior en relación con el indebido tratamiento que, como consecuencia de la dificultad apuntada de distinguir netamente lo orgánico de lo procedimental, reciben la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial, resultan trasladables a la regulación que de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria hace el

anteproyecto en su título VI como aspectos del "procedimiento de elaboración de normas y disposiciones".

Es éste uno de los contenidos novedosos del anteproyecto que, invocando la necesidad de garantizar debidamente el derecho de audiencia a los ciudadanos consagrado en el artículo 105 de la Constitución, agrupa en el último de sus títulos un conjunto de disposiciones con las que se pretende, en palabras de la memoria, "incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico" mediante la aplicación de unos principios comunes de buena regulación y el establecimiento de unas fases también comunes "que aseguren la participación de los ciudadanos en la elaboración de cualquier norma".

En efecto, al servicio de dicho fin la norma proyectada incluye una regulación -en gran parte básica, si bien algunos preceptos circunscriben su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado- del ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria desde una perspectiva estrictamente procedimental, en perjuicio del debido tratamiento institucional que ambas merecen y que actualmente se contiene en los artículos 22 a 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, expresamente derogados por el anteproyecto.

Por lo que se refiere a la primera, a la que se dedican el artículo 154 -precepto superfluo a la vista de las previsiones constitucionales y estatutarias- y los artículos 161, 162 y 163, el anteproyecto pone el acento en las tareas puramente administrativas de preparación y tramitación de los proyectos normativos con rango de ley. Sin embargo, aun siendo evidente que tales tareas corresponden al aparato administrativo gubernamental, no puede dejarse de lado un dato fundamental, esto es, que el ejercicio de la iniciativa legislativa es, ante todo, una función constitucionalmente reconocida al Gobierno (artículo 87 de la Constitución), por lo que, aun siendo relevantes los elementos indicados, no es admisible que la función de la que derivan y a la que sirven quede subordinada a ellos, lo que ciertamente sucede en el anteproyecto, a la vista del modo en que regula esta cuestión. La iniciativa legislativa no puede quedar reducida a un mero conjunto de trámites administrativos, por más que presente una innegable vertiente procedimental, ni encuentra tampoco acomodo en una norma destinada, fundamentalmente, a regular el procedimiento administrativo común, ni siquiera cuando en tal norma se articula su ejercicio a través de una tramitación que pretende imponerse a todas las Administraciones Públicas. Su ubicación natural se encuentra, en el caso del Estado, en la Ley del Gobierno, en la que actualmente se regula. Por ello, su inclusión en este anteproyecto no es acertada, debiendo en todo caso insistirse en que, sea cual sea la norma en la que finalmente se regule esta cuestión, debe siempre respetarse la dimensión institucional de esta función, en la que han de quedar englobados de forma inescindible los aspectos sustantivos y los procedimentales.

Esta conclusión lleva a objetar, igualmente, la inclusión en el anteproyecto de la regulación de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, respecto de la cual se plantean, además, problemas de constitucionalidad en algunos puntos, tal y como se examinará en el siguiente apartado (apartado III.C.4).

En cuanto a la regulación de la potestad reglamentaria que contiene la norma en proyecto, tampoco se estima adecuado el tratamiento que parece deparársele en ella como un mero procedimiento administrativo. En puridad y como ya se ha razonado en el presente dictamen, el procedimiento administrativo se configura como una sucesión concatenada de trámites de la que resulta la producción de un acto administrativo o una manifestación de voluntad de la Administración, en sentido amplio. El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se configura igualmente como un conjunto ordenado de trámites orientados a la producción de un resultado que, en este caso, es una norma jurídica; pero es, ante todo, el instrumento a través del cual actúa el Gobierno en ejercicio de su potestad reglamentaria, una potestad dotada de reconocimiento constitucional expreso (artículo 97), en virtud de la cual el Gobierno, como Consejo de Ministros, innova el ordenamiento jurídico a través de la aprobación de disposiciones de carácter general.

Centrando el análisis en la regulación atinente a la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, puede advertirse en el anteproyecto una notable continuidad con la Ley del Gobierno en este punto, al haberse trasladado los correspondientes artículos de una a otra norma, pero el modo en que dicha operación de traslación de contenidos normativos se verifica en el anteproyecto lleva a

alterar la verdadera naturaleza de la potestad reglamentaria, no sólo por incluirla en la norma que tiene por objeto regular el procedimiento administrativo común, respecto del cual poca o ninguna conexión guarda el procedimiento de elaboración de reglamentos -que, por lo demás, no aparece mencionado en el título de la norma, diluyéndose con ello aún más su entidad propia y específica-, sino también y sobre todo por prescindir, una vez más, del componente institucional que caracteriza a esta potestad. Del mismo modo que no se incluye en este anteproyecto el tratamiento de la potestad expropiatoria o del planeamiento urbanístico, por ser potestades diferenciadas con un tratamiento normativo específico, debería desgajarse de él el tratamiento de la potestad reglamentaria que, presupuesta la conformación del ordenamiento en su conjunto a partir de criterios lógicos y sistemáticos, tiene en la Ley del Gobierno su ubicación natural, al igual que la potestad reglamentaria de los Gobiernos autonómicos halla natural encaje en las respectivas Leyes del Gobierno. Sobre esta cuestión se volverá más adelante, al examinar el contenido del anteproyecto desde el punto de vista de la ordenación constitucional de las competencias (letra C) de este apartado III).

4.- La regulación del uso de medios electrónicos en el anteproyecto

Junto a los contenidos hasta ahora analizados, la norma proyectada introduce como novedad una extensa regulación del uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas, fruto de la incorporación a su texto de gran parte del contenido de la Ley 11/2007 y de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1671/2009. Ello responde, una vez más, a la voluntad de contar con una única ley que sistematice toda la regulación del procedimiento administrativo -en este caso, en su vertiente de procedimiento electrónico- y sirve, además, al propósito de lograr la generalización del uso de medios electrónicos por parte de las Administraciones Públicas en su esfera de actuación y en sus relaciones con los ciudadanos.

En efecto, el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación y la generalización del uso de Internet y de las comunicaciones electrónicas ha tenido un progresivo reflejo en las relaciones de la Administración con los ciudadanos, lo que ha hecho necesario acomodar la legislación a dicha evolución. En un primer momento, esta adaptación se llevó a cabo mediante la modificación del sistema de notificaciones previsto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de conformidad con la redacción dada por la [Ley 24/2001, de 27 de diciembre](#), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Posteriormente, la Ley 11/2007, de 22 de junio, estableció el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pudiera ejercerse.

En esta línea, se han aprobado diversas leyes que, de forma dispersa, han ido implantando el uso de medios electrónicos en las comunicaciones con la Administración. Entre ellas destacan la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre SIC, de garantía de la unidad de mercado.

Ante este escenario legislativo, señala la exposición de motivos de la norma remitida en consulta, pretende aprobarse una nueva ley que "sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico con cero papel".

Ahora bien, sentado lo anterior, es preciso advertir que no todas las disposiciones de la mencionada Ley 11/2007 se integran en el anteproyecto -y, sin embargo, es éste el que procede a la derogación completa de dicha norma, cuestión que se abordará con mayor detalle en el apartado IV.48 del cuerpo de este dictamen-, sino que algunas de ellas han quedado ubicadas en el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; así, los artículos 10, 18, 19, 20, 31 o 39 de la Ley 11/2007 se han incorporado, en ocasiones en sus términos actuales, a los artículos 14 y siguientes de dicho anteproyecto (en los que se regulan cuestiones como la sede electrónica de las

Administraciones Públicas, la actuación administrativa automatizada, los sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada, la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, el intercambio de datos en entornos cerrados de comunicación o el archivo electrónico de documentos).

Así pues, tal y como advierte el dictamen 274/2015, "frente al planteamiento global del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y del funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas que hoy ofrecen tanto la Ley 11/2007 como el Real Decreto 1671/2009, los anteproyectos sometidos a consulta introducen un elevado grado de fragmentación en este aspecto, diseminando los preceptos contenidos en las normas vigentes a lo largo de cada uno de ellos -en algunos casos con un mayor grado de desarrollo-, lo que, a la postre, dificulta la comprensión de la regulación". Por ello, el dictamen concluye que "la generalización del uso de los medios electrónicos para el acceso de los interesados a las Administraciones Públicas y para el funcionamiento de éstas debería articularse mediante la inclusión en cada uno de los anteproyectos de una serie de normas principales o genéricas que así lo prevean y la consiguiente remisión a la específica regulación de tales medios electrónicos a lo previsto en la normativa sectorial".

Las consideraciones anteriores han de completarse, en lo que al análisis concreto del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común se refiere, con algunas reflexiones relativas al alcance que la regulación proyectada tiene en este ámbito.

A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que en el anteproyecto no sólo se integra la práctica totalidad de la Ley 11/2007, sino también gran parte de su Reglamento de desarrollo de 2009, el cual sólo es aplicable a la Administración General del Estado y los organismos dependientes de o vinculados a ella (artículo 1 del Real Decreto 1671/2009). De este modo, el anteproyecto, por un lado, contiene una regulación exhaustiva del uso de medios electrónicos inusitada en un texto de rango legal y, por otro y dado su carácter eminentemente básico, extiende a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales una serie de previsiones que hasta ahora sólo eran obligatorias para la Administración del Estado. Como consecuencia de lo anterior, el anteproyecto presenta nuevamente en algunos pasajes un marcado carácter reglamentista, opción normativa en sí misma criticable, imponiendo además tales normas a todas las Administraciones Públicas, cuestión que ha sido objetada en el expediente por constituir un posible exceso competencial. A ello se hará especial referencia en el siguiente apartado de estas consideraciones.

Desde otra perspectiva, la relativa al tratamiento que en concreto recibe el empleo de medios electrónicos en el anteproyecto, éste introduce de manera transversal el uso de las tecnologías en las relaciones entre las Administraciones Públicas y entre éstas y los ciudadanos, ya sea con medidas previstas en la Ley 11/2007 y en el Reglamento de 2009 que se reiteran con mayor o menor literalidad en el anteproyecto remitido (funcionamiento de los órganos colegiados, regulación de los mecanismos de identificación y firma, régimen de expedición documentos electrónicos y copias, ...), ya mediante la introducción de novedades, como son la generalización de los actos y del procedimiento electrónico o la preferencia por la notificación electrónica, entre otras.

En particular, merece destacarse que el artículo 28 reconoce, como lo hacen hoy los artículos 6 y 27 de la Ley 11/2007, el derecho de las personas físicas a comunicarse con las Administraciones Públicas mediante medios electrónicos, si así lo desean. Se trata, por tanto, de una opción que permite al administrado decidir la forma en que se relaciona con la Administración. Sin embargo, tras enunciar este derecho, el artículo 28 añade una excepción ("salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas") que, a diferencia de lo previsto en la Ley 11/2007, ya no debe quedar establecida en una norma de rango legal, sino que puede imponerse mediante normas reglamentarias. De este modo, en los supuestos aún no concretados que tales normas determinen, el derecho tornará en obligación, eliminándose en tales casos la posibilidad de elección de medios no electrónicos por parte del administrado. No obstante, para no impedir el acceso de los interesados a la Administración, el anteproyecto regula en el artículo 26, bajo la rúbrica "asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados", un mecanismo para garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, consistente en la previsión de que exista un funcionario habilitado para tal función que les auxilie en la realización de los trámites correspondientes. A tal efecto, se prevé igualmente que la

Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantengan actualizado un registro de los funcionarios habilitados para estas operaciones.

Sin desconocer el reconocimiento de la orientación modernizadora que subyace a la regulación proyectada, lo cierto es que no puede obviarse la inadecuación a la realidad de este mecanismo. Pues si bien es cierto que, tal y como razona la memoria, en los últimos tiempos se han adoptado por todas las Administraciones numerosas medidas orientadas a impulsar la llamada "Administración electrónica" y que ésta ha experimentado, merced a ello, una notable expansión, 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, sin que la implantación del mecanismo de asistencia previsto en el anteproyecto parezca en la actualidad una solución realista, dada la dificultad de contar en todas las Administraciones Públicas con la figura del funcionario habilitado.

Finalmente, examinada en su conjunto la regulación del uso de medios electrónicos contenida en el anteproyecto y al margen de las observaciones particulares que se formulan en el apartado IV de este dictamen, resulta llamativo que no se hayan incorporado a él algunas previsiones contenidas en la Ley 11/2007 cuya omisión puede perturbar sensiblemente el normal desenvolvimiento de los preceptos que integran el régimen jurídico aplicable a la Administración electrónica. Tal es el caso de los principios comunes para la protección de datos de carácter personal, que sin duda deberían presidir la regulación proyectada y, de forma particular, la de los registros y archivos de carácter electrónico contenida, entre otros, en los artículos 20, 30 y 31 del anteproyecto; o el de los principios de igualdad, accesibilidad a la información, cooperación o seguridad en la implantación, que delimitan el marco en que han de ser aplicadas las normas sobre utilización de medios electrónicos y la forma en que ésta debe regularse (artículo 4 de la Ley 11/2007). Lo mismo cabe decir en relación con el anexo a la Ley 11/2007, que define, con carácter básico derivado del artículo 5, una serie de conceptos indispensables para la aplicación de la norma, muchos de los cuales carecen de reflejo en el anteproyecto, por lo que, dada la derogación en bloque de la Ley 11/2007, perderán su actual vigencia. A juicio del Consejo de Estado, tales principios y definiciones han de quedar debidamente incorporados a la norma que regule la utilización de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas.

En definitiva, a la luz de las consideraciones expuestas, debe sugerirse que se reconsidere la opción seguida por el anteproyecto en la regulación de esta materia, no sólo en el sentido de respetar el tratamiento unitario que en la actualidad recibe en la correspondiente Ley especial, debidamente completada por su Reglamento de desarrollo, sino también en el de procurar la necesaria atemperación de las previsiones incluidas en el texto en función de los plazos que, a la vista del actual desarrollo de la llamada "Administración electrónica", pueda requerir la implementación de las diversas medidas orientadas a darles cumplimiento y en el de evitar obviar contenidos que resultan imprescindibles para la adecuada aplicación de las normas que la integran.

C) La adecuación del anteproyecto al orden constitucional de distribución de competencias

Las consideraciones hasta aquí expuestas se han centrado fundamentalmente en el análisis del contenido del anteproyecto desde la perspectiva de los problemas derivados de la sistemática empleada. Sin embargo, dicho análisis no agota las observaciones que, globalmente considerado, suscita el anteproyecto consultado. Pues, en efecto, la norma en su conjunto plantea también diversas cuestiones relacionadas con el esquema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que obligan a examinar su adecuación al orden constitucional.

1. La disposición final primera del anteproyecto y la invocación del artículo 149.1.18ª de la Constitución en materia de procedimiento administrativo común

Dicho examen ha de partir de la disposición final del anteproyecto que, bajo la rúbrica "título competencial", establece lo siguiente: "Esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y (la) competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, el artículo

149.1.14^a, relativo a la Hacienda general, el artículo 149.1.13^a, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como en el artículo 149.1.8^a que atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación civil en lo referente a las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.

Lo previsto en los artículos 5.1 párrafos segundo y tercero, 9.3, 119 primer párrafo, 138, 141.2, 153.4, 156, 159.2, 160.5, 162, 163, 164.3 y disposición transitoria segunda, será de aplicación únicamente a la Administración General del Estado".

Así pues, el anteproyecto invoca como fundamento constitucional varios títulos competenciales reconocidos al Estado en el artículo 149.1 de la Constitución, si bien, y ésta es la primera observación que procede realizar en relación con la disposición citada, no precisa en qué medida cada uno de ellos da soporte a los distintos contenidos regulados en la norma. A este respecto y en línea con lo señalado en el dictamen 274/2015, ha de reprocharse la técnica empleada por el anteproyecto al acumular diversos títulos competenciales sin establecer ninguna jerarquía entre ellos ni especificar a qué preceptos o grupos de preceptos ofrecen amparo, lo que resulta especialmente importante en una norma en la que, tal y como se ha argumentado, se integran, junto a los preceptos que de forma directa tienen por objeto regular el procedimiento administrativo común, otros de carácter orgánico o cuya naturaleza en sentido prístino no es puramente procedimental. En relación con ello, no puede desconocerse que el artículo 149.1.18^a -el único, es preciso destacarlo, que se menciona en la vigente Ley 30/1992 como fundamento competencial- comprende un conjunto de materias respecto de las cuales el alcance de la competencia estatal no es uniforme; así y por lo que aquí interesa, en el caso del régimen jurídico de las Administraciones Públicas la competencia es básica, mientras que en lo que concierne al procedimiento o al sistema de responsabilidad patrimonial, el Estado ostenta una competencia exclusiva plena, sin perjuicio, en el caso de aquél, de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Al margen de ello, la enunciación de varios títulos competenciales que, como acaba de indicarse, contrasta con la mención única del artículo 149.1.18^a contenida en la Ley 30/1992, podría encontrar justificación en la circunstancia de que el anteproyecto incorpora materias hasta ahora ajenas a la norma reguladora del procedimiento administrativo común. Tal es el caso de las normas sobre Administración electrónica procedentes de la Ley 11/2007 y su Reglamento de 2009 o previstas ex novo en el anteproyecto y el de las que disciplinan el procedimiento de elaboración de normas, incluidas en el título VI.

Partiendo de lo anterior, no ofrece dudas la cobertura que el artículo 149.1.18^a de la Constitución brinda a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común, así como a las que establecen los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos que en él se integran o que de él resultan -y también, en un sentido amplio, a las actuaciones materiales de la Administración a las que, según se admite pacíficamente, resultan de aplicación los principios y reglas que integran la teoría de los actos administrativos en su clásica formulación doctrinal-.

En efecto, el Tribunal Constitucional, en su [Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre](#), que sigue a la [STC 130/2013](#), citada en el dictamen nº 274/2015, ha sintetizado su doctrina sobre las competencias relativas a "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" y el "procedimiento administrativo común", afirmando en relación con este último lo siguiente:

"El constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento" ([SSTC 227/1988, de 29 de noviembre](#), FJ 32; [130/2013](#), FJ 7).

Ahora bien, tal y como continúa razonando la Sentencia, "sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, coexisten reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad *ratione materiae* (SSTC 130/2013, FFJJ 7 y 8, y [135/2013](#), FJ 3). La regulación de estos procedimientos administrativos especiales no

está, en nuestra Constitución, reservada al Estado, sino que, como ya hemos tenido ocasión de argumentar, "hay que tener en cuenta que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración", pues de lo contrario, "se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables al caso" ([SSTC 227/1988](#) , FJ 32; [130/2013](#) , FJ 6). Por ello, en principio, "cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias" ([STC 227/1988](#) , FJ 32)".

A la luz de esta doctrina, queda claro que el artículo 149.1.18ª de la Constitución legitima la regulación por parte del Estado de ese conjunto de trámites y actuaciones a través de los cuales se ha de encauzar de forma común la actividad de todas las Administraciones Públicas y la de los requisitos que han de reunir los actos administrativos dictados por ellas. Tal regulación encuentra así su fundamento competencial en el título referido al "procedimiento administrativo común" que asimismo ampara las normas relativas al uso de medios electrónicos en la medida en que disciplinen aspectos claramente procedimentales o cuestiones ligadas a la teoría general de los actos administrativos.

Ahora bien, tal y como se ha reiterado, el anteproyecto no se limita a regular tales cuestiones, sino que da cabida a otras que exceden de lo estrictamente procedimental, debiendo determinarse en qué medida tales materias encuentran fundamento en alguno de los títulos invocados en la disposición final antes citada.

2. La regulación relativa a los órganos administrativos

Entre ellas ha de mencionarse, en primer lugar y siguiendo el mismo orden lógico que en el apartado B) anterior, la regulación relativa a los órganos administrativos, contenida en el capítulo I del título I (artículos 3 a 16), que, sin perjuicio de algunas novedades, es sustancialmente idéntica a la que establece la Ley 30/1992 en su título II y que, tal y como explica la exposición de motivos de esta última, "se limita a regular el núcleo estricto de lo que constituye la normativa básica de toda organización administrativa", respetando "la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas".

Estas disposiciones encajan sin dificultad en la competencia exclusiva que al Estado reconoce el artículo 149.1.18ª de la Constitución para establecer "las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", en relación con la cual el Tribunal Constitucional ha afirmado que "a su amparo, el Estado puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas", lo que implica que "la potestad organizativa (autonómica) para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado" ([STC 50/1999](#) , FJ 3). Por tanto, la potestad de autoorganización, "no puede incluirse en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente (...) no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación" (STC 50/1999, FJ 3). También hemos declarado que "la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico", ya que "el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados" (STC 50/1999, FJ 3). A estos efectos, no debe olvidarse que "el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es la de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor

sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias" (SSTC 50/1999, FJ 3 y 130/2013, FJ 6)" ([STC 141/2014](#)).

Atendiendo a todo ello, cabe concluir que el anteproyecto goza, en este punto, de amparo constitucional en el artículo examinado.

3. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas

Por otra parte, el anteproyecto regula la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Tal y como se ha examinado en el apartado B.2) de estas consideraciones generales, la ley en proyecto aborda esta cuestión desde una perspectiva estrictamente procedimental, configurando las normas que integran el régimen jurídico aplicable a esta materia como meras especialidades del procedimiento administrativo común y enervando con ello su naturaleza institucional. Este tratamiento no se compadece adecuadamente con dicha naturaleza, sin que tampoco desde el punto de vista competencial resulte procedente aceptar tal planteamiento. La responsabilidad patrimonial goza de entidad propia no sólo como institución consagrada en el artículo 106 de la Constitución, sino también como materia respecto de la cual el Estado ostenta competencia plena en virtud de un título específico recogido, bajo el rótulo "sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas", en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, lo que impide que esta institución, que cuenta con un tratamiento constitucional específico y autónomo, pueda quedar diluida en el procedimiento administrativo común. Así pues, nuevamente resulta acertada la mención del artículo 149.1.18ª, si bien en este caso por otro concepto distinto, lo que a la postre se erige en argumento adicional para confirmar la conclusión alcanzada en el apartado anterior de estas consideraciones.

4. El procedimiento de elaboración de normas

A continuación, ha de hacerse referencia al "procedimiento de elaboración de normas y disposiciones" previsto en el título VI del anteproyecto. En él se incluyen varios preceptos que, por ser de aplicación exclusiva al ámbito estatal, no plantean problemas desde el punto de vista competencial (así, los artículos 156, 159.2, 160.5, 162 y 163). Junto a ellos y tras referirse a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en términos generales en los artículos 154 y 155, respectivamente, el anteproyecto enuncia en su artículo 157 los "principios de buena regulación" y regula en su artículo 160 la planificación normativa para, posteriormente, ordenar el "procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos" en el artículo 161 e imponer el "informe anual de evaluación" en el artículo 164.

Al igual que en los supuestos ya examinados, tampoco en este caso hace la disposición final primera una mención concreta a esta materia ni aclara el título que le sirve de fundamento, incurriendo con ello, tal y como se ha señalado, en un grave defecto de técnica normativa. Sí lo hace, en cambio, la memoria, al señalar que este procedimiento se establece al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, quedando asimismo justificado su "carácter básico" -el del título VI en su conjunto- por el artículo 105.a) en relación con el artículo 149.1.1ª. A tales títulos añade el que recoge el apartado 13 del artículo 149.1 para justificar el carácter básico de los principios de buena regulación.

a) La invocación del artículo 149.1.18ª de la Constitución como fundamento competencial del título VI del anteproyecto

En particular, invoca el primero de ellos por considerar que "para el correcto ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida al Gobierno resulta necesario que previamente la Administración tramite el correspondiente procedimiento que asegure la legalidad de la actuación administrativa, así como la garantía de participación de los interesados".

En relación con ello, es preciso, ante todo, destacar que la memoria alude únicamente a la potestad reglamentaria, omitiendo toda referencia al ejercicio de la iniciativa legislativa que, no obstante, también es objeto de regulación por parte del título VI del anteproyecto. En efecto, éste incluye diversos preceptos que inciden en el ejercicio de tal iniciativa, condicionándola mediante la

exigencia de observancia de varios principios - a ellos se hará especial referencia en la letra c) de este apartado- y cumplimiento de diversos requisitos y trámites.

Ocurre, sin embargo, que tal iniciativa legislativa -entendida ahora no como la que el artículo 87 de la Constitución reconoce a las Asambleas de las Comunidades Autónomas para solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, sino como la que los Estatutos de Autonomía y las distintas leyes de Gobierno autonómicas atribuyen a los Gobiernos autonómicos para la presentación de proyectos de ley a sus respectivos Parlamentos- es inherente a la autonomía política constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas, que son las que pueden y deben disponer de tal iniciativa para la gestión de sus propios intereses ([STC 25/1981, de 14 de julio](#)), con los únicos límites derivados de la Constitución, de los respectivos Estatutos y, en general, de las restantes normas integrantes del bloque de constitucionalidad. Tal poder de disposición es consecuencia lógica e inescindible del reconocimiento de la mencionada autonomía política -que "equivale al autogobierno y a la libre toma de decisiones sobre su esfera de intereses delimitada por las competencias asumidas" ([STC 192/2000, de 13 de julio](#))-, una de cuyas manifestaciones se encuentra en la autonomía jurídica, considerada como facultad de organizarse jurídicamente mediante la creación de un derecho propio dentro del marco constitucional. Quiere ello decir que el Estado no puede interferir en el libre ejercicio de las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, sino tan sólo incidir en ellas en la medida en que, a la vista del esquema de reparto competencial o de lo dispuesto en los artículos 150, 155 o 161.2 de la Constitución, sea constitucionalmente admisible.

Así las cosas, no se aprecia ningún precepto constitucional en que pueda reposar la regulación por parte del Estado de un procedimiento "común" de elaboración de normas de rango legal, procedimiento que, de este modo, queda huérfano de amparo constitucional, al no poder incardinarse su regulación por el Estado en ninguno de los títulos competenciales que la Constitución le reconoce. Por ello y a salvo de lo que posteriormente se señalará en relación con el artículo 157, ha de sugerirse que se reconsidere en este punto la opción seguida por el anteproyecto.

Sentado lo anterior, es preciso centrar el análisis en las normas reguladoras del procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias, a fin de determinar si encuentran cobertura suficiente en el artículo 149.1.18ª de la Constitución y, en particular, en la competencia del Estado para establecer el procedimiento administrativo común.

Pues bien, aun cuando es evidente que, en el ejercicio de su función normativa, la Administración ha de encauzar su actuación a través de ciertos trámites que aseguren una recta formación de su voluntad -entre los que cobra particular relevancia el trámite de audiencia-, ello no determina per se que ese conjunto de trámites pueda equipararse, mutatis mutandis, al procedimiento administrativo ni, por tanto, que tal equiparación permita justificar una regulación por parte del Estado del procedimiento de elaboración de normas que, al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, pueda imponerse a todas las Administraciones. En efecto, ha quedado ya explicado que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este título competencial alcanza a la definición de esa "estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración" y a la regulación de los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, sin que ello excluya la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan, al amparo de sus competencias legislativas sobre una determinada materia, establecer las normas procedimentales que permitan el pleno ejercicio de tales competencias ([STC 141/2014](#) y las que cita).

La definición del procedimiento administrativo común de la que el Tribunal Constitucional parte para delimitar la extensión de la competencia estatal en la materia se identifica, por tanto, con la noción clásica de este concepto, cuyos nítidos perfiles institucionales impiden extenderlo al procedimiento a través del cual discurre la actividad de la Administración orientada a la producción de normas jurídicas reglamentarias. Es éste un procedimiento especial que no puede equipararse al procedimiento administrativo ni quedar subsumido en él a efectos de justificar la competencia del Estado para regularlo de forma común y uniforme, máxime cuando las Comunidades Autónomas tienen también reconocida, en términos idénticos al Estado, la función de innovar el ordenamiento jurídico a través de sus propias normas, función ésta que se les reconoce en su condición de entes

políticos dotados de autonomía y que, como tal, se encuentra regulada en sus respectivas leyes de Gobierno. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la [Sentencia 15/1989, de 26 de enero](#), cuando declaró que, "si bien el Estado ostenta competencia exclusiva para establecer el procedimiento administrativo común, (...) el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general".

La especialidad reconocida por el Tribunal Constitucional a este procedimiento no debe entenderse de tal modo que pueda ser equiparado a los llamados procedimientos administrativos especiales *ratione materiae*, respecto de los cuales se ha admitido que, sin perjuicio de la facultad reconocida a las Comunidades Autónomas para aprobar las normas procedimentales necesarias para garantizar el adecuado ejercicio de sus competencias sobre la materia de que se trate, puede el Estado "establecer normas comunes de procedimiento específicas", por ejemplo, previendo "la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones Públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico" ([STC 61/1997](#), citada por la [STC 141/2014](#)). Se trata, por el contrario, de una especialidad referida más bien al reconocimiento de una naturaleza propia y específica, distinta de la que corresponde a los procedimientos administrativos orientados a la aprobación de actos, ya sea el común a todas las Administraciones Públicas, ya los especiales por razón de la materia, que podrán ser regulados por quien ostente competencias sobre ella.

De lo hasta aquí expuesto se infiere que el artículo 149.1.18ª no permite amparar en su conjunto la regulación del procedimiento de normas contenida en el título VI del anteproyecto con el alcance que éste le confiere.

b) La invocación del artículo 105.c) en conexión con el artículo 149.1.1ª de la Constitución

En segundo término, ha de considerarse la idoneidad del artículo 105.a) de la Constitución, en relación con el artículo 149.1.1ª, para dar cobertura constitucional a la regulación contenida en el Título VI del anteproyecto. La invocación conjunta de ambos preceptos resulta indeclinable, habida cuenta de que el primero de ellos no es un precepto atributivo de competencia. En efecto, tal precepto obliga a regular por ley "la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten". Se establece aquí, por tanto, una reserva de ley para la regulación de la audiencia que, lejos de concebirse como un trámite más de los que integran el procedimiento de elaboración de normas, se configura como un auténtico derecho de los ciudadanos. Esta configuración parece ser la que, a la vista de la escueta explicación contenida en la memoria, ha llevado a incluir en el anteproyecto una regulación común a todas las Administraciones destinada a garantizar el respeto a este derecho, considerando que con ello el Estado cumple con el mandato constitucional de establecer "las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (artículo 149.1.1ª de la Constitución). Con respecto al primero de los referidos preceptos, resulta oportuno recordar la doctrina recogida en la [STC 102/1995, de 26 de junio](#), que declara que "la audiencia de los interesados y de los ciudadanos, individual a través de la información pública o corporativamente a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente, está prevista por el texto constitucional [art. 105 a) y c) C.E.], que defiere su configuración a la ley, tanto aquella que en el nivel estatal regule el procedimiento común ordinario o los especiales, como las normas producidas en su ámbito por las Comunidades Autónomas para los suyos propios, entre ellos el de elaboración de disposiciones generales que responde al significado semántico, primero y principal, de la autonomía en la acepción estricta de la palabra. Se trata, pues, de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (arts. 1, 31.2 y 103 C.E.)".

Dos son las conclusiones que, a los efectos que aquí interesan, cabe extraer de este pronunciamiento: la primera, que la reserva de ley que establece el artículo 105.a) de la Constitución

no va referida necesariamente a una ley del Estado; y la segunda, consecuencia lógica de la anterior, que la audiencia a los ciudadanos en los procedimientos que, siendo distintos del administrativo común, puedan ser regulados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, deberá ser garantizada por éstas. Entre tales procedimientos, la Sentencia menciona expresamente el de elaboración de normas, que aparece así destacado del resto de los procedimientos administrativos, por ser trasunto de la autonomía política de la que gozan las Comunidades Autónomas.

En definitiva, corresponde a cada Administración territorial dotada de potestad legislativa dar cumplimiento a la reserva de ley establecida en el artículo 105.a). Una eventual falta de regulación de la audiencia por las correspondientes normas autonómicas no obstará al ejercicio por parte de los ciudadanos del derecho que tal precepto reconoce pues, como señaló la temprana [STC 18/1981, de 8 de junio](#), "la reserva de ley que efectúa en este punto el artículo 105 de la Norma fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo casos sus principios son de aplicación inmediata" (FJ 5). De este modo, el derecho de audiencia cuenta con la garantía que su reconocimiento constitucional comporta, garantía que queda reforzada por el principio de reserva de ley contenido en el artículo 105.a).

Se trata, por lo demás, de un derecho que, por su contenido y finalidad y atendiendo a su configuración actual en el ordenamiento jurídico, resulta difícilmente encuadrable en la competencia que al Estado reconoce el artículo 149.1.1ª de la Constitución, que, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional ([STC 61/1997](#)), "no puede operar como un título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional". De lo contrario, "dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 C.E.), quedaría desbordado el ámbito y sentido del artículo 149.1.1 de la Constitución". Por ello, este título competencial debe entenderse referido a derechos que, atendiendo a su naturaleza y a la manera de hacerse efectivos, entrañen un riesgo real de recibir un tratamiento tan dispar en unos territorios y en otros que pueda, en efecto, producirse una quiebra en las condiciones de ejercicio que implique desigualdad según el territorio donde dicho ejercicio de produzca. No es éste el caso del derecho de audiencia en el procedimiento de la producción de normas reglamentarias, que ciertamente ha de ser regulado de tal modo que no se menoscabe su contenido esencial, pero que no requiere, para hacerse efectivo, de un tratamiento homogéneo en sus condiciones básicas de ejercicio que haya de ser garantizado por una regulación estatal común a todo el territorio nacional. A este respecto, interesa recordar que "las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 C.E.), técnica cuyo objeto, como hemos reiterado desde la [STC 11/1981](#), consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos, en particular y en primer término, del legislador, cualquiera que éste sea, en su tarea reguladora".

Como consecuencia de todo lo anterior, cabe concluir que tampoco la mención conjunta de los artículos 105.a) y 149.1.1ª es susceptible de sustentar desde el punto de vista competencial el establecimiento por parte del Estado de un conjunto de trámites de obligado cumplimiento por todas las Administraciones Públicas para los casos en que ejerzan su potestad reglamentaria.

c) La invocación del artículo 149.1.13ª como fundamento de los principios de buena regulación

El último de los títulos que menciona la memoria al examinar la adecuación al orden constitucional de competencias del título VI del anteproyecto es el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que reconoce al Estado competencia exclusiva en materia de "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" y que, según se explica en aquélla, permite "establecer el carácter básico de los principios de buena regulación" en la medida en que permiten "lograr un entorno regulatorio más favorable a la actividad económica que fortalezca el crecimiento económico al reforzar la certidumbre, predictibilidad y transparencia del regulador".

A juicio del Consejo de Estado, la invocación de este título no puede en modo alguno amparar desde el punto de vista competencial la regulación proyectada, habida cuenta de que tal título se

refiere a una competencia que alcanza a la regulación de la estructura, la organización interna y el funcionamiento de los sujetos económicos, así como a su actividad ([STC 1/1982](#)), de tal modo que en él "tienen cabida las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" ([STC 235/1999, de 16 de diciembre](#)). No es éste el caso del anteproyecto consultado, que no tiene por objeto disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen, sino, en lo que aquí interesa, establecer unos principios de obligado respeto por las Administraciones Públicas que ejerzan la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria que tienen reconocidas, principios que escapan al ámbito al que en rigor se extiende dicha competencia, cuyo sentido y alcance podrían quedar desvirtuados si se empleara como título en el que fundamentar cualquier actuación normativa del Estado que sólo de forma indirecta o remota tuviera relación con las materias que realmente han de ampararse en él.

Ahora bien, aun cuando no quepa aducir el artículo 149.1.13ª como fuente de competencia del Estado para establecer los principios de buena regulación, ello no significa que no exista título alguno en que fundamentar su regulación.

A este respecto, procede hacer notar que los principios enunciados en el artículo 157 son los mismos que los que establece el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, bajo la rúbrica "principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas", aun cuando la formulación concreta de unos y otros difiera en algunos puntos. En el dictamen 215/2010, relativo al anteproyecto de la referida Ley, el Consejo de Estado examinó el mencionado artículo 4, reconociendo que los principios en él proclamados "están plenamente en línea con los criterios que este Consejo ha venido históricamente sentando en sus consultas sobre todo tipo de iniciativas normativas", si bien advirtió que tales principios "no se circunscriben a un determinado sector de la actuación administrativa de índole reguladora, puesto que, por su alcance general, tienen vigencia y pleno sentido en cualquier actuación de tal naturaleza", entendiéndolo por ello que debían positivizarse como "exigencia general e indeclinable de toda iniciativa normativa que se propongan las Administraciones Públicas".

Esta vocación de generalidad se encuentra presente en el anteproyecto sometido a consulta que, en lo concerniente a este aspecto concreto, cuenta con la misma cobertura constitucional con que lo hace el artículo 4 de la Ley 2/2011; ésta declara en su disposición final primera el carácter básico de aquél, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. De ello se sigue que el título concreto en que se ampara la regulación de los mencionados principios es el relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que igualmente se erige en fundamento constitucional del anteproyecto en este punto, lo que ha de explicitarse en la disposición relativa a los títulos competenciales.

5. El fundamento constitucional de la regulación del uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas

La regulación actualmente vigente del uso de medios electrónicos por la Administración y por los ciudadanos que con ella se relacionan encuentra acomodo constitucional en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, precepto mencionado en la disposición final primera de la Ley 11/2007 como único título competencial en que se ampara.

En una primera aproximación a la regulación proyectada, la incorporación a su texto de gran parte de los preceptos de dicha ley determina que, en líneas generales, no se planteen problemas desde el punto de vista de la distribución de competencias. Ahora bien, no obstante este juicio inicial favorable, ha de advertirse que el anteproyecto contiene algunas previsiones que sí suscitan dudas en cuanto a su cobertura por el mencionado artículo 149.1.18ª.

Tal es el caso del artículo 20, dedicado a los "registros electrónicos de apoderamientos". Cabe considerar que el punto de partida de este precepto se encuentra en el vigente artículo 24 de la Ley 11/2007, cuyo contenido, sin embargo, no contiene referencia alguna a los apoderamientos, a los que sí se refieren, en cambio, el artículo 15 del Real Decreto de 2009 y la [Orden HAP/1637/2012, de](#)

[5 de julio](#) , por la que se regula el Registro Electrónico de Apoderamientos, ambas normas de aplicación exclusiva al Estado. El anteproyecto, sin embargo, impone la creación de estos registros a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales. Dado que el referido precepto se ubica en el Capítulo II del Título I, dedicado a los interesados, podría pensarse que se ampara en la competencia del Estado para regular el procedimiento administrativo común. Sin embargo, la lectura detenida del extenso artículo 20 revela que en él se prevé la posibilidad de que las Administraciones Públicas amplíen la información que necesariamente han de incluir los asientos relativos a los poderes en tales registros (apartado 3) y exige que se aprueben, con carácter básico y por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, los modelos de poderes inscribibles en el registro estatal, debiendo aprobar cada Comunidad Autónoma los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando éste se circunscriba a su ámbito territorial (apartado 4).

Este tipo de previsiones sitúan a este artículo 20 en el ámbito de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por cuanto no cabe entender, a juicio del Consejo de Estado, que tales previsiones de ulteriores desarrollos normativos encajen en las "especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas" que el artículo 149.1.18ª de la Constitución les permite establecer en relación con el procedimiento administrativo común regulado por el Estado.

A la vista de lo anterior y tratándose de un precepto de carácter básico, el Estado ha de limitarse a regular los aspectos estrictamente necesarios para garantizar los "principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas" ([STC 141/2014](#) y las que cita), sin agotar el contenido de la materia regulada de modo que impida el desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, ni incluir aspectos que no sean fundamentales al esquema de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas que se desee poner en marcha. Sin embargo, el artículo 20 incorpora, como se ha indicado, muchas de las reglas previstas en la Orden HAP/1637/2012, dando lugar a una regulación pormenorizada y exhaustiva de los registros electrónicos de apoderamientos que excede de las bases que puede dictar el Estado y que, por ello, no parece ajustarse al orden constitucional de competencias. Por su parte, el artículo 26 ("asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados") establece en su tercer apartado que "la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro de los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo y que deberá ser plenamente interoperable y estar interconectado con los de las restantes Administraciones Públicas a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación", a lo que añade que "en este registro, al menos, estarán inscritos todos los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros".

La previsión de la existencia de tal registro puede encontrarse en el vigente artículo 22 de la Ley 11/2007 ("Identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público"), según el cual "cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro de los funcionarios habilitados para la identificación o autenticación regulada en este artículo". La diferencia entre el régimen vigente y el artículo proyectado radica en la imposición a todas las Administraciones del deber de inscribir en estos registros no ya a los funcionarios habilitados, sino también, al menos, a "todos los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros". Una norma de este alcance parece, de nuevo, rebasar la regulación que con carácter básico puede establecer el Estado en este ámbito, al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución. La previsión con carácter básico de la existencia de esos registros de funcionarios habilitados puede ciertamente tener cobertura en la habilitación al Estado para establecer normas que garanticen el tratamiento común de los ciudadanos ante las diferentes Administraciones Públicas; pero esa garantía no alcanza a imponer la inscripción en un registro específico de todos los funcionarios de una determinada unidad administrativa, presten o no el servicio comentado a los ciudadanos.

Idéntica objeción merece el párrafo tercero del artículo 41.1 del anteproyecto, en el que se prevé la existencia en cada Administración Pública de un registro actualizado de los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas, en el que, "al menos, estarán inscritos todos los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros". 6. La adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado

La última de las cuestiones que procede analizar en relación con la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias es la relativa a la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, regulada en la disposición adicional tercera del anteproyecto. En ella se establece lo siguiente:

"Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, la citada adhesión podrá conllevar la repercusión de los costes económicos que se generen.

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas".

Se ha objetado en el expediente por algunas Comunidades Autónomas la regla contenida en el primer párrafo, por considerar que la exigencia de justificar la falta de adhesión a las plataformas del Estado en términos de eficiencia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012 dificulta la libre decisión de adherirse o no y, por ende, limita su potestad de autoorganización.

La memoria, por su parte, invoca de manera expresa la competencia del Estado en materia de "Hacienda general y Deuda pública" reconocida en el artículo 149.1.14ª de la Constitución como título que da soporte a la previsión incluida en la disposición citada.

En relación con dicho título, el Tribunal Constitucional ha declarado ([STC 130/2013](#) , FJ 5, y las que cita) que permite al Estado regular íntegramente su propia Hacienda, así como establecer las instituciones comunes a las distintas Haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia; igualmente le permite regular sus propios tributos y definir el marco general de todo el sistema tributario y los principios generales comunes a él, "pues ello se considera plenamente compatible con las competencias tributarias y con la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas" ([STC 19/1987, de 17 de febrero](#)).

A la misma conclusión ha de llegarse, según razona la STC 130/2013, "respecto a la otra vertiente de la Hacienda pública, la de los gastos públicos, de tal forma que corresponde al Estado no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas Haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; [STC 134/2011, de 20 de julio](#)) y control (art. 136 CE). Ello en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas pues éstas "gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos", es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos (por todas, [STC 192/2000](#) , FJ 6 y las allí citadas)".

Finaliza el tratamiento de esta cuestión el Tribunal Constitucional indicando que, "dado que la actividad de gasto la desarrollan las Administraciones públicas, no resulta fácil deslindar las normas de simple régimen jurídico de las Administraciones públicas que el Estado puede establecer ex art.

149.1.18 CE de las normas comunes sobre el gasto público subvencional que el Estado puede dictar al amparo del art. 149.1.14 CE, por lo que para proceder a una calificación competencial correcta deberá estarse tanto al sentido o finalidad de los títulos competenciales en juego, como al carácter, sentido y finalidad de los preceptos impugnados, es decir, al contenido del propio precepto controvertido (por todas, [STC 153/1989, de 5 de octubre](#), FJ 5)". De este modo y a efectos de delimitar adecuadamente el alcance del título contenido en el artículo 149.1.14, únicamente cabe incluir en él aquellos preceptos que tengan por objeto "la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas" o "la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas".

Pues bien, atendiendo a todo ello, cabe concluir que la disposición examinada no puede encontrar anclaje constitucional en el mencionado precepto, toda vez que no se establecen en ella derechos y obligaciones económicos de los sujetos públicos ni medidas concretas de protección o preservación de la hacienda estatal, autonómica o local. En rigor, la previsión que en ella se contiene concierne a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, debe ampararse en la competencia del Estado para la determinación de las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" prevista en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

En definitiva, puede afirmarse que la disposición adicional tercera del anteproyecto encuentra sustento en dicho título competencial, sin que en ella se advierta condicionamiento indebido alguno a la acción de las Comunidades Autónomas, que en todo caso han de observar lo previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, cuyo apartado 2 dispone que "la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público".

D) Conclusiones

Las consideraciones hasta ahora expuestas permiten efectuar una valoración global del anteproyecto sometido a consulta de la que cabe extraer varias conclusiones que, en algunos aspectos, guardan paralelismo con las alcanzadas en el dictamen 274/2015:

1. El anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común y el de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se conciben como las piezas esenciales sobre las que pretende edificarse el nuevo ordenamiento jurídico administrativo, sometiéndolo a una profunda revisión en lo que a la sistemática se refiere. En este punto, el contenido que cada anteproyecto incorpora es tributario del enfoque que inspira esa "reforma integral" cuyo fin es, según señala la exposición de motivos ya citada, "ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones". Tal enfoque se basa en una separación entre las materias de "organización administrativa" y "procedimiento administrativo" que no responde al criterio tradicional del ordenamiento jurídico-administrativo español y que no resulta el más adecuado para alcanzar esa finalidad clarificadora perseguida por la reforma.

Prueba de ello es, según ha quedado explicado, el tratamiento que el anteproyecto objeto de este dictamen dispensa a dos instituciones fundamentales del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como son la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial; ninguna de ellas responde exactamente a lo que se entiende por "organización administrativa" y, por tanto, a lo que se considera materia propia del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, pero tampoco encajan en el concepto de "procedimiento administrativo" y, sin embargo, han quedado ubicadas en el anteproyecto sometido a consulta y reguladas como meras especialidades del procedimiento administrativo común que constituye su objeto, en perjuicio del debido tratamiento institucional que ambas merecen. Lo mismo cabe decir en relación con el nuevo "procedimiento de elaboración de normas", en el que la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria quedan diluidas como un elemento más.

Finalmente, como consecuencia de ese pretendido hiato insalvable entre lo "orgánico" y lo "procedimental", el contenido de la Ley 11/2007 se escinde entre los dos anteproyectos, en atención al objeto principal de cada uno de ellos, provocando la dispersión de las normas que regulan el uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas.

2. Pese a lo novedoso del enfoque de la reforma y de la sistemática empleada por el anteproyecto examinado, éste respeta el núcleo central de la regulación vigente en materia de procedimiento administrativo común contenida en la Ley 30/1992. También las previsiones de la Ley 11/2007 se trasladan en muchos casos miméticamente al texto proyectado. Aun cuando se incorporan algunas novedades significativas respecto de lo establecido en una y otra, el anteproyecto presenta un contenido sustancialmente idéntico al de tales leyes, lo que lleva a plantear si, desde el punto de vista sustantivo, no habría sido preferible introducir tales novedades a través de las correspondientes leyes de modificación parcial.

Asimismo, se han vertido en el anteproyecto numerosos preceptos reglamentarios, dando lugar a un texto que, en muchos puntos, contiene una regulación pormenorizada que no es propia de una norma de rango legal. A este respecto, parece oportuno señalar que el propósito de reducir la dispersión normativa no puede llevar a desconocer la importancia que, dentro de la lógica del ordenamiento jurídico y del propio sistema de fuentes, posee el binomio ley-reglamento; ambos tipos de normas se integran y complementan como elementos de un todo que es el grupo normativo y, como tales, cada uno está llamado a desempeñar un papel relevante en el ordenamiento.

3. Desde el punto de vista de su adecuación al orden constitucional de competencias, es preciso revisar la regulación proyectada a fin de acomodarla al esquema de distribución competencial, debiendo además modificarse la disposición final primera en el sentido de incluir en ella únicamente los títulos competenciales en los que se ampara el anteproyecto, identificando los preceptos o grupos de preceptos a los que cada uno sirve de fundamento.

CUARTO

Observaciones particulares

Las consideraciones anteriores deben completarse con las observaciones que, de modo particular, cabe realizar a algunos de los artículos y disposiciones del anteproyecto.

1) Exposición de motivos

Convendría reajustar el contenido de la exposición de motivos del anteproyecto sometido a consulta, reduciendo en la medida de lo posible los apartados I y II, más propios de una memoria que de una parte expositiva. Asimismo, debería resumirse la parte dedicada a los antecedentes legislativos (apartado III), suprimiéndose reiteraciones y repeticiones innecesarias, para que la exposición de motivos realmente cumpla la función que se le atribuye: describir el contenido, objeto y finalidad de la norma, así como sus antecedentes, dando cuenta de las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

2) Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación

El artículo 2 indica que esta Ley resultará de aplicación a todos los sujetos previstos en el artículo 2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en los términos en ella establecidos. A la vista de la complejidad de la enumeración contenida en dicho artículo y en aras de una mayor seguridad jurídica, sería conveniente que se determinase expresamente en el anteproyecto su ámbito subjetivo de aplicación, sin remisión a otra ley.

3) Artículo 3. Concepto de órgano administrativo

El artículo 3 del anteproyecto remite la delimitación del concepto de órgano administrativo a la definición contenida en el artículo 5 del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Puesto que no es necesario que en una ley de procedimiento se defina qué se entiende por órgano, máxime si esta definición es una mera remisión a un anteproyecto en tramitación, se recomienda la supresión de este precepto.

4) Artículo 7. Encomiendas de gestión

El tratamiento fragmentario de las encomiendas de gestión que se realiza en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el anteproyecto

de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público no merece un juicio favorable, tal y como se ha indicado en las observaciones generales de este dictamen y en las del dictamen 274/2015. En particular, no resulta adecuado que las encomiendas se regulen, en cuanto a su naturaleza y objeto, en el artículo 7 del anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en cuanto a su formalización, en el artículo 6 del anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, al que, por lo demás, se remite el apartado 3 del referido artículo 7. Debe, por ello, sugerirse que, en caso de que se mantenga la separación entre ambos anteproyectos, el régimen jurídico aplicable a esta figura quede íntegramente ubicado en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común.

5) Artículo 20. Registros electrónicos de apoderamientos

Regula el artículo 20 del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas los registros electrónicos de apoderamientos con los que deben contar la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

En línea con la observación formulada por la Agencia Española de Protección de Datos, sería recomendable que se incluyese en este precepto una remisión a la necesidad de adoptar las correspondientes medidas de seguridad establecidas en la normativa de protección de datos de carácter personal, de forma análoga a la prevista en el artículo 31.3 con respecto a los archivos electrónicos. Adicionalmente, cabe sugerir que se incluya en el segundo párrafo del segundo apartado una previsión que garantice el cumplimiento del deber de informar a los interesados acerca de la comprobación regulada en este precepto en los términos exigidos en la legislación de protección de datos de carácter personal.

6) Artículo 32. Colaboración de las personas

La regulación de la obligación de las personas de colaborar con la Administración sufre un cambio significativo en la nueva redacción que prevé el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues, frente a la redacción del primer apartado del artículo 39 de la Ley 30/1992 que establece esta obligación "sólo en los casos previstos por la Ley", el anteproyecto remitido establece lo siguiente:

"Las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable y, a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusieran la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas".

De esta manera, se ha convertido en regla general la obligación de las personas de colaborar con la Administración.

El Consejo de Estado se adhiere a la sugerencia formulada en el informe de la Agencia Española de Protección de Datos conforme a la cual debería establecerse como límite a este deber, junto al derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, el derecho a la protección de datos de carácter personal, siendo igualmente preciso garantizar que se respete en todo caso el principio de proporcionalidad que ha de regir toda operación de cesión de datos. 7) Artículo 36. Suspensión del plazo máximo para resolver

El artículo 36 precisa los motivos por los que se puede acordar la suspensión del plazo previsto legalmente para resolver un procedimiento y notificar la resolución. Junto a las causas que ya se preveían en la Ley 30/1992 (requerimiento al interesado para la subsanación de deficiencias y aportación de documentos, pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea, solicitud de informes preceptivos, realización de pruebas técnicas o análisis contradictorios e iniciación de negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio), se incluyen otras dos nuevas: la existencia de un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución del procedimiento de que se trate y la

necesidad de obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional.

Prevé además el artículo 36.1.d) in fine que, en caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento. En relación con ello es preciso señalar que, aun cuando nada impide que, ante la falta de recepción de un informe, puedan continuar las actuaciones a través de las subsiguientes fases del procedimiento, éste no podrá ser resuelto expresamente en cuanto al fondo en tanto no hayan sido emitidos todos los informes preceptivos que hayan de recabarse. Esta observación cobra especial relevancia en el caso de los dictámenes del Consejo de Estado pues, dado su carácter final, constituyen el último trámite previo a la resolución del procedimiento, de tal suerte que éste no podrá continuar en defecto de tal dictamen, pues ello supondría dictar resolución omitiendo un trámite esencial y viciando con ello de nulidad el procedimiento y el acto final que lo resuelve.

Debe, pues, revisarse la redacción del último inciso del artículo 36.1.d) que, además, no se aviene con la regulación de los informes que se prevé en el artículo 107 del anteproyecto.

8) Artículo 38. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado

El artículo 38 mantiene en su primer apartado la regla general del silencio positivo en los siguientes términos:

"En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o el Derecho de la Unión Europea establezcan lo contrario".

En primer lugar, cabe sugerir que se incluya una mención expresa, dentro de los supuestos de excepción, a la regla general del silencio positivo, al derecho internacional aplicable en España.

Por otro lado, ha de observarse que este artículo ha suprimido el inciso "por razones imperiosas de interés general", único motivo que, en la redacción actual del artículo 43 de la Ley 30/1992, puede justificar que una norma con rango de ley establezca un supuesto de silencio negativo. Esta redacción derivaba de la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que completaba la transposición a nuestro ordenamiento de la [Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006](#), relativa a los servicios en el mercado interior. Esta Directiva señala en su artículo 13.4 en lo relativo a los procedimientos de autorización que "a falta de respuesta en el plazo fijado o ampliado con arreglo al apartado 3, se considerará que la autorización está concedida. No obstante, se podrá prever un régimen distinto cuando dicho régimen esté justificado por una razón imperiosa de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros". La reforma del silencio positivo llevada a cabo por la Ley 25/2009 iba más allá de lo establecido en la Directiva 2006/123/CE, como se indicó en el dictamen 779/2009, de 21 de mayo, pues lo que realmente impone la Directiva es la generalización de la regla del silencio positivo en los procedimientos que regulen el acceso a tales actividades y su ejercicio, pero no al resto de los procedimientos administrativos. De acuerdo con lo establecido en la Directiva, la nueva redacción de la regla del silencio positivo debe prever la justificación de una imperiosa razón de interés general para excluir el sentido positivo del silencio en relación con el acceso a actividades y su ejercicio.

Llama la atención que no se haya aprovechado la iniciativa modificadora para clarificar este punto y para establecer una regulación más clara del silencio, por ejemplo, en relación con la interpretación de los supuestos en los que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas a dominio público o a servicio público, cuyo alcance debe precisarse en numerosas ocasiones en vía jurisdiccional (por ejemplo, [Sentencia del Tribunal Constitucional 149/2011, de 28 de septiembre](#)).

Mantiene, por lo demás, el artículo 38 lo esencial de la regulación vigente del sentido del silencio en los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado con la única salvedad de extender el sentido negativo del silencio a aquellos procedimientos cuya estimación "implique el

ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente" (en línea con la jurisprudencia de la Unión Europea, así [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de junio de 2001, asunto C-230/00](#)), además de trasladar a la regulación del silencio el sentido de éste en los procedimientos de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de revisión de oficio iniciados a instancia de los interesados.

Se ha aclarado también el sentido del silencio en relación con la impugnación de actos mediante el recurso de alzada, al establecerse:

"No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado". Se incorpora así la línea seguida por el Tribunal Supremo, cuyo criterio señala que el doble silencio no se puede traducir en positivo cuando opera alguna de las excepciones que lo convierten automáticamente en negativo ([Sentencia de 8 de enero de 2013](#)).

En fin, se incluye como novedad respecto al plazo de quince días para que la Administración expida el correspondiente certificado del silencio, que la Administración pueda emitirlo de oficio. En todo caso, sería conveniente que se estableciesen las consecuencias del incumplimiento de esta obligación.

9) Artículo 39. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio

El artículo 39.1.b) mantiene la redacción prevista en la Ley 30/1992, estableciendo que en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, la falta de resolución expresa determina la caducidad del procedimiento. No aclara, sin embargo, este precepto si esta regla ha de extenderse también a los procedimientos contractuales de resolución o si, por el contrario, en tales procedimientos ha de seguirse una solución distinta, cuestión sobre la que se han pronunciado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado (memoria del año 2008 y dictamen 1.081/2012, entre muchos), que han reiterado la necesidad de establecer de forma expresa una regla específicamente aplicable a los referidos procedimientos.

10) Artículo 44. Cómputo de plazos

El artículo 44 incluye varias novedades respecto de la regulación vigente. En primer lugar regula el cómputo de plazos en horas, que "se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días".

En segundo término, elimina del cómputo de plazos señalados por días "los sábados, domingos y los declarados festivos", poniendo fin a las diferencias existentes entre el cómputo de días en vía administrativa y en vía contenciosa, medida que, sin duda, facilitará las actuaciones a los interesados.

Finalmente, regula el cómputo del plazo fijado en meses, al establecer en el cuarto apartado que "si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes".

Se recoge así la constante jurisprudencia sentada al respecto por el Tribunal Supremo conforme a la cual se afirma que, si bien el cómputo del plazo comienza en el día siguiente al de la notificación, éste expira en el día equivalente a aquél en que tuvo lugar la notificación. Como señala la Sentencia de 8 de mayo de 2009 (citada por las [Sentencias de 9 febrero 2010](#) y [10 de junio de 2008](#)), "es reiteradísima la doctrina de esta Sala sobre los plazos señalados por meses que se computan de

fecha a fecha, iniciándose el cómputo del plazo al día siguiente de la notificación o publicación del acto, pero siendo la del vencimiento la del día correlativo mensual al de la notificación". Esta interpretación ha sido, además, avalada por el Tribunal Constitucional, pues tal y como declara la [Sentencia 209/2013 de 16 diciembre](#) "establecido que el dies a quo es el siguiente al de la notificación, si se llevase el dies ad quem al día equivalente del mes siguiente, se daría al administrado más tiempo del que marca la ley".

No obstante, se recomienda revisar la redacción del segundo párrafo del apartado 4, ya que la expresión "el mismo día en que se produjo la notificación (...) en el mes o el año de vencimiento" no resulta correcta, como tampoco lo es la regla del último inciso ("si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes"), que debe ajustarse a la jurisprudencia citada, sustituyéndose la expresión "a aquel en que comienza el cómputo" por "a aquel en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo".

11) Artículo 54. Notificación

El artículo 54 recoge de manera prácticamente literal la redacción del artículo 58 de la Ley 30/1992. No obstante, sería conveniente que se añadiese otro apartado que aclarase el concepto de "intento de notificación debidamente acreditado", tal y como ha precisado, fijando doctrina legal, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de diciembre de 2013, al establecer que este inciso se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. En aplicación del apartado 4 de referido artículo 58, la jurisprudencia entiende que para considerar concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne basta el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59, aun cuando resulte frustrado finalmente, siempre que se practique con todas las garantías legales y quede debida constancia del mismo en el expediente.

12) Artículo 57. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos

Generalizada la práctica de la notificación electrónica y establecido en el artículo 55 que las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibir notificaciones por estos medios, el artículo 57 determina la forma de llevarlas a cabo, disponiendo que se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u organismo. Se añade que las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso al contenido de la notificación y que, cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

La primera cuestión que suscita la lectura de este artículo, aparte de la ya mencionada inviabilidad práctica de asegurar a todas las personas físicas el derecho a elegir el medio de comunicarse con las Administraciones Públicas según lo analizado en las observaciones generales, es la de cómo conciliar la multiplicidad de Administraciones Públicas potencialmente notificadoras con los derechos de los interesados que, si no quieren ver rechazadas las notificaciones que se les practiquen, se ven abocados a acceder a sus direcciones electrónicas al menos cada diez días. Si bien esto es asumible respecto de la Administración General del Estado a través del punto de acceso general electrónico (según la definición del anexo de la Ley 11/2007 -cuya derogación plantea un vacío ya apuntado en las consideraciones generales-), no aclara la norma cuál es la situación que opera para el resto de Administraciones Públicas, lo que genera una situación de inseguridad jurídica para los interesados. Se sugiere reconsiderar el funcionamiento del sistema y arbitrar mecanismos centralizadores de las comunicaciones, una suerte de ventanilla única virtual de salida, que evite el peregrinaje virtual periódico de los interesados.

13) Artículo 61. Nulidad de pleno derecho

Ninguna novedad prevé la regulación de la nulidad de pleno derecho de actos administrativos y disposiciones de carácter general en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se sugiere que se pondere la conveniencia de incluir la infracción del Derecho de la Unión Europea como causa de nulidad de los reglamentos, en línea con lo ya expuesto por el Consejo de Estado en el Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español de 14 de febrero de 2008. Ello permitiría a la Administración acudir a la revisión de oficio como mecanismo destinado a la depuración del ordenamiento jurídico en los casos en los que "se advierta la existencia de una previsión reglamentaria que se oponga a los postulados del Derecho comunitario", en vez de tener que limitarse a la derogación o modificación correspondiente del reglamento viciado.

14) Artículos 68 a 74. Principios de la potestad sancionadora

a) Artículo 68. Principio de legalidad

El artículo 68 encabeza la sección 2ª del capítulo I del título IV ("de las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común"), en la que se enuncian los "principios de la potestad sancionadora", el primero de los cuales es el principio de legalidad.

En su tercer apartado, el proyectado artículo 68.3 prevé que "las disposiciones de esta sección serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo". Añade el apartado 4 que "las disposiciones de esta sección no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas".

Estas reglas vendrían a sustituir al vigente artículo 127.3 de la Ley 30/1992, conforme al cual "las disposiciones de este Título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual".

Se advierte así que el proyectado artículo 68.4 mantiene la regla prevista en el inciso final del vigente artículo 127.3 de la Ley 30/1992; por el contrario, el artículo 68.3 del anteproyecto supone un cambio radical en relación con el precepto vigente citado, pues altera la tradicional regla de la no aplicabilidad de los principios de la potestad sancionadora al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria, al prever "la extensión" a ese ámbito de tales principios. De este modo, se desconoce que, como ha sostenido el Tribunal Supremo, la razón de la regla del actual artículo 127.3 de la Ley 30/1992 no es otra que el reconocimiento por el legislador "de que las relaciones de sujeción especial presentan rasgos de excepcionalidad en relación a la potestad sancionadora de la Administración pública" ([STS de 23 de octubre de 2001](#) ; también [STS de 26 de abril de 2004](#)).

Un cambio de esta magnitud requeriría de una explicación suficiente que, sin embargo, no obra en el expediente. A falta de tal justificación, entiende el Consejo de Estado que no ha de alterarse el vigente régimen jurídico.

b) Artículo 71. Responsabilidad

En su primer apartado este precepto contiene una remisión a los "entes a los que se refiere la letra c) del artículo 17", siendo así que este precepto hace referencia a distintos tipos de sujetos. Deberían mencionarse expresamente en el artículo 71 todos los entes incluidos en dicho artículo 17.c) a los que resulta de aplicación la regla establecida en aquél, a fin de dotar a este precepto de la necesaria claridad, en aras de la seguridad jurídica.

c) Artículo 74. Concurrencia de sanciones

Se recomienda incluir a este precepto una previsión expresa de carácter procedimental para los supuestos en que los hechos que den lugar al procedimiento sancionador pudieran ser constitutivo

de ilícito penal, máxime si se tiene en cuenta que dicha regla se recoge actualmente en el artículo 7 del Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, que la ley cuyo anteproyecto se dictamina prevé derogar.

15) Artículo 75. Principios de la responsabilidad

El artículo 75 del anteproyecto recoge los "principios de la responsabilidad", cuestión a la que la vigente Ley 30/1992 dedica su artículo 139. Ambos regulan en términos idénticos, salvando ligeras variaciones, tanto la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como la responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia y la del Tribunal Constitucional por funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad.

15.a) Responsabilidad del Estado legislador

La principal aportación del anteproyecto al régimen de responsabilidad patrimonial reside en la regulación aplicable a la llamada responsabilidad del Estado legislador, a la que el precepto examinado dedica sus apartados 3 y 4: en el primero de ellos se identifican los supuestos susceptibles de generar tal responsabilidad distinguiéndose, por un lado, aquellos en los que ésta tiene su origen en la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley o en la declaración de una norma como contraria al Derecho de la Unión Europea y, por otro, aquellos en los que deriva de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria; en el otro (apartado 4), se desarrollan los dos primeros, precisándose el régimen aplicable a cada uno de ellos.

En líneas generales, el régimen que establece el anteproyecto responde a los criterios jurisprudenciales que, ante el limitado ámbito de aplicación que a este respecto alcanza el vigente artículo 139.3 de la Ley 30/1992 -referido exclusivamente a los daños derivados de la aplicación de actos legislativos-, han contribuido a perfilar los contornos de esta institución. En particular y junto con el supuesto legalmente consagrado en el referido artículo, que exige que el derecho a la indemnización se reconozca en tales actos legislativos, se integran conceptualmente en la categoría de responsabilidad patrimonial del Estado legislador otros supuestos no específicamente regulados como tales por nuestro ordenamiento, como son, en particular, los de reclamación de daños infligidos por leyes declaradas inconstitucionales y los de indemnización de perjuicios que tengan su origen en la infracción del Derecho comunitario, ya sea por vulneración de una norma, ya por falta de transposición de directivas comunitarias, ya por transposición incorrecta o defectuosa.

A este último supuesto se refirió por primera vez el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la [Sentencia de 19 de noviembre de 1991](#) (asunto Francovich), en la que, como es bien sabido, quedó perfilado el principio general de la responsabilidad estatal por incumplimiento del Derecho comunitario, confirmado posteriormente en numerosos pronunciamientos. En dicha sentencia quedó establecido que para declarar la responsabilidad patrimonial pretendida no basta con constatar la existencia de una infracción del Derecho comunitario, sino que es preciso, además, que tal violación esté suficientemente caracterizada, que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por los reclamantes y que tal lesión sea evaluable económicamente e individualizada.

De lo hasta ahora expuesto se sigue que, desde el punto de vista sustantivo, los criterios enunciados encuentran reflejo en el precepto examinado. Sin embargo, la concreta formulación que de ellos hace el anteproyecto no resulta adecuada.

15.a).1. Supuestos

En primer lugar, resulta llamativo que los supuestos generadores de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador aparezcan agrupados en el apartado 3 del precepto analizado en dos categorías distintas, cuando lo cierto es que en la primera de ellas (letra a) de este tercer apartado) se engloban en realidad dos títulos de imputación distintos, como de hecho confirma la lectura del apartado 4, en el que reciben diferente tratamiento. Por ello, la primera sugerencia que cabe realizar es que se regulen separadamente los tres supuestos en que puede surgir este tipo de responsabilidad. En particular, se considera acertado, por razones sistemáticas y de lógica jurídica,

mencionar en primer lugar el que recoge la letra b), esto es, el de la responsabilidad por los daños derivados de la aplicación de actos legislativos que, es preciso insistir, ha sido hasta el momento el único consagrado legalmente. Enlazando con ello, ha de señalarse, en segundo término, que la regulación proyectada en el artículo 75.3.b) responde en líneas generales a la que se contiene en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992. En ambos textos, la responsabilidad surge de una ley en la que no se aprecia ningún vicio concreto y que, no obstante, prevé el derecho a una indemnización, configurándose de este modo una obligación legal cuya fuente es precisamente la ley que la establece. A ella corresponde determinar en qué supuestos y bajo qué condiciones habrá de hacerse efectivo el derecho a tal indemnización, peculiaridad ésta que explica que en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992 aún vigente no se exija la concurrencia de ningún requisito concreto, más allá de lo que prevea la norma legal en que se reconozca tal derecho. Frente a ello, el proyectado artículo 75.3 impone el cumplimiento de "todos los requisitos previstos en los apartados anteriores", exigencia que resulta ociosa, habida cuenta de que el mecanismo aquí regulado presenta indubitables diferencias en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración; la más significativa, que el elemento desencadenante de la indemnización lo constituye su reconocimiento en la ley. Atendiendo a ello, se sugiere que se reconsidere la necesidad de dar a este concreto supuesto el mismo tratamiento que a la responsabilidad derivada del funcionamiento normal o anormal de la Administración.

Por lo demás, debe encarecerse una revisión de la redacción propuesta, a fin de dotar a este apartado de mayor claridad, dando cabida en él a los distintos supuestos en que puede surgir la responsabilidad del Estado legislador, en línea con lo que seguidamente se explicará. Cabe proponer que se adopte una redacción idéntica o similar a la que a continuación se propone:

"3. Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurren los requisitos previstos en los apartados anteriores:

a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurren los requisitos del apartado 4.

b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea o de la falta de transposición de una directiva, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5".

De este modo, este precepto remitiría el régimen concreto aplicable a cada uno de los otros dos supuestos a dos apartados distintos, cada uno referido a uno de ellos, lo que sin duda redundaría en beneficio de la calidad técnica del artículo 75.

15.a).2. Requisitos

En relación con ello, se considera preciso examinar los términos en que el apartado 4 establece el régimen comúnmente aplicable tanto a los casos en que la responsabilidad derive de la declaración de inconstitucionalidad de una norma de rango legal como a aquéllos en que provenga de la declaración de una infracción por parte de una norma del Derecho de la Unión Europea (primer párrafo).

Ante todo, debe apuntarse la necesidad de precisar en el primer inciso que el presupuesto para que pueda declararse la responsabilidad patrimonial es la existencia de una lesión que sea consecuencia "de la aplicación de una norma", modificando en este sentido la redacción proyectada, que de modo incorrecto establece un nexo directo entre la lesión y la norma.

Al margen de lo anterior, la lectura del precepto revela que el requisito que en todo caso se exige es que quien solicite la indemnización "haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme

desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad o infracción del Derecho de la Unión Europea". Es necesario, por tanto, que quien invoque un perjuicio derivado de la aplicación de una norma haya reaccionado contra el acto de aplicación de dicha norma mediante la interposición de los correspondientes recursos; en todo caso, se exige que haya interpuesto recurso contencioso-administrativo y que éste haya sido desestimado, pues sólo así cobra sentido la referencia a una sentencia desestimatoria contenida en este apartado.

A este respecto, cabe recordar la posición mantenida por el Tribunal Supremo en los casos en que la responsabilidad se imputa a normas con rango de ley declaradas inconstitucionales, supuestos en los que ha considerado que no puede imponerse a los perjudicados por los actos de aplicación de tales normas la carga de impugnarlos y de agotar todas las instancias. Y ello porque "la ley goza de una presunción de constitucionalidad y, por consiguiente, dota de presunción de legitimidad a la actuación administrativa realizada a su amparo", sin que pueda por ello trasladarse a los particulares la carga de "recurrir un acto adecuado a la misma fundado en que es inconstitucional" ([STS de 13 de junio de 2000](#)). En definitiva, cuando la responsabilidad se impute a actos dictados en aplicación de normas con rango legal declaradas inconstitucionales, el Tribunal Supremo ha entendido que no puede negarse tal responsabilidad invocando únicamente la falta de despliegue por parte de los perjudicados de la correspondiente actividad impugnatoria.

Esta doctrina contrasta con la que el propio Tribunal Supremo ha mantenido en relación con los supuestos en que la responsabilidad se fundamenta en la declaración de una infracción del Derecho de la Unión Europea, en los que el aquietamiento del particular en relación con los actos aplicativos de una norma declarada posteriormente contraria al Derecho europeo le impide el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial "por rotura del nexo causal, ya que pudo, a través del ejercicio de las oportunas acciones, invocar directamente la aplicación del Derecho Comunitario frente a la norma nacional" ([Sentencias de 29 de enero de 2004](#) y [24 de mayo de 2005](#)).

Sobre esta divergencia en el tratamiento de unos y otros supuestos se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) con motivo de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo mediante [Auto de 1 de febrero de 2008](#), que fue resuelta por [Sentencia de 26 de enero de 2010](#) (asunto C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales, S.A.L., y Administración del Estado). En ella, el Tribunal recuerda que corresponde a cada Estado miembro resolver las reclamaciones que se planteen con arreglo a sus normas internas, siempre y cuando los requisitos exigidos a una reclamación fundada en el Derecho de la Unión Europea no sean menos favorables que los aplicables a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y que tales requisitos no se articulen de tal manera que, en la práctica, devenga imposible o muy difícil obtener la indemnización (principio de efectividad). En consecuencia, el Tribunal consideró que es contraria al Derecho de la Unión Europea la regla de un Estado miembro "en virtud de la cual una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado basada en una infracción de dicho Derecho por una ley nacional declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictada con arreglo al artículo 226 [CE](#) sólo puede estimarse si el demandante ha agotado previamente todas las vías de recurso internas dirigidas a impugnar la validez del acto administrativo lesivo dictado sobre la base de dicha ley" cuando tal regla no sea "de aplicación a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado fundamentada en la infracción de la Constitución por la misma ley declarada por el órgano jurisdiccional competente".

Este inequívoco pronunciamiento obligó al Tribunal Supremo a rectificar la doctrina según la cual la ausencia de impugnación administrativa y judicial del acto aplicativo de la norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea rompe el nexo causal exigido por la propia jurisprudencia comunitaria. En particular, es la [Sentencia de 17 de septiembre de 2010](#) la que, haciéndose eco del criterio establecido por el TJUE, reconoció que "la doctrina de este Tribunal Supremo (...) sobre la responsabilidad del Estado legislador en los casos de vulneración de la Constitución debe aplicarse, por el principio de equivalencia, a los casos de responsabilidad del Estado legislador por vulneración del Derecho Comunitario. Ello obliga, por el principio de vinculación a que antes nos hemos referido, a rectificar la doctrina sentada en las [sentencias de 29 de enero de 2004](#) y [24 de mayo de 2005](#), que entendieron que la no impugnación, administrativa y judicial, del acto aplicativo de la norma contraria

al Derecho Comunitario rompía el nexo causal exigido por la propia jurisprudencia comunitaria para la declaración de la responsabilidad patrimonial, ruptura que, como ya se expresó, no se admite en los casos de actos de aplicación de leyes inconstitucionales, en los que no es preciso el agotamiento de los recursos administrativos y jurisdiccionales para el ejercicio de la acción de responsabilidad". En consecuencia, el Tribunal Supremo entendió que la falta de impugnación de los actos lesivos "no constituye obstáculo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial".

Sentado lo anterior, no ofrece dudas que la solución adoptada por el anteproyecto se aparta del criterio jurisprudencial que instaura la mencionada STS, al imponer en todo caso como requisito la obtención de una sentencia firme desestimatoria del recurso interpuesto contra la actuación administrativa lesiva, lo que equivale a exigir el agotamiento de todas las vías de impugnación existentes. Sin embargo, nada impide que una norma con rango de ley pueda, en efecto, establecer dicha condición como requisito necesario para que proceda declarar la responsabilidad patrimonial, siempre que con ello no contravenga los principios de equivalencia y efectividad. Desde esta perspectiva, la solución que ofrece el anteproyecto, aun siendo restrictiva, se acomoda debidamente al criterio sentado por el TJUE.

Por lo demás, conviene hacer notar que también en los supuestos en que la responsabilidad derive de la inactividad del legislador español por falta de incorporación del Derecho europeo es posible el cumplimiento de este requisito, pues para que en tal caso pueda reclamarse una indemnización por los perjuicios sufridos es preciso que la norma que no ha sido objeto de transposición reconozca derechos a los particulares; será, por tanto, el acto en virtud del cual se deniegue ese derecho el que haya de ser impugnado hasta obtener una sentencia firme desestimatoria, si bien sería preferible que este supuesto recibiera tratamiento específico, toda vez que el apartado 4 únicamente hace referencia a los casos en que exista una norma contraria al Derecho de la Unión Europea y no a aquellas en que la infracción derive de la falta de transposición.

Finalmente, desde el punto de vista formal y de acuerdo con lo ya apuntado, debe sugerirse que el contenido del apartado 4 del precepto examinado se desglose en dos apartados, cada uno dedicado a uno de los supuestos de referencia. Asimismo, se recomienda que el párrafo final relativo a los efectos temporales de las sentencias correspondientes figure como apartado distinto, con el consiguiente cambio de numeración de apartados que ello implica.

15.b) Responsabilidad del Tribunal Constitucional

En otro orden de consideraciones, procede observar que el artículo 75.6, regula la responsabilidad derivada del funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, respetando la redacción del vigente artículo 139.5 de la Ley 30/1992, que fue añadido por el artículo 9 de la [Ley 13/2009, de 3 de noviembre](#).

Se mantiene, pues, en el anteproyecto la previsión según la cual, una vez que el Tribunal Constitucional haya declarado la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de un recurso de amparo o de una cuestión de inconstitucionalidad, el procedimiento para fijar las indemnizaciones que procedan se tramitará por el Ministerio de Justicia "con audiencia del Consejo de Estado".

Aun cuando no se haya hecho especial cuestión por el Consejo de Estado en su doctrina legal (vid. dictamen 1.085/2012) acerca de esa peculiar expresión ("con audiencia del Consejo de Estado"), se estima conveniente proceder a su reforma, pues la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de referencia no equivale al trámite de audiencia, sino que consiste en la emisión de un dictamen, como corresponde al ejercicio de la función consultiva que le es propia. Por consiguiente, debe preverse en el artículo 75.6 de la norma en proyecto que en el procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones que tramite el Ministerio de Justicia será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado.

16) Artículo 77. Indemnización

Este precepto mantiene en su primer apartado la previsión establecida en el artículo 141 de la Ley 30/1992, pero añade en su segundo párrafo una regla aplicable a la responsabilidad derivada de una

norma con rango de ley declarada inconstitucional o de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea. En relación con ello, previene que "serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa".

Resulta evidente la necesidad de acotar temporalmente los márgenes en que han de reconocerse las indemnizaciones a que se refiere este nuevo apartado, pero llama la atención que el plazo establecido sea de cinco años, por ser éste un plazo atípico en el ámbito del Derecho administrativo, en el que los derechos y obligaciones de Derecho público prescriben a los cuatro años, siendo el plazo de prescripción de la acción para reclamar indemnizaciones en concepto de responsabilidad patrimonial de un año.

17) Artículo 83. Medidas provisionales

Se dedica este precepto a la regulación de las medidas provisionales que puede adoptar el órgano administrativo competente para la resolución del procedimiento para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, incluyendo en su tercer apartado el elenco de medidas provisionales que pueden adoptarse. Lo peculiar del precepto comentado es que prevé que en el marco del procedimiento administrativo podrán acordarse, entre otras, las medidas provisionales que en él se relacionan "en los términos previstos en la [Ley 1/2000, de 7 de enero](#), de Enjuiciamiento Civil". Esta expresión no es afortunada porque las medidas provisionales no se acordarán en un procedimiento administrativo en los términos que prevea la Ley de Enjuiciamiento Civil, sino en los que disponga la ley que regule dicho procedimiento. Podría entenderse que lo que quiere significarse con esta redacción del artículo 83.3 del anteproyecto es que las medidas provisionales que incluye son las previstas en la citada Ley; pero aunque así fuera, no es propio de una ley reguladora del procedimiento administrativo prever la aplicación supletoria de una ley procesal. Por ello entiende el Consejo de Estado que la ley en proyecto debe tener sustantividad propia y corregir una referencia a la Ley de Enjuiciamiento Civil que es innecesaria y perturbadora.

18) Artículo 89. Inicio del procedimiento por denuncia

Este precepto regula el inicio del procedimiento por denuncia, incorporando en su tercer apartado el denominado procedimiento de clemencia o leniency, al disponer que "cuando el denunciante haya participado en la comisión de esta infracción y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado". En caso de que no se cumpla alguna de estas condiciones pero el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga, "el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, siempre que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia".

Sin desconocer la utilidad del procedimiento de clemencia en muchos de los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas, es lo cierto que su regulación como mecanismo de aplicación genérica dentro del procedimiento administrativo común puede colisionar con lo dispuesto en las leyes sectoriales en las que se regula tal procedimiento (así, en la legislación sobre protección de datos, en la de defensa de la competencia o en el ámbito tributario). 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.

19) Artículos 92 y 94. Especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. Solicitudes de iniciación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial

Estos preceptos introducen una importante novedad respecto al régimen de la responsabilidad patrimonial, al transformar el tradicional plazo de prescripción de un año para el ejercicio de la acción de responsabilidad en un plazo de caducidad. Debe llamarse la atención acerca de la circunstancia de que se trata de una modificación que se ha introducido en la última versión del anteproyecto, de la que no se ha dado cuenta en la memoria del análisis de impacto normativo.

Lo cierto es que no se aprecia justificación alguna que motive este cambio de naturaleza del plazo previsto para ejercer la acción de responsabilidad. Todo lo contrario: debe recordarse que el [Código Civil](#) prevé en su artículo 1968 el plazo de un año de prescripción para el ejercicio de la acción de responsabilidad extracontractual, que es precisamente la naturaleza de la acción de que se trata. De hecho y dado que el artículo 40.3 in fine de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado inducía a confusión sobre este particular al utilizar la expresión "caducará", la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha debido pronunciarse sobre esta cuestión en numerosas ocasiones. Así la [Sentencia de 2 de octubre de 2001](#) declara lo siguiente:

"La doctrina jurisprudencial sobre este tema aparece bien resumida en la [STS de 2 Nov. 1994](#), en cuyo fundamento de derecho tercero puede leerse lo que sigue: "Pese a la expresión literal del art. 40.3, 'in fine', de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, según el cual 'el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motiva la indemnización', es criterio jurisprudencial (Sentencia de 11 Abr. 1987, por todas) que en razón al principio 'pro actione', dicho plazo ha de entenderse de prescripción, como establece el art. 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, y, consiguientemente, susceptible de interrupción, lo que determina que el referido plazo no debe ser computado necesariamente desde la fecha en que se produjo el evento dañoso, dado que la existencia de otras actuaciones encaminadas a restablecer la situación alterada por tal evento interrumpe el plazo, que habrá de iniciarse cuando la finalización de las mismas permita ejercitar el derecho con pleno conocimiento de los elementos que lo definan y cuya concurrencia resulte exigible para su eficacia, por ello la Jurisprudencia ([Sentencia de 25 Oct. 1989](#), entre otras) ha calificado reiteradamente como 'prescriptivo' el plazo regulado en el art. 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado para exigir responsabilidad del Estado y no de caducidad, con los efectos interruptivos propios de aquel instituto, criterio jurisprudencial que ha tenido su plasmación legal en la ley 30/92, de 26 Nov. sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que en su art. 142.5 establece que en todo caso el derecho a reclamar 'prescribe al año de producido el hecho o el acto...'"

El cambio propuesto no es baladí ni constituye una mera cuestión semántica. Prescripción y caducidad son instituciones bien distintas. La primera, con carácter general, no se aprecia de oficio y es susceptible de interrupción, mientras que la caducidad sí es apreciable de oficio y no puede interrumpirse. Sustituir el plazo de prescripción por un plazo de caducidad restringiría notablemente, por la diferente naturaleza de cada una de estas instituciones, las condiciones para el ejercicio del derecho previsto en el artículo 106.2 de nuestra Constitución.

A la vista de la falta de motivación y de justificación jurídica del cambio propuesto, el Consejo de Estado considera que debe suprimirse esta modificación.

20) Artículo 93. Solicitudes de iniciación

Este precepto exige que en las solicitudes que formulen los interesados se incorpore una mención al "órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige(n) y su correspondiente código de identificación". Tal y como ha puesto de manifiesto la Abogacía General del Estado, debería reconsiderarse la exigencia de incluir dicho código, pues es una carga injustificada y desproporcionada que, por lo demás, no se exige, por ejemplo, para la interposición de recursos administrativos, de acuerdo con el artículo 142 del anteproyecto.

Por otro lado y en línea con la observación formulada al artículo 20 del anteproyecto, debe sugerirse que se introduzca en el apartado 5 alguna previsión que garantice el cumplimiento del

deber de informar a los interesados acerca de la comprobación regulada en este precepto en los términos exigidos en la legislación de protección de datos de carácter personal.

21) Artículo 97. Expediente administrativo La definición de expediente administrativo ("se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla"), es reproducción de la prevista en el artículo 164 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por [Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre](#). En el apartado tercero del artículo 177 de esta norma reglamentaria se establece que deberá dejarse en el expediente copia certificada de la resolución adoptada, precisión que debería recogerse también en este artículo del anteproyecto.

22) Artículo 108. Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial Se prevé en esta disposición el carácter preceptivo del informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, no pudiendo exceder su emisión el plazo de diez días. Se trata de un requisito que estaba ya previsto en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. No se ha incluido, sin embargo, mención a la posibilidad de que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de un mes. Sería conveniente ponderar la conveniencia de incorporar una cláusula en este sentido, pues la práctica y la complejidad de los asuntos evidencian la dificultad cuando no imposibilidad de cumplir el referido plazo de diez días.

23) Artículo 111. Terminación

Añade este artículo a lo ya establecido en el artículo 87 de la Ley 30/1992 que "cuando de una resolución administrativa o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda Pública, el pago se efectuará, preferentemente salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos previstos en el artículo 124".

Esta disposición debería incluirse en el Capítulo VI relativo a la ejecución, no en el Capítulo V, que versa sobre la finalización del procedimiento.

24) Artículo 112. Terminación en los procedimientos sancionadores

En su tercer apartado, este artículo dispone que "cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso contra la sanción. El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente".

Sería conveniente, a fin de una adecuada salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución, precisar que el desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso contra la sanción se refiere únicamente a la vía administrativa, no a la contencioso-administrativa, de manera análoga a la prevista en el artículo 80 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

25) Artículo 117. Especialidades de la resolución en procedimientos sancionadores El segundo apartado de este artículo recoge lo establecido en el artículo 20.3 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto. Ambos establecen que "en la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante,

cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción reviste mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días".

En la actualidad, existe una línea jurisprudencial conforme a la cual se exige que se abra trámite de alegaciones no sólo en el caso en que la infracción revista mayor gravedad que la que fuera considerada en la propuesta de resolución, sino también en el supuesto en el que la sanción sea más grave ([Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014](#)), supuesto éste que debería quedar incorporado al precepto citado.

26) Artículo 131. Prohibición de interdictos

Este artículo recoge la tradicional prohibición de interdictos contra la Administración en los siguientes términos:

"No se admitirán a trámite interdictos u otras acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido". Puesto que desde la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, la tutela interdictal halla su cauce a través de las acciones posesorias, debería adaptarse la redacción del artículo a la denominación existente, suprimiéndose el término "interdictos".

27) Artículo 132. Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común Otra novedad del anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es la incorporación de una tramitación simplificada del procedimiento administrativo común regulado en el artículo 132, generalización de la que se preveía en los procedimientos de responsabilidad, que se acordará de oficio o a instancia de parte, sin perjuicio de que en cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución pueda acordarse su continuación con arreglo a la tramitación ordinaria.

El Consejo de Estado considera necesario que se reconsidere la regulación proyectada a efectos de ponderar si es factible finalizar este procedimiento en menos de treinta días desde la notificación del acuerdo de tramitación simplificada, muy especialmente teniendo en cuenta que, como previene el apartado sexto de este artículo, existen una serie de trámites mínimos: iniciación del procedimiento; subsanación, en su caso; alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días; trámite de audiencia - únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado-; informe del servicio jurídico cuando éste sea preceptivo; informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo; dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos que sea preceptivo; y resolución.

A instancia del Consejo General del Poder Judicial se incluyó como trámite necesario en el procedimiento simplificado su informe si éste resultase preceptivo, previsión especial que desplaza la regla general prevista en el último apartado según la cual "en el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria". No resulta justificado que la exigencia de un informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial sea un trámite que pueda evacuarse en un procedimiento simplificado y, por el contrario, el de cualquier otro órgano que fuese igualmente preceptivo determine la necesidad de seguir el procedimiento ordinario, por lo que, se recomienda suprimir este trámite, el del informe del Consejo General del Poder Judicial del apartado sexto del artículo, de forma que, de ser preceptivo, deba tramitarse el procedimiento de manera ordinaria.

También debería reconsiderarse la regulación del trámite de audiencia, imprescindible según el anteproyecto "únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado", pues resultará complicado conocer el sentido favorable o desfavorable de la resolución antes de que se emitan dos posibles informes preceptivos.

En otro orden de consideraciones, este procedimiento simplificado prevé que el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma sea solicitado "en el

plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de alegaciones o de audiencia, en su caso" y sea emitido "en el plazo de quince días". Este plazo de quince días entra en colisión con lo establecido en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo artículo 19 prevé esta reducción del plazo únicamente para los supuestos de urgencia, por lo que en el caso de los procedimientos simplificados habrá de regir el plazo ordinario de dos meses.

Por último, la redacción del párrafo que le sigue resulta confusa al disponer que "en todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución. Cuando el dictamen sea contrario a la propuesta de resolución, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente". El hecho de que un dictamen no se pronuncie en el mismo sentido que una propuesta de resolución no obliga necesariamente a volver a someter a consideración del cuerpo consultivo correspondiente el asunto, por lo que debe aclararse la redacción de este párrafo. Parece desconocerse, además, el carácter final del dictamen del Consejo de Estado, después del cual no cabe someter el expediente a cualquier otra oficina o dependencia.

Por lo demás, la ubicación sistemática de este precepto (capítulo VII y último del título IV), que se incluye a continuación del capítulo dedicado a la ejecución de los actos administrativos, no se considera correcta, siendo preferible que se incardine bien dentro del capítulo IV del referido título ("instrucción del procedimiento"), bien como capítulo independiente pero en todo caso previo a la regulación de la ejecución.

28) Artículo 134. Declaración de lesividad de actos anulables Este precepto, que tiene por objeto la "declaración de lesividad de actos anulables", dispone en el párrafo segundo de su apartado 2 que, "sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos".

En la medida en que los interesados son las personas favorecidas por el acto que pretende declararse lesivo, la notificación de la declaración no debe configurarse como potestativa, sino como obligatoria.

29) Artículo 135. Suspensión

El artículo 135 regula, dentro del capítulo dedicado a la revisión de oficio (capítulo I del título V, que tiene por objeto la revisión de los actos en vía administrativa), la suspensión de los actos objeto de revisión en los siguientes términos:

"Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 133 y 134, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad podrá suspender la ejecución del acto cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación".

Introduce así un significativo cambio en relación con el régimen de suspensión actualmente establecido en el artículo 104 de la Ley 30/1992, a cuyo tenor:

"Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación".

Un análisis sistemático del artículo 104 revela que se encuentra ubicado tras los preceptos referidos a la revisión de oficio (artículo 102) y a la declaración de lesividad (artículo 103), lo que ha permitido entender que la figura de la suspensión se regula como facultad común a ambos procedimientos, interpretación ésta que no cabe descartar por el simple hecho de que el primer inciso sólo se refiera a la "revisión de oficio", habida cuenta de que ésta es la expresión que figura como rúbrica del capítulo en el que, junto con la revocación y la rectificación de errores, ambas se regulan.

Frente a tales argumentos, se alza la interpretación literal que lleva a entender que la suspensión únicamente resulta admisible en la revisión de oficio entendida en su sentido estricto, esto es, como una de las tres técnicas de carácter revisor que se regulan en este capítulo y no como categoría genérica en la que todas ellas se engloban.

El anteproyecto despeja estas dudas hermenéuticas al mencionar expresamente en su artículo 135 la declaración de lesividad. Ahora bien, a juicio del Consejo de Estado, no es correcto extender a este tipo de procedimiento la facultad de suspender el acto objeto de él. Y ello porque se trata de un procedimiento en el que la intervención de la Administración se limita precisamente a efectuar tal declaración, que se configura como requisito previo necesario para proceder a la ulterior impugnación del acto declarado lesivo en vía contencioso-administrativa. Se trata, por tanto, de un procedimiento peculiar que se articula en dos fases: una administrativa, orientada exclusivamente a que la Administración efectúe la declaración de lesividad, y otra jurisdiccional, en vía contencioso-administrativa, encaminada a obtener un pronunciamiento judicial de anulación del acto que se ha declarado lesivo. De este modo, la Administración actúa desprovista de sus habituales facultades resolutorias, pues en puridad no adopta ninguna decisión eficaz por sí misma, sino que se limita a efectuar una determinada declaración a fin de cumplir un requisito procesal imprescindible para obtener la anulación, cuestión sobre la que sólo puede pronunciarse y decidir el órgano jurisdiccional.

En consecuencia, si la Administración desea suspender la suspensión de la eficacia del acto declarado lesivo cuya anulación pretende, tendrá que solicitar tal suspensión a la autoridad judicial, por ser ésta la única que puede resolver el fondo del asunto. Pues, en efecto, siendo el órgano jurisdiccional quien debe decidir sobre la eliminación o no del acto de que se trate, es también el único que puede pronunciarse sobre la suspensión de dicho acto ([STS 2-11-2004](#)).

Debe sugerirse, por ello, que se revise la opción seguida en este punto por el anteproyecto.

30) Artículo 136. Revocación de actos y rectificación de errores

Este precepto, prácticamente idéntico al vigente artículo 105 de la Ley 30/1992, establece en su apartado 1 que "las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico".

La novedad radica en la sustitución de las palabras "en cualquier momento" por el inciso "mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción", expresión ésta sobre la que no hay explicación alguna en el expediente pero que indudablemente constituye un límite temporal al ejercicio de la potestad de revocación. Se trata de un límite que carece de una adecuada configuración en el precepto proyectado, de cuyo tenor no cabe inferir cuál es ese plazo de prescripción cuyo transcurso impide que la revocación pueda tener lugar.

Al margen de cuál pueda ser el sentido de dicha expresión, no debe olvidarse que la revocación surgió como técnica revisora que permite a la Administración proceder a la retirada del mundo jurídico de los actos de gravamen sin sujeción a límite temporal alguno. Se trata de una facultad discrecional cuyo ejercicio, por lo demás, no se limita a los supuestos en que concurren razones de legalidad, pues puede asimismo emplearse por motivos de oportunidad ([STS de 31 de mayo de 2012](#) , recurso nº 1429/2010). Lo que realmente define a la revocación es su conveniencia al interés público, no sólo en el momento de dictarse el acto, sino en cualquier momento posterior y siempre que concorra dicho interés. De ahí que, ante la ausencia en el expediente de argumentos que justifiquen dicha limitación y mientras no se aclare su significado, se considere preferible mantener el tenor literal del artículo 105 de la Ley 30/1992 vigente.

31) Artículo 137. Límites de la revisión

Conforme a este precepto, "las facultades de revisión o revocación, establecidas en este capítulo, no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes". Se reproduce casi en sus términos el vigente artículo 106 de la Ley 30/1992, si bien se

incluye la referencia a la revocación. Esta inclusión no se estima acertada, por cuanto la figura de la revocación (artículo 136) ya cuenta con sus propios límites (que la revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico), que acotan debidamente su alcance y permiten que el empleo de esta técnica revisora se haga sin menoscabo de la seguridad jurídica. Ello excluye la necesidad de someterla, adicionalmente, a los límites que se aplican a la revisión de oficio, que son los que en propiedad regula el vigente artículo 106 de la Ley 30/1992. Por tanto, debe eliminarse del proyectado artículo 137 la mención a la "revocación".

Desde una perspectiva puramente formal, se sugiere sustituir el verbo "ejercitar" por el verbo "ejercer", que es el que aplica a los derechos, potestades, facultades y competencias.

32) Artículo 139. Objeto y clases de recursos

El anteproyecto dedica a los recursos administrativos el capítulo II de su título V, encabezado por el artículo 139, que determina los actos contra los que cabe interponer recurso administrativo y las clases de recursos. Su contenido es prácticamente idéntico al del vigente artículo 107 de la Ley 30/1992, con dos únicas salvedades: en primer lugar, modifica la redacción del apartado 1, debiendo a este respecto manifestarse la preferencia por la redacción del precepto vigente, por ser defectuosa la sintaxis del artículo proyectado; y, en segundo término, introduce una novedad en relación con la denominada impugnación per saltum, que se regula en el apartado 3. En él se establece lo siguiente:

"Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición. Interpuesto el recurso, si ese órgano apreciara que la disposición pudiera estar incurso en una causa de nulidad, suspenderá el plazo para resolver el recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 36 y se procederá a la incoación del procedimiento de revisión de oficio de disposiciones administrativas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 133.2".

El anteproyecto, al igual que la Ley 30/1992, admite el recurso indirecto contra reglamentos en los supuestos en que la impugnación de un acto dictado en aplicación de una norma reglamentaria se base exclusivamente en la nulidad de tal norma (regulada en el artículo 61.2 del anteproyecto en términos idénticos a los del artículo 62.2 de la vigente ley). En tales casos, el recurso puede interponerse ante el órgano autor del reglamento, que habrá de resolverlo, pronunciándose acerca de la validez o invalidez del acto recurrido y la de la norma. Como novedad, la norma proyectada prevé la suspensión del plazo de resolución del recurso (un plazo de 3 meses si se trata de un recurso de alzada y de 1 mes si se interpone el de reposición, lo que dependerá de quién haya dictado el acto y el reglamento del que trae causa) en los casos en que se aprecie la posible concurrencia de un vicio de nulidad, a fin de activar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio que, en su caso, desembocará en la declaración de nulidad de la norma viciada.

Pues bien, esta nueva regulación sitúa al recurrente en una posición más débil y onerosa, al imponer la suspensión del plazo de resolución en tanto se inicie, tramite y resuelva el correspondiente procedimiento de revisión de oficio -que en el anteproyecto tiene un plazo de 6 meses, lo cual constituye uno de los aciertos de la regulación proyectada-, sin que la demora en la resolución de tal recurso y, por ende, en la satisfacción del derecho del recurrente a obtener una resolución, encuentre justificación alguna. Pues ciertamente no es necesario que el órgano que dictó la disposición viciada declare su nulidad con carácter previo a la resolución del recurso interpuesto contra un acto de aplicación. Nada impide que resuelva el correspondiente recurso y que, en caso de que éste se haya estimado por haberse apreciado la concurrencia de una causa de nulidad en la disposición reglamentaria, ésta sea objeto de un ulterior procedimiento de revisión de oficio orientado a declarar su nulidad con efectos erga omnes.

33) Artículo 145. Audiencia de los interesados

Este precepto regula la audiencia a los interesados en los recursos administrativos que, con

carácter general, habrá de practicarse "cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario". A estos efectos, el apartado tercero aclara que "el recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo". Se mantiene así la regla prevista en el artículo 112.3 de la Ley 30/1992. Cabe sugerir que se valore la posibilidad de modificarlo, toda vez que la falta de traslado al recurrente de los informes que con carácter ex novo incorpore el órgano instructor en vía de recurso puede determinar, en los casos en que tales informes puedan ser relevantes, cuando no determinantes, para la resolución que se dicte, la indefensión del recurrente. Es criterio jurisprudencial consolidado que en los casos en que se incorporen al expediente de recurso documentos o informes que, no obrando en el expediente original, aporten datos nuevos, resulta preceptivo abrir un trámite de audiencia ([STS de 16 de mayo de 2012, recurso 3325/2011](#)). Se trata de una exigencia lógica, ya que la resolución final no puede en ningún caso basarse en hechos o datos respecto de los cuales no se haya podido producir el necesario debate contradictorio, so riesgo de vulnerar las posibilidades de defensa del recurrente, causándole indefensión.

Atendiendo a lo anterior, se sugiere que se modifique la regulación proyectada en este punto, a fin de garantizar la audiencia al interesado en aquellos casos en que se incorporen al procedimiento impugnatorio informes distintos de los tenidos en cuenta en el expediente de origen y relevantes para la resolución del recurso, dando traslado de ellos al recurrente en el trámite correspondiente.

34) Artículo 147. Pluralidad de recursos administrativos

A través de este precepto, el anteproyecto introduce una novedosa regulación en materia de revisión de actos en vía administrativa, como es el régimen que ha de observarse en los supuestos en que exista una pluralidad de recursos interpuestos contra un mismo acto administrativo y, habiéndose resuelto alguno de ellos, el interesado haya impugnado la correspondiente resolución en vía contencioso-administrativa, cuestión hasta ahora carente de tratamiento específico. Para estos casos, el artículo 147 prevé la posibilidad de acodar la suspensión del plazo para resolver tales recursos en tanto no se haya resuelto el recurso en vía judicial.

Pues bien, la forma en que se establece esta posibilidad suscita diversos comentarios.

En primer lugar, el primer apartado se refiere a la interposición de recurso contencioso-administrativo en los casos en que exista una "resolución administrativa por la que se resuelva alguno" de los recursos administrativos que se hayan interpuesto contra un mismo acto. El tenor literal de este inciso, interpretado en sentido estricto, no da cabida a los supuestos en que, no habiendo recaído resolución expresa, se haya impugnado el acto presunto desestimatorio, cuestión que debería tener reflejo en este precepto.

Por otro lado, el anteproyecto parece estar pensando en actos que no agotan la vía administrativa y que, como tales, han de ser recurridos en alzada con carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, así como en actos que agoten dicha vía y que hayan sido impugnados en reposición. Ello se infiere del inciso "contra una resolución administrativa por la que se resuelva alguno de tales recursos". Olvida así los actos que, siendo susceptibles de reposición, hayan sido directamente recurridos en vía contencioso-administrativa. Es posible que tales actos hayan dado lugar a una pluralidad de recursos en vía administrativa - supuesto regulado por este precepto-, pero que alguno de los destinatarios, en lugar de recurrirlo en reposición, lo haya impugnado ante la jurisdicción, eventualidad ésta que, por un elemental principio de coherencia, debería dar también lugar a la aplicación de la regla aquí recogida, pues también en tal caso se dará el supuesto de hecho determinante de dicha aplicación: que exista una pluralidad de recursos contra un mismo acto que se encuentre ligado a una situación de litispendencia, que es lo que justifica la posibilidad de suspender el plazo de resolución de los recursos aún en tramitación.

A la vista de todo ello, debe modificarse el primer apartado, a fin de incluir en él todos los posibles supuestos que pueden determinar la suspensión del plazo de resolución de los correspondientes recursos. En todo caso, se encarece cuidar la redacción empleada, que habrá de ser lo más clara y precisa posible.

En tercer lugar, este artículo exige en su segundo apartado que "la propuesta de acuerdo de

suspensión" sea notificada a los interesados, siendo así que lo que debe notificarse es el acuerdo adoptado, no la propuesta que lo precede. Excluye a continuación la posibilidad de interponer recurso contra la suspensión, si bien a renglón seguido reconoce a los interesados una facultad de oposición a la suspensión que determina automáticamente el alzamiento de tal suspensión y la continuación del procedimiento. Se trata de un mecanismo atípico por virtud del cual el interesado puede, de forma unilateral y automática, privar de eficacia a un acto administrativo, lo que sin duda es extravagante al derecho administrativo vigente, en el que la vía a través de la cual pueden los administrados enervar los efectos del acto es, precisamente, la de los recursos. En consecuencia, se sugiere eliminar la interdicción de recurso prevista en el primer párrafo del apartado 2 y sustituir la facultad de oposición a la suspensión recogida en el párrafo siguiente por la posibilidad de recurrir el correspondiente acuerdo.

35) Artículo 149. Plazos

Este artículo regula los plazos para la interposición del recurso de alzada, manteniendo el plazo de un mes previsto actualmente en el artículo 115 de la Ley 30/1992 y modificando el régimen vigente en cuanto a la impugnación de actos presuntos, respecto de los cuales el plazo previsto en la ley vigente es de tres meses.

El anteproyecto se hace eco en este punto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional consagrada en la [STC 72/2008, de 23 de junio](#), con arreglo a la cual:

"El silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración; se ha declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que, sin embargo, no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. Bajo estas premisas, este Tribunal ha concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable -y menos aún, con arreglo al principio pro actione más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE-, al primar injustificadamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar la correspondiente resolución expresa".

De conformidad con esta doctrina, el anteproyecto elimina el referido plazo de 3 meses y permite impugnar el acto presunto "en cualquier momento a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio", si bien introduce a continuación una salvedad en los casos en que "el acto tenga el carácter de consentido y firme por superarse los límites previstos en el artículo 137". A través de este inciso, la ley en proyecto declara aplicables a los actos presuntos los límites que impiden ejercer las facultades de revisión de oficio.

Ahora bien, tal aplicación no se considera correcta. En primer lugar, el precepto sostiene que es la superación de tales límites -sería más bien contravención- la que determina que el acto tenga carácter de consentido y firme, cuando lo cierto es que tal carácter deriva exclusivamente del transcurso del plazo legalmente establecido para impugnarlo. Precisamente por ello y a fin de evitar que el acto gane firmeza y, en lógica consecuencia, que no pueda ser impugnado, se suprime el plazo de impugnación de los actos presuntos que, de conformidad con la doctrina jurisprudencial expuesta, no ganan firmeza en perjuicio del interesado. Éste ha de poder desplegar sus facultades reactivas contra la resolución presunta en cualquier momento anterior a la resolución expresa, pues lo contrario supondría colocar nuevamente a la Administración en una posición de ventaja respecto de la que ostentaría en caso de haber resuelto expresamente, que es precisamente lo que el precepto pretende evitar.

En definitiva, no parece compatible la incorporación del criterio del Tribunal Constitucional con la introducción de unos límites -por lo demás, ajenos a la regulación propia de los recursos administrativos- que desvirtúan la finalidad inherente a tal criterio, que no es otra que dejar abierta la

posibilidad de impugnar el acto presunto en vía contencioso-administrativa en tanto la Administración no haya cumplido con su deber legalmente impuesto de dictar resolución expresa. Procede, pues, eliminar el inciso que declara aplicables tales límites, observación ésta que ha de extenderse al artículo 151 del anteproyecto, en relación con los plazos del recurso de reposición.

En otro orden de consideraciones, la remisión al segundo párrafo del artículo 38.1 del anteproyecto contenida en el apartado 2 de este precepto no resulta correcta.

Finalmente, en el tercer y último apartado ha de precisarse que contra la resolución del recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo "ordinario", pues no ha de quedar excluida la posibilidad de interponer recurso extraordinario de revisión, en caso de que concurran los requisitos necesarios para ello.

36) Artículo 153. Resolución

Regula este precepto la resolución del recurso extraordinario de revisión, respetando el contenido del vigente artículo 119 de la Ley 30/1992, al que tan sólo se añade una novedad, relativa al órgano competente para conocer de este recurso en el ámbito de la Administración General del Estado (apartado 4). Dado que la competencia está regulada con alcance general en el artículo 152.1 del anteproyecto, esta regla resulta reiterativa, por lo que ha de procederse a su supresión.

37) La desaparición de las reclamaciones previas a la vía civil y a la vía laboral

Una de las principales novedades del anteproyecto se encuentra en la supresión de la exigencia de interponer reclamaciones administrativas con carácter previo a la interposición de una demanda dirigida contra la Administración en vía civil o ante la jurisdicción social. En relación con ello, la exposición de motivos aduce "la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha", argumento también invocado en la memoria, que únicamente añade que esta medida sirve al objetivo de incrementar la eficacia de la Administración y de reducir las cargas de los administrados.

Pues bien, cabe recordar que las referidas reclamaciones previas cuentan en la actualidad con una doble regulación, recogida, por una parte y en su vertiente administrativa, en los artículos 120 y siguientes de la Ley 30/1992, y por otra, en las disposiciones reguladoras del proceso civil y del proceso laboral (Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y [Ley 36/2011, de 10 de octubre](#), reguladora de la jurisdicción social). En particular, el artículo 120 de la Ley 30/1992 preceptúa que "la reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral ante cualquier Administración Pública".

Aun cuando su función suele equipararse a la de los recursos administrativos, no se trata, en puridad, de procedimientos impugnatorios, pues no es necesaria la existencia de una actuación administrativa previa frente a la cual reaccione el interesado, pero ambos mecanismos tienen en común el actuar como requisito previo al planteamiento de una demanda ante los órganos de las jurisdicciones en cada caso competentes. Se trata, en realidad, de procedimientos administrativos especiales y así los califica expresamente la Ley 30/1992.

Es precisamente su configuración como requisito procesal con efecto impeditivo del ejercicio de la correspondiente acción lo que explica que la llamada "vía gubernativa previa" haya sido considerada como una carga para los particulares que, en defecto de interposición de la correspondiente reclamación, no podrán demandar a la Administración en vía civil o laboral.

Ahora bien, no debe ignorarse que estas reclamaciones cumplen también una función de mecanismo preventivo del proceso, similar a la del acto de conciliación que, de hecho, continúa exigiéndose como requisito previo para la tramitación del proceso laboral, con determinadas excepciones (artículo 63 de la Ley 36/2011).

Esta circunstancia, unida al hecho de que la jurisprudencia haya modulado el rigor en la exigencia del cumplimiento de este requisito, permitiendo que en aquellos casos en que la reclamación no se haya interpuesto con carácter previo a la vía jurisdiccional correspondiente pueda plantearse en un momento ulterior ([SSTS de 3 de septiembre de 1996](#) y [11 de diciembre de 1997](#) y SSTC 335/1993,

de 29 de noviembre, y [330/2006. de 20 de noviembre](#)) hace que su calificación como carga para los administrados no pueda reputarse enteramente correcta. No debe ignorarse, además, la relevancia que estas reclamaciones siguen teniendo en ciertos ámbitos concretos en los que su supresión podría suponer para algunos interesados una carga mayor que su exigencia, al obligarles a acudir siempre y en todo lugar a la vía jurisdiccional, con los costes que ello conlleva (así por ejemplo, en materia de Seguridad Social).

En consecuencia, se sugiere que se valore la posibilidad de mantener su regulación en la norma en proyecto, si bien otorgándoles carácter potestativo. Con ello se logra eliminar por completo el componente oneroso que su interposición pueda tener para los administrados, pero se mantiene la posibilidad de que, en caso de que así lo deseen, puedan acudir a esta vía previa como alternativa a la interposición directa de una demanda en vía jurisdiccional.

En caso de mantenerse su supresión, debería incluirse en la disposición derogatoria una referencia a los preceptos de las Leyes de Enjuiciamiento Civil y reguladora de la jurisdicción social en que se regulan estas reclamaciones.

38) Artículo 154. Iniciativa legislativa y potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones

Como se señaló con anterioridad en el presente dictamen, el proyectado artículo 154 resulta superfluo, por cuanto se limita a contener un recordatorio de previsiones constitucionales y estatutarias relativas a las potestades del Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en materia de iniciativa legislativa y para aprobar normas con rango de ley. Puede por ello suprimirse.

39) Artículo 155. Potestad reglamentaria

Este artículo reproduce en gran medida el vigente artículo 23 de la Ley del Gobierno, si bien incluye una mención en su apartado 1 a la potestad reglamentaria de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los órganos de gobierno locales que, en línea con la consideración anterior, no resulta necesaria.

Por otro lado, establece en su apartado 4 que "son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 61", recogiendo así de manera parcial la regla de la inderogabilidad singular de los reglamentos, actualmente enunciada en el vigente artículo 23.4 de la Ley del Gobierno y en el artículo 52.2 de la Ley 30/1992. Dado que el anteproyecto reúne en una única disposición legal las previsiones sobre inderogabilidad singular que ahora se encuentran en dos textos legales diversos, propone el Consejo de Estado que, en caso de mantenerse la iniciativa legislativa en sus actuales términos, se refundan las proyectadas previsiones de los artículos 51 y 155.4 del anteproyecto en el primero de ellos, para dotar de unidad a este régimen, a fin de evitar reiteraciones innecesarias.

40) Artículo 157. Principios de buena regulación

En las consideraciones generales del presente dictamen (apartado III anterior) se ha afirmado que el Estado cuenta con suficiente respaldo constitucional para fijar los llamados "principios de buena regulación". Así se entendió por el propio Consejo de Estado (dictamen 215/2010) en relación con los principios en la materia que contiene el artículo 4 la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

El artículo 157 viene a sustituir a dicho precepto, si bien modifica parcialmente el elenco de principios, desapareciendo con respecto a la relación de la Ley 2/2011 los de "accesibilidad y simplicidad". Al margen de ello, el contenido del artículo 157 proyectado presenta escasas novedades con respecto al Derecho vigente, aunque se reformulen algunos principios o se amplíe o refunda su contenido. A este respecto, se realizan a continuación algunas observaciones específicas:

- Llama la atención que no se indique al enunciar el principio de seguridad jurídica (artículo 157.4) la necesidad de verificar que la iniciativa normativa en curso tiene en cuenta el Derecho de la Unión Europea en vigor. Esta falta de referencia al Derecho europeo también se detecta en el tratamiento

de la memoria del análisis de impacto normativo - artículo 161.3- y de las labores de coordinación de la actividad normativa del Gobierno que se encomiendan en el anteproyecto al Ministerio de la Presidencia -artículo 162-. Esta laguna de la regulación en proyecto ha de ser necesariamente corregida.

- En relación con este mismo principio de seguridad jurídica, se prevé en el segundo párrafo del artículo 157.4 que "cuando en materia de procedimiento administrativo común la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o la consecución de los fines perseguidos por la iniciativa". Esta regla no se considera acertada por cuanto cualquier trámite que pretenda incorporarse al procedimiento administrativo común ha de preverse en la ley que lo regula.

Cuestión distinta es que en la regulación de algún procedimiento administrativo especial *ratione materiae* se considere justificado introducir algún trámite específico que no prevea la ley reguladora del procedimiento administrativo común (como podría ser el caso de la Evaluación de impacto ambiental). Pero en tal supuesto no se está, en puridad, en "materia de procedimiento administrativo común", como dispone el artículo 157.4 del anteproyecto, sino ante la regulación de un procedimiento administrativo especial que por la materia o los fines perseguidos demanda reglas o trámites concretos. Por ello, se entiende que debe eliminarse la palabra "común" de este artículo 157.4.

- La regulación del principio de transparencia (artículo 157.5) incluye una expresa mención a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que podría precisarse más mencionando en concreto su artículo 7, dedicado a la información de relevancia jurídica.

- Se advierte que el artículo 157, en sus apartados 6 ("en aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar en su aplicación la gestión de los recursos públicos") y 7 ("cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"), lleva a cabo una suerte de desdoblamiento del contenido del artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dedicado al "principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos". Se estima preferible que el anteproyecto remita directamente el tratamiento del principio de eficiencia a dicho precepto de la Ley Orgánica 2/2012, pudiendo llevarse la referencia a la evitación de cargas administrativas que incluye ahora el artículo 157.6 examinado al principio de eficacia (apartado 2 del artículo 157), en línea con el actual artículo 4.8 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible.

- Finalmente, se sugiere incorporar un nuevo apartado en el que se haga expresión del carácter restrictivo con que debe recurrirse a la técnica de la habilitación "per saltum", con arreglo a la cual la norma con rango legal habilita directamente a los titulares de departamentos ministeriales o de otros órganos subordinados a ellos para que procedan a su desarrollo. Se trata de una técnica que altera la secuencia normal que debe seguir la habilitación normativa, con la que la ley remite su desarrollo a un reglamento del Gobierno, quedando la orden reservada y, a su vez, limitada, a cuestiones de organización interna del departamento ministerial respectivo o procedimentales. En la medida en que dicha alteración tiene consecuencias en el régimen de atribución de competencias y en el sistema de control jurisdiccional de las normas reglamentarias, es preciso hacer un uso restringido de esta técnica, estableciendo las cautelas necesarias para garantizar su carácter excepcional.

41) Artículo 159. Publicidad y entrada en vigor de las normas

En su segundo apartado, aplicable únicamente al Estado conforme al segundo párrafo de la disposición final primera del anteproyecto, el artículo 159 preceptúa lo siguiente:

"2. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, con carácter general las normas con rango de ley y reglamentos estatales que impongan nuevas obligaciones de derecho público a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación dispondrán su entrada en vigor el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Lo previsto en este apartado no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria".

A este precepto se efectúan los siguientes comentarios:

- Ante todo, debe llamarse la atención acerca de los imprecisos contornos del régimen de entrada en vigor que contiene este precepto del anteproyecto. En particular, ha de ponerse de manifiesto la ambigüedad de la expresión "nuevas obligaciones de derecho público"; piénsese que pueden presentar esa caracterización desde las obligaciones tributarias hasta cualquier prestación patrimonial de carácter público, pasando por la imposición de obligaciones formales a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones o por la exigencia de nuevos títulos habilitantes para el ejercicio de actividades económicas o profesionales. La eventual aplicación del novedoso régimen de entrada en vigor que contiene el anteproyecto podría proyectarse, de este modo, sobre gran parte de la acción normativa del Estado, sin que el precepto concrete debidamente el alcance de la norma.

- En estrecha conexión con ello, ha de advertirse la dificultad de determinar cuál haya de ser el régimen de entrada en vigor que supletoriamente deba de aplicarse en los casos en que la norma no prevea de forma expresa un régimen de *vacatio legis*. Y ello porque, en caso de que se trate de una norma que imponga "nuevas obligaciones de derecho público", parece claro que habrá de acudir al sistema previsto en este precepto, mientras que si se trata de cualquier otro tipo de norma, dicho régimen quedaría desplazado por el que establece el artículo 2.1 del Código Civil, a cuyo tenor "las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa". Ello explica la invocación que de este precepto hace el artículo 159.2 del anteproyecto en su primer inciso. De este modo, han de coexistir dos regímenes supletorios de entrada en vigor de las normas: el novedoso sistema previsto en el anteproyecto, al que han de ajustarse cuantas normas impongan nuevas obligaciones de derecho público (ya sea porque lo disponen de forma expresa, ya porque nada establecen al respecto pero quedan incluidas en su ámbito de aplicación), y el tradicional del Código Civil, que seguirá operando como derecho supletorio para las disposiciones que, no estableciendo ese tipo de obligaciones, nada prevean en relación con su entrada en vigor. Esta dualidad de regímenes supletorios introduce un elevado grado de incertidumbre en relación con una cuestión de capital importancia, como es la de la determinación del momento a partir del cual la norma ha de desplegar efectos, pues el régimen aplicable se hace depender de la calificación que, atendiendo a su contenido, merezca una determinada disposición, calificación que puede variar en función del concreto operador jurídico que en cada caso haya de aplicar la norma, dando ello lugar a una potencial divergencia de interpretaciones en cuanto al momento de entrada en vigor de la norma que resulta incompatible con las exigencias más básicas de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución).

- Al margen de lo anterior, ha de ponerse de manifiesto que la previsión de unas determinadas fechas de obligada entrada en vigor para las normas con rango de ley y los reglamentos estatales presenta notables dificultades, como demuestra el hecho de que no sea una técnica generalizada en nuestro entorno. La memoria menciona, sin desarrollo alguno, la experiencia de países cercanos que no identifica para tratar de justificar la bondad de la medida; pero más allá de esas afirmaciones, lo cierto es que allí donde lleva más tiempo empleándose, como es el caso del Reino Unido, las fechas de entrada en vigor son diferentes a las elegidas por el anteproyecto -las *Common Commencement Dates* o "CCDs" preveían su aplicación a las normas nacionales relacionadas con los negocios ("business"), que entrarían en vigor el 6 de abril y el 1 de octubre; en la UE, a partir de la *Small Business Act*, comenzó un proyecto piloto para actos normativos autónomos de la Comisión en ciertos ámbitos, como los explosivos, que entrarían en vigor el 29 de abril y el 29 de octubre-. Más allá de estas experiencias, no parece que el sistema descrito haya logrado una implantación común y generalizada.

- A ello se suma que las exclusiones de aplicación de este régimen fijo de entrada en vigor no están perfiladas de manera adecuada. Así, en primer lugar debe hacerse notar que se excluyen de su aplicación los reales decretos-leyes, por razones obvias, pero no los reales decretos legislativos, a los que la aplicación del nuevo régimen puede eventualmente llevar al incumplimiento del plazo fijado por las Cortes para la operación normativa de refundición. En segundo término se prevé que el

nuevo régimen no se aplicará "cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas así lo aconseje", siendo así que dicho plazo es preceptivo, de modo tal que, ante un posible incumplimiento, no será "aconsejable" alterar el régimen de entrada en vigor, sino necesario. En tercer lugar y siguiendo con el Derecho europeo, en ocasiones se adoptan normas internas que efectúan adaptaciones del Derecho de los Estados miembros a normas de aplicabilidad directa como los Reglamentos, sin que pueda entonces hablarse de plazo de transposición, pero sin que sea aconsejable la aplicación del nuevo régimen de entrada en vigor a la indicada norma interna, por cuanto ello puede demorar innecesariamente el momento a partir del cual la norma interna que complementa o desarrolla la europea comienza a desplegar efectos. En cuarto lugar, el régimen proyectado podrá ser alterado por cualquier otra norma con rango de ley, sin necesidad de justificación específica, pues las previsiones del anteproyecto, en cuanto ley ordinaria, no pueden vincular al legislador futuro, ni deben hacerlo, pues es éste quien, a la vista de las circunstancias concretas, de la finalidad de la ley que pretende aprobar y de las necesidades a cuya aprobación subviene, ha de establecer el momento a partir del cual deben aplicarse sus previsiones. En cuanto a los reglamentos estatales, la ley en proyecto no prevé excepción alguna, obviando con ello que, según se ha apuntado, la norma legal que desarrollen puede prever un régimen determinado de entrada en vigor que no necesariamente ha de coincidir con lo dispuesto en este precepto, pues también en estos casos habrá que atender a la regulación concreta. Ciertamente el anteproyecto admite la posibilidad de que el régimen en ella establecido se vea alterado en supuestos concretos, exigiendo en tal caso que las razones que llevan a excluir su aplicación queden explicitadas en la memoria, pero configurar esta posibilidad como excepción denota, en efecto, la vocación de aplicación general con que se configura en este precepto, siendo así que, en línea con lo que ya se ha indicado, el régimen de entrada en vigor de las normas es algo que procede valorar en cada caso, a fin de establecer el régimen que mejor permita cumplir debidamente sus prescripciones y alcanzar los fines que con ellas pretendan lograrse.

En definitiva, por las razones apuntadas, se entiende que este precepto ha de ser suprimido o, en su caso, revisado en profundidad, con arreglo a las observaciones efectuadas.

42) Artículo 160. Planificación normativa

En línea con las observaciones formuladas en el apartado III.C) anterior, este precepto ha de considerarse de aplicación exclusiva a la Administración del Estado. La terminología empleada en el precepto proyectado ha de revisarse desde tal perspectiva, debiendo sugerirse, además, que se limite el uso de expresiones poco precisas (por ejemplo, "corto espacio de tiempo", que aparece en el apartado 5).

43) Artículo 161. Procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos

El examen de este prolijo artículo que, en aras de la mejora técnica del anteproyecto, debería desglosarse, al menos, en dos preceptos distintos, ha de partir del mismo principio que el anterior, en el bien entendido de que sólo el apartado 4 referente a la audiencia a los ciudadanos en sus diferentes posibilidades es aplicable a todas las Administraciones con ocasión de la tramitación de los procedimientos de elaboración de sus disposiciones de carácter general, siendo de aplicación el resto del precepto, en exclusiva, a la Administración del Estado.

En él se regula el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. La primera fase de tal procedimiento es la de elaboración de los estudios y las consultas que se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma, que se encuentra regulada en términos similares a los de los artículos 22.2 y 24 de la Ley del Gobierno.

Se abre a continuación un trámite de consulta pública "on line" con carácter previo a la elaboración del texto, destinado a que puedan opinar sobre la hipotética futura regulación los sujetos potencialmente afectados por ella y las organizaciones más representativas, lo que en modo alguno debe evitar que emitan su opinión cualesquiera sujetos que así lo deseen. En este punto, el anteproyecto ganaría en claridad si evitase el uso de conceptos jurídicos indeterminados, tales como "obligaciones relevantes", "impacto significativo" o "regulación de aspectos parciales de una materia" como supuestos justificativos de la posible omisión de este trámite de consulta pública.

Debe además quedar claro que en la consulta pública, como parece deducirse del último párrafo de este artículo 161.2 analizado, se pondrán a disposición del público los documentos que sean necesarios para que se tenga una información clara, concisa y completa sobre la futura iniciativa normativa. En cualquier caso, ha de tenerse presente que la transposición del Derecho europeo introducirá las modulaciones que sean precisas en la realización y planteamiento de este trámite.

El artículo 161.3 regula la memoria del análisis de impacto normativo, otorgando rango legal a un documento que hasta la fecha sólo se regulaba, como criticó el Consejo de Estado en el citado dictamen 419/2009, en una norma de rango reglamentario, no obstante lo cual se impuso a las previsiones de la Ley del Gobierno, englobando en un único documento los tres que ésta menciona: la memoria sobre la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, la memoria económica y el informe sobre el impacto por razón de género. El anteproyecto en este punto procede a incorporar, empleando una técnica normativa perfectible, gran parte del contenido del artículo 2 del [Real Decreto 1083/2009](#), que amplía atendiendo a la experiencia acumulada desde su aprobación y a las carencias detectadas en el citado Real Decreto.

Pues bien, por lo que se refiere a los contenidos concretos de la memoria, llama la atención que el artículo 161.3 del anteproyecto no incluya referencia alguna al Derecho europeo. Tal referencia podría incluirse en la letra c) de este apartado (modificando la rúbrica "análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias" para dar cabida al ordenamiento europeo).

Siguiendo con el examen de este precepto, su apartado 4 se dedica a la regulación de la audiencia a los ciudadanos, en términos similares a los del vigente artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, pues se prevén también los trámites de audiencia y de información pública, si bien el anteproyecto introduce ciertas variaciones que, a juicio del Consejo de Estado, restringen el ámbito de la actual redacción legal de esta cuestión. Así, mientras la Ley del Gobierno prevé que la audiencia se hará directamente a los ciudadanos cuyos derechos e intereses legítimos se vean afectados por el correspondiente proyecto normativo o a través de las organizaciones y asociaciones que les representen, el texto proyectado sólo prevé la audiencia por medio de estas últimas, eliminando la audiencia directa a los ciudadanos. Junto a ello, se prevé que el centro directivo competente "deberá optar, al menos, por uno" de tales trámites, esto es, por la audiencia o por la información pública. La redacción proyectada no se estima afortunada: no es posible que quede al arbitrio del centro directivo responsable de la tramitación conceder o no audiencia a los ciudadanos o a las organizaciones que los representan si la norma en proyecto afecta a sus derechos e intereses legítimos, pues en ese caso, la audiencia ha de concederse siempre.

Así lo ha venido entendiendo la jurisprudencia a la vista de lo establecido en el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, que distingue claramente entre "audiencia a los ciudadanos afectados" e "información pública". Según la [STS de 12 de febrero de 2002](#) (recurso nº 160/2000), la audiencia, "preceptiva siempre, puede llevarse a cabo bien de forma directa, bien a través de las organizaciones y asociaciones representativas reconocidas en la Ley, en tanto que la segunda, encaminada a oír a la generalidad de los ciudadanos, resulten o no afectados sus derechos o intereses legítimos, sólo procede en los casos en que la naturaleza de la disposición lo aconseje. Que se trata de supuestos distintos resulta no solo de la expresión "ciudadanos afectados" que utiliza la norma para establecer la necesidad de motivar la decisión que se adopte en cuanto al procedimiento a seguir, sino también del adverbio "asimismo" que tiene carácter claramente acumulativo y no alternativo. No es que deba optarse entre audiencia pública y audiencia a los ciudadanos afectados: la segunda es preceptiva en todos los casos, en tanto que la primera está en función de la naturaleza de la disposición. La opción, en lo que atañe a la segunda, se concreta al procedimiento elegido para llevar a cabo la audiencia, procedimiento que comprende tanto aspectos formales como subjetivos y entre los primeros, naturalmente, el de si la audiencia ha de ser directa o por medio de organizaciones o asociaciones representativas legalmente reconocidas. Pretender reducir la opción a "información pública versus audiencia a ciudadanos afectados", así como la exigencia de motivación a los supuestos en que se opte por la información pública, es, en nuestra opinión, simplemente contrario a la norma".

A juicio del Consejo de Estado, no está al alcance del legislador una regulación como la proyectada, de la que parece deducirse que efectivamente se convierten en alternativas la audiencia

y la información pública, pues la audiencia, ya sea directa, ya a través de organizaciones o asociaciones representativas, debe concederse siempre por imperativo de diversos preceptos constitucionales (artículos 9.2 o 105), salvo que concurren graves razones de interés público que justifiquen la omisión (artículo 24.1.c) in fine de la Ley del Gobierno y proyectado artículo 161.4, último párrafo, ab initio).

En relación con esta cuestión debe hacerse notar que, así como en la regulación de la consulta pública de la norma se hace referencia a la puesta a disposición del público de ciertos documentos (artículo 162), no se incluye, en cambio, ninguna previsión parecida cuando se regula la audiencia. Debería exigirse al regular este trámite que se dé publicidad no sólo a la versión correspondiente de la norma proyectada, sino también, al menos, a la de la respectiva memoria del análisis de impacto normativo, de modo que puedan conocerse por los afectados las razones que sustentan la acción normativa emprendida.

44) Artículo 162. Especialidades del procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos en el ámbito de la Administración General del Estado

Trata este precepto de las "especialidades del procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos en el ámbito de la Administración General del Estado".

Comienza con un listado de las funciones que se atribuyen al Ministerio de la Presidencia en relación con cada anteproyecto o proyecto normativo, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno. No precisa el anteproyecto el momento del procedimiento de tramitación de los proyectos normativos en que se producirá esta intervención del Ministerio de la Presidencia o si se producirá en hitos sucesivos, ni si se formalizará de manera que quede constancia en el correspondiente expediente la eventual valoración favorable de dicho Departamento sobre el proyecto normativo de que se trate.

Por otro lado y de acuerdo con las observaciones formuladas en apartados anteriores, debe repararse en que la letra b) trata de la congruencia de la iniciativa en tramitación con el resto del ordenamiento jurídico. Cabe sugerir, para mayor claridad, que se incluya una mención expresa al ordenamiento, vigente o en tramitación, de las Comunidades Autónomas. Esta cuestión parece de análisis obligado, como medio de prevención de la conflictividad constitucional. También debería hacer mención concreta al Derecho europeo vigente.

Procede examinar también el contenido del apartado 2 de este precepto, que regula la petición de los informes, consultas, estudios y dictámenes que se estimen convenientes, en línea con el vigente artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno. En su segundo y tercer párrafos prevé este artículo que, "salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía", y que "el centro directivo competente podrá solicitar motivadamente la emisión urgente de los informes, estudios y consultas solicitados, debiendo éstos ser emitidos en un plazo no superior a cinco días". Esta última regla debe también prever la misma salvedad que el párrafo anterior en cuanto a determinados informes. A este respecto debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que las normas reguladoras de ciertos órganos como el Consejo General del Poder Judicial o el Consejo de Estado prevén reglas concretas sobre los plazos para la emisión de sus dictámenes o informes, incluidos los plazos mínimos al efecto.

Por lo que se refiere al proyectado artículo 162.3 (muy similar al vigente artículo 22.3 de la Ley del Gobierno), sería conveniente que se incluyera una mención a que el Consejo de Ministros decidirá si los anteproyectos de ley o proyectos de decretos legislativos se someten o no a audiencia (artículo 161.4 del texto en proyecto).

Finalmente, en relación con el artículo 162.4, se amplía la regla del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, sobre necesidad de informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes, a los anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos. Junto a ello, el segundo párrafo de este artículo 162.4 reproduce el régimen del vigente artículo 67.4 de la [Ley 6/1997, de 14 de abril](#), de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. En relación con este extremo, debe advertirse que la inclusión de esta regla de la Ley 6/1997 en el texto

sometido a consulta implica que su derogación se efectúa por la Ley cuyo anteproyecto se dictamina ahora y no por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, y así debería indicarse en la disposición derogatoria de aquél.

Desde el punto de vista formal, ha de corregirse la numeración del precepto proyectado a partir de este apartado 4, pues se reitera este número; así los apartados 4 (repetido), 5, 6, 7 y 8, pasarán a numerarse 5, 6, 7, 8 y 9.

45) Artículo 163. Tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado

Trata este artículo de la "tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado".

Esta novedad del anteproyecto plantea algunas dificultades en su configuración, tanto por lo que hace a su contenido, como en lo relativo a su incardinación dentro del procedimiento que regula el Título VI.

La tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley y de reales decretos requiere acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento al que corresponda la iniciativa normativa (primer párrafo del apartado 1). El acuerdo deberá fundarse en alguna de las causas fijadas por el anteproyecto (necesidad de entrada en vigor en determinado plazo de la norma proyectada o concurrencia de circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad exijan la aprobación urgente de la norma). La memoria -que quizá debiera preverse que se formulará con el carácter de abreviada- dejará constancia de los extremos anteriores (acuerdo del Consejo de Ministros y causas que le sirven de fundamento (apartado 1 in fine)).

La consecuencia inmediata del acuerdo de tramitación urgente es la reducción a la mitad de su duración de los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración (artículo 163.2). Esta regla se acompaña de otras más específicas sobre ciertos trámites concretos. Entre ellas destaca la relativa a la duración del trámite de audiencia pública o de información pública, que se realizará en siete días, lo que contrasta con la posibilidad que prevé el artículo 161.4 del anteproyecto de omitir tal trámite por la concurrencia de graves razones de interés público. No se explicita en el expediente qué diferencia puede haber entre esas "graves razones de interés público" y las "circunstancias extraordinarias" que justifican la tramitación urgente según el artículo 163.1.b) y que determina la aplicación de criterios distintos en uno y otro supuesto.

Al margen de ello, este precepto exige, para que puedan recabarse informes preceptivos de órganos consultivos, el acuerdo del órgano competente, debiendo llamarse la atención sobre el hecho de que con el régimen de tramitación urgente de este artículo 163 el plazo de emisión del dictamen se verá reducido a la mitad sobre el específicamente previsto para la realización de ese trámite, en tanto que con arreglo al artículo 162.2, tercer párrafo, el órgano competente para la tramitación puede solicitar la emisión urgente de los informes, que deberán ser evacuados en un plazo no superior a 5 días. Esta divergencia no encuentra justificación en el expediente, por lo que ha de ser revisada.

Por último y en lo que concierne a la falta de emisión en plazo de un dictamen o informe preceptivo, se prevé en el artículo 163.2.c) que ello "no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba". Esta disposición será de difícil aplicación al caso de los dictámenes preceptivos del Consejo de Estado sobre los reglamentos, que tienen carácter final (artículo 2.4 de su Ley Orgánica) y cuya ausencia en el procedimiento es determinante de la nulidad de pleno derecho de la norma en cuestión.

46) Artículo 164. Informe anual de evaluación

La regulación que contiene este precepto sobre el "informe anual de evaluación" del cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior (artículo 160) responde a la finalidad de contribuir a la mejora de la regulación que inspira al anteproyecto y que, en gran medida, es tributaria de la que se recoge en los artículos 5 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

El Consejo de Estado reitera ahora lo que ya dijera en el dictamen 215/2010 sobre el entonces anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, esto es, que la periodicidad anual con que se regulan los instrumentos de mejora de la regulación es poco realista, lo que entraña el riesgo de privar de auténtica utilidad a tales actuaciones.

47) Disposición adicional cuarta. Notificación por medio de anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado

De acuerdo con el informe de la Agencia Española de Protección de Datos y a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 13 de mayo de 2013, Asunto Google vs. AEPD, Mario Costeja) que reconoce el derecho del interesado a que no sea accesible cierta información en Internet a través de la búsqueda por nombre y apellidos en un motor de búsqueda, sería conveniente añadir en esta disposición una referencia a la adopción de medidas para evitar la indexación y recuperación automática por medio de motores de búsqueda de Internet de los anuncios de notificaciones y publicaciones que se lleven a cabo en el mismo.

48) Disposición derogatoria única. Derogación normativa

Sin perjuicio de lo ya mencionado en las observaciones generales relativas a la derogación de la Ley 11/2007, deben delimitarse los preceptos de esta ley cuya derogación se produzca por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y los que hayan de serlo por la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La Ley 11/2007 no debe ser derogada en bloque, pues la entrada en vigor de las dos normas puede no coincidir en el tiempo y, aun si fuese simultánea, el anteproyecto de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ve demorada la eficacia de muchas de las previsiones en materia de Administración electrónica hasta dos años desde la entrada en vigor de la norma, por lo que ha de evitarse que coexistan simultáneamente normas de la Ley 11/2007 y de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (por entrar ésta en vigor antes que la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que prevé la derogación de la Ley 11/2007) y que existan lagunas en relación con los preceptos relativos al uso de medios electrónicos que no entren en vigor hasta transcurridos dos años.

Además, deben incluirse en la disposición derogatoria los artículos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que expresamente se derogan por esta norma (en materia de competencia, la disposición adicional decimotercera; en relación con los actos que ponen fin a la vía administrativa, la disposición adicional decimoquinta; respecto a la elaboración de normas, el artículo 67.4...). También es necesario, en caso de no atenderse la observación formulada en el apartado 37 anterior, que se ajuste la [Ley 36/2011, de 10 de octubre](#), reguladora de la jurisdicción social, en lo relativo a la supresión de la reclamación previa a la vía laboral y que se deroguen los artículos 1 y 2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

1º

Que procede llevar a cabo una reconsideración general de la iniciativa constituida por el anteproyecto objeto de consulta y por el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público en línea con las consideraciones formuladas en este dictamen así como en el dictamen 274/2015 y, en particular, valorar la opción de abordar la reforma mediante la regulación separada del régimen común de las Administraciones Públicas y demás entidades integrantes de los diferentes sectores públicos, por una parte, y del correspondiente a la Administración del Estado y al sector público estatal, por otra.

2º

De manera subsidiaria respecto de lo dicho en el apartado anterior y para el caso de que, no obstante, V. E., junto con la Ministra de la Presidencia, decidan elevar el anteproyecto al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de Ley, previamente corresponderá tener en cuenta las observaciones formuladas respecto del fundamento constitucional del título VI y de los artículos 20, 26 y 41.1 (apartados III.C.4 y III.C.5 del dictamen, respectivamente), así como las relativas a los

artículos 38, 75, (apartados 3 y 4) 92, 94, 132, 159.2 y 161.4 (números 8, 15.a), 19, 27, 41 y 43 del apartado IV) y considerar las restantes que se contienen en el cuerpo del presente dictamen."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 29 de abril de 2015 LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Documento extraído de la fuente oficial del organismo emisor en consonancia con lo dispuesto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre.