

LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANTE LA RECIENTE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Dolors CANALS AMETLLER
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Girona

- I. INTRODUCCIÓN: LA GÉNESIS DE LA RECIENTE REFORMA
- II. EL OBJETO DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE: EL PROCEDIMIENTO COMÚN A TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PERO NO A TODA SU ACTUACIÓN. ALGUNAS DUDAS DE CONSTITUCIONALIDAD
 1. Procedimiento administrativo común y actuación administrativa *ratione materiae*
 2. La reserva de ley para el establecimiento de trámites adicionales al procedimiento administrativo común. Dudas de constitucionalidad.
- III. ASPECTOS CLAVE DE LA REFORMA: DE LA TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA A LA MEJORA REGULATORIA
 1. La tramitación electrónica y la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común
 2. La polémica regulación del expediente administrativo electrónico
 3. Principios y reglas comunes al procedimiento de carácter normativo
- IV. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, Y LA CONDICIÓN JURÍDICA DE INTERESADO
 1. El “ejercicio de potestades administrativas” como criterio de aplicabilidad de la legislación de procedimiento administrativo común
 2. La condición jurídica de interesado y su representación
 3. Los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo común
- V. LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANTE LA RECIENTE REFORMA: NOVEDADES RELEVANTES
 1. Las normas generales de actuación de las Administraciones públicas
 - 1.1. Los derechos de las personas en sus relaciones jurídicas con los órganos administrativos
 - 1.2. Los derechos y obligaciones de relacionarse con la Administración pública por medios electrónicos en el marco del procedimiento administrativo
 2. Los Registros Generales y Archivos Únicos electrónicos
 3. Los documentos públicos administrativos y las copias auténticas
- VI. BIBLIOGRAFIA CITADA

Resumen: Este trabajo sintetiza los aspectos clave de la reforma legal del procedimiento administrativo común aprobada en 2015 que afectan a la actuación de las administraciones públicas, incluida la actividad de carácter normativo, y, en particular, a los derechos de *los* ciudadanos en sus relaciones con los órganos administrativos. Se hace también referencia a las dudas de constitucionalidad que surgen de algunas partes de la reforma.

Abstract: *This paper summarizes the key aspects of the legal reform of the common administrative procedure approved in 2015 that affect the performance of Public Administrations, including the normative activity, and, in particular the rights of citizens in their relationships with administrative authorities. It also refers to some constitutional doubts arising from certain parts of the reform.*

Palabras clave: reforma administrativa, procedimiento administrativo, tramitación electrónica, derechos de los ciudadanos, mejora regulatoria

Key words: *administrative reform, administrative procedure, electronic procedure, citizens' rights, better regulation*

I. INTRODUCCIÓN: LA GÉNESIS DE LA RECIENTE REFORMA

Las innovaciones del procedimiento administrativo común que introduce la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPC, en adelante), junto con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRSP, en lo sucesivo) se enmarcan en el último proceso de reforma de la Administración pública española, propiciado en gran medida por la situación de crisis económica en la que aquella se gesta. Sin embargo, las nuevas Leyes apenas modernizan la actuación administrativa porque buena parte de su contenido es coincidente con el anterior; no incorporan cambios normativos significativos, siendo alguno de ellos incluso cuestionable, con lo que la oportunidad de llevar a cabo una reforma administrativa verdaderamente ambiciosa ha sido desaprovechada.¹

Como es sabido, para idear la mencionada reforma se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Pública (CORA, en sus iniciales) por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, con el mandato principal de elaborar un estudio dirigido a modernizar el sector público español, dotarle de mayor eficacia y eliminar duplicidades que le afectaban, y simplificar los procedimientos a través de los

¹ En este sentido, entre otros, Oriol MIR PUIGPELAT, “Veinte años no es nada: la oportunidad perdida con la nueva Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común”, en Joaquín Tornos Mas (Coord.), *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier/Universidad de Barcelona, Barcelona, 2017, pp. 49-60; y Javier BARNÉS, “La Ley 39/2015, de procedimiento administrativo, desde una perspectiva histórica y comparada”, en Clara I. Velasco Ruiz (Dir.), *Reflexiones sobre la reforma administrativa. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo, 2017, pp. 31 y ss.

cuales los ciudadanos y las empresas se relacionan con las instancias administrativas. El resultado de dicho estudio sobre la “Reforma de las Administraciones Públicas” fue presentado como Informe² al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013, y, entre las 218 propuestas formuladas, contenía la relativa a la parte general del ordenamiento jurídico administrativo. En la misma línea, el Programa Nacional de Reformas de España para 2014 recogía expresamente la aprobación de nuevas leyes administrativas “como una de las medidas a impulsar para racionalizar la actuación de las instituciones del poder ejecutivo, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar la productividad” (preámbulo de la LPC).

A partir de este contexto, se aprueba por el Estado una nueva reforma de la legislación administrativa articulada en dos ejes principales y en sendos textos legales: por una parte, en las relaciones jurídicas *ad extra* (procedimiento administrativo y relaciones con ciudadanos y empresas) reguladas en la Ley 39/2015; y, por otra, en las relaciones *ad intra* de las Administraciones públicas (organización administrativa y relaciones entre instancias públicas), ordenadas por la Ley 40/2015.³

Esta separación entre materias y textos legales fue duramente criticada por el Consejo de Estado, en el Dictamen 275/2015, de 29 de abril, relativo al anteproyecto de Ley de procedimiento administrativo común, en el que se afirma que:

“(…) 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

² Conocido como “Informe CORA” y cuyo Resumen Ejecutivo puede consultarse en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España. Para una visión crítica del Informe, véase en particular Alejandro NIETO GARCÍA, “El Informe de 2013 de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas”, en Rafael Myro Sánchez (Dir.): *Un nuevo modelo económico para España. Reformas estructurales para la recuperación y el crecimiento*, Mediterráneo Económico, núm. 24, 2015.

³ Entre las muchas reacciones críticas respecto de la reforma y la aprobación de estas dos leyes, véase la de Francisco LÓPEZ MENUDO, “Significación de los conceptos de procedimiento común y régimen jurídico. Razones y sinrazones de la reforma”, en el libro colectivo por él dirigido: *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016, pp. 13 a 39.

evidencian la rigidez del esquema seguido y su *insuficiencia* para lograr una adecuada regulación de tales materias.

Tales defectos son apreciables en ambos proyectos”.

La reforma se justifica, finalmente, en la dispersión del marco normativo aplicable a las Administraciones públicas y la superposición de regímenes jurídicos relativos al procedimiento administrativo común no siempre coherentes entre sí.⁴

II. EL OBJETO DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN A TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PERO NO A TODA SU ACTUACIÓN. ALGUNAS DUDAS DE CONSTITUCIONALIDAD

1. Procedimiento administrativo común y actuación administrativa *ratione materiae*

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria (artículo 1.1). Regula así el procedimiento administrativo común como “conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”, con lo que parecen no agotarse las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades *ratione materiae* o para concretar ciertos extremos del procedimiento administrativo, dado que su carácter de común “resulta de su aplicación a todas las Administraciones públicas y respecto a todas sus actuaciones” (preámbulo, apartado II).

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en uno de sus principales pronunciamientos sobre qué debe entenderse por “procedimiento administrativo común” (artículo 149.1.18ª de la Constitución), la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, ha manifestado que (FJ 32):

⁴ De ahí que la LPC deroga, además de la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, entre otras normas, las siguientes: la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Público; el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial; y, el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

“El adjetivo “común” que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de la 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”.

El Alto Tribunal ha puntualizado también que la competencia sobre el procedimiento común no conlleva la regulación por parte del Estado de un procedimiento rígido, aplicable a todas las Administraciones públicas sin flexibilidad alguna, sino que se concibe más bien como un conjunto de reglas y principios comunes que no impiden la determinación de procedimientos administrativos especiales por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias. En este sentido, en la misma Sentencia y fundamento jurídico, prosigue que:

“Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del “procedimiento administrativo común”, que en la actualidad se encuentran en la Leyes generales sobre la materia (...), coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratio materia*. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado y las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una

Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”.⁵

Partiendo de esta consideración de “lo común” que define la jurisprudencia constitucional, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, la LPC establece con carácter básico, por una parte, los trámites comunes a los procedimientos administrativos ordinarios y simplificados, en los que se incluyen las especialidades formales de los procedimientos sancionadores y los de responsabilidad patrimonial. La misma Ley suprime estos procedimientos especiales que venían siendo regulados por disposición reglamentaria, una supresión bastante discutible como puso de manifiesto el Consejo de Estado en el mencionado Dictamen 275/2015, de 29 de abril. Solo los principios que rigen la potestad sancionadora y el régimen de responsabilidad administrativa se trasladan a la Ley 40/2015, de 1 de octubre.⁶

Por otra parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, aunque sea competencialmente controvertible, regula los principios de buena regulación y ciertos trámites preceptivos aplicables al procedimiento administrativo para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14ª relativa a la Hacienda General, así como en el artículo 149.1.13ª que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Por último, la LPC dispone que los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en la Ley, o regulen trámites adicionales o distintos, se regirán, respecto de éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales. Enumera, además, una serie de actuaciones y procedimientos que, por razón de la materia, se apartan del procedimiento administrativo común al regirse por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en la misma Ley 39/2015; entre otros, los siguientes: a) Las actuaciones y procedimientos de

⁵ Esta jurisprudencia constitucional se ha ido reiterando, entre otras, en las SSTC 130/2013, de 4 de junio, y 166/2014, de 22 de octubre.

⁶ La doctrina ha tenido ocasión de pronunciarse críticamente sobre esta nueva regulación del ejercicio de la potestad sancionadora entre otros: María Jesús GALLARDO CASTILLO, “El procedimiento sancionador tras la reforma de 2015: reflexiones y propuestas para un debate”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179, 2016, pp. 111 a 139; y, Tomás CANO CAMPOS, “El autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2016, pp. 25-68.

aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa; b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo; c) Las actuaciones y procedimientos de sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería; d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo (disposición adicional primera).

La remisión a las leyes especiales que regulan los procedimientos especiales -y por tanto la actuación administrativa *ratione materiae*- de la disposición adicional primera de la LPC⁷ concuerda de manera directa con uno de los preceptos que más comentarios ha generado y generará de la legislación administrativa de 2015,⁸ el artículo primero apartado segundo de la Ley, al que me referiré en el siguiente epígrafe.

Por consiguiente, podría concluirse que no se establece por la nueva Ley de procedimiento el régimen común a todos los procedimientos administrativos, sino solo de algunos de ellos,⁹ en la línea de la citada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, según la cual tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden dictar leyes que regulen el concreto procedimiento administrativo aplicable para el ejercicio de sus respectivas competencias materiales, si bien en el caso de las Comunidades Autónomas habrán de respetar las garantías básicas del procedimiento administrativo común. Desde esta perspectiva, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, supone, en cierta medida, un retroceso al mantener y, a la vez, recuperar en el procedimiento administrativo y en la actuación administrativa algunas especialidades *ratione personae* y *ratione materiae*,¹⁰ con lo que la dispersión procedimental parece estar nuevamente asegurada.

⁷ Para un análisis más detallado de esta disposición adicional, véase Francisco RODRÍGUEZ PONTÓN, “La parte final de las Leyes 39 y 40: Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Propuesta de balance del panorama resultante de su análisis sistemático y comparativo”, en Joaquín Tornos Mas (Coord.), *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común...*, ob. cit., pp. 301-332. Sobre la novedad que representa el apartado primero de la esta disposición adicional, véase también Francisco LÓPEZ MENUÑO, “Significación de los conceptos de procedimiento común y de régimen jurídico. Razones y sinrazones de la reforma”, en el libro colectivo dirigido por este mismo autor, *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Instituto García Oviedo, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016, pp. 13 y ss.

⁸ Marcos VAQUER CABALLERÍA, “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *Revista General del Derecho Administrativo*, núm. 42, 2016, quien considera que la disposición adicional primera pone de manifiesto la tendencia a aumentar las especialidades *ratione materiae*.

⁹ Así lo afirma Germán FERNÁNDEZ FARRERES, “El procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41, 2016, pp. 14 y ss., en concreto p. 27.

¹⁰ También Germán FERNÁNDEZ FARRERES, “El procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015...”, ob. cit., quien prosigue que: “No es otro el caso, por ejemplo, del régimen especial al que quedan sujetas las Universidades públicas, o las propias Corporaciones de Derecho Público en el ejercicio

2. La reserva de ley para el establecimiento de trámites adicionales al procedimiento administrativo común. Dudas de constitucionalidad

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, introduce una reserva formal de ley, como único tipo normativo habilitado para adicionar trámites distintos de los contemplados en el procedimiento administrativo común, siempre que resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y siempre de manera motivada. Por vía reglamentaria podrán establecerse únicamente especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar (artículo 1.2).

Así pues, como novedad destacada, la LPC no solo exige norma con rango de ley para la previsión normativa de trámites adicionales a los contemplados en su articulado, en la misma línea que la reserva de ley contemplada en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (artículo 17.1 para la exigencia de autorización administrativa). Establece, además, que la oportunidad de dichos trámites deberá estar justificada y motivada por razones de eficacia y atender a los principios de necesidad y proporcionalidad en relación directa con los fines del procedimiento administrativo especial. Dicha motivación deberá constar expresamente en la ley especial (o sea, ley sectorial) que contemple los trámites adicionales o distintos a los propios del procedimiento administrativo común. Llama la atención que la LPC, con esta reserva de ley, desconozca por completo la posibilidad de que los trámites adicionales puedan significar garantías y no únicamente trámites costosos para los particulares.¹¹

Una lectura atenta de este apartado segundo del artículo 1 de la LPC permite interpretar la reserva de ley como una manifestación expresa de la voluntad del legislador estatal de impedir que por la vía reglamentaria –en la que han de entenderse incluidas las

de las funciones públicas que la ley les atribuya o la Administración les delegue, tal como resulta, respectivamente, de lo dispuesto en el artículo 2.2.c) y 2.4 LPAC. Unas especialidades que, además y, sobre todo, se agravan por razón de la materia, dados los términos de la disposición adicional 1ª LPAC” (p. 26).

¹¹ En este sentido Tomás FONT i LLOVET, “Administración Pública, Libertad y Mercado. Los criterios de la reforma administrativa”, en Joaquín Tornos Mas (Coord.): *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común...*, ob. cit., pp. 25 a 47, quien afirma que, por consiguiente, y en todo caso, “la Ley acaba por dar a entender que el procedimiento administrativo en sí mismo no constituye un conjunto de elementos de garantía para el acierto de la resolución administrativa y para los derechos de los particulares, en definitiva, para la satisfacción del interés general, sino que en realidad el procedimiento es un factor de riesgo para la libertad individual y las oportunidades y el desenvolvimiento de la iniciativa personal y empresarial” (pp. 38-39).

ordenanzas municipales- se introduzcan trámites de tipología distinta a la regulada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre; esto es, que no se encuentren en el conjunto de trámites que conforman el procedimiento común regulado por la legislación básica y cuyo cumplimiento genere algún tipo de coste para los interesados. Sin embargo, no es nada fácil concretar a qué tipo de trámites adicionales o singulares se refiere la nueva Ley. Por tanto, como ha remarcado algún autor, la LPC “no ofrece, a consciencia, un procedimiento administrativo tipo si por tal entendemos una secuencia definida de actos que haya que seguir de principio a fin. Lo que se busca es identificar los trámites comunes, los más recurrentes y relevantes, a fin de proveerles de una regulación básica y, al tiempo, imponer ciertas garantías que se juzgan cosidas a la vertiente defensiva de la institución y que, estas sí, van a condicionar el desarrollo de la secuencia de manera imperativa”.¹²

Por otra parte y como he anticipado, la misma reserva formal de ley se reitera, aunque de manera más velada, en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de acuerdo con la cual los procedimientos administrativos *ratio materia* que no exijan alguno de los trámites previstos en la misma LPC, o regulen trámites adicionales o distintos, se registrarán por leyes especiales.

Pues bien. Esta reserva de ley genera importantes dudas de constitucionalidad principalmente por dos motivos: el primero, por la incidencia que tiene en el principio constitucional de la autonomía local, dado que imposibilita que vía de ordenanza municipal puedan adicionarse trámites al procedimiento administrativo común¹³; y, el segundo, por la concreción que realiza la LPC de la materia reservada al reglamento, concreción que se sustenta ciertamente en la inexistencia de reserva de materia reglamentaria en nuestro ordenamiento jurídico, pero que no justifica que sea el legislador básico, amparado en el artículo 149.1.18º de la Constitución, quien determine de manera taxativa qué aspectos relativos al procedimiento administrativo son propios de la norma reglamentaria y qué otros son propios de norma con rango de Ley, con una indiscutible

¹² Así, César CIERCO SEIRA, “El “nuevo” procedimiento administrativo común”, en Clara I. Velasco Ruiz (Dir.), *Reflexiones sobre la reforma administrativa...*, ob. cit., pp. 81 a 123, para quien: “Aunque se busca reforzar la posición de la LPAC y de lo que representa el procedimiento administrativo común como marco general de la acción procedimentalizada de la Administración, son muchas y relevantes las dudas que salen al paso del intérprete. Dudas que arrancan con la pura interpretación gramatical. Costará despejar qué cabe entender exactamente por “trámites adicionales” y, más todavía, por trámites “distintos a los contemplados en esta Ley”” (pp. 92-93).

¹³ Fui crítica con esta reserva formal de ley en “Reforma de la Administración Pública y Unidad de Mercado: incidencias en el régimen de intervención municipal en la actividad económica privada”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 36, 2014, pp. 28-46.

afectación del ejercicio de la potestad reglamentaria por los gobiernos autonómicos y así mismo por los gobiernos locales.

Estas dudas de inconstitucionalidad se extienden al apartado 4 del artículo 129 – relativo a los principios de buena regulación, incluido en el Título VI de la Ley 39/2015, sobre la iniciativa legislativa y de la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones-, en el que se reitera que, “cuando en materia de procedimiento administrativo 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 a los fines perseguidos por la propuesta”. En particular, puede aún más si cabe cuestionarse la constitucionalidad de los dos últimos párrafos del artículo 129.4, que copio a continuación:

“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o al Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados a ellos, tendrán carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija”.

Tales previsiones legales afectan frontalmente el ejercicio de la potestad legislativa y reglamentaria por los Gobiernos autonómicos, no solo por afectar a su autonomía política sino también por ser manifestación de las especificidades de la organización propia de las Comunidades Autónomas, sin que la *excusa* que aduce el legislador básico de garantizar la seguridad jurídica a partir de un “marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y la toma de decisiones de las personas y empresas” (primer párrafo del mismo apartado 4 del artículo 129) sea suficiente para impedir el conflicto competencial, que ha sido ya residenciado ante el Tribunal Constitucional¹⁴ y cuya resolución podría declarar la inconstitucionalidad de parte del Título VI de la LPC por considerarse que no forma parte de la competencia del Estado en materia de régimen

¹⁴ Se han presentado dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los Gobiernos de la Generalitat de Cataluña y de Canarias (recursos números 3628-2016 y 3865 -2016, respectivamente) contra distintos preceptos del Título VI de la LPC, admitidos a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 19 de julio de 2016 (BOE núm. 184, de 1 de agosto de 2016).

jurídico de las Administraciones pública y del procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18 de la Constitución), como el mismo Tribunal afirmó en la STC 15/1989.¹⁵

Ahora bien, no puede obviarse que en los últimos años –principalmente a partir de 2013- el Tribunal Constitucional viene reinterpretando el ámbito material de la competencia del Estado sobre procedimiento administrativo común, incluyendo no solo trámites, garantías y principios comunes a desplegar y complementar normativamente por las Comunidades Autónomas, sino también procedimientos sectoriales (STC 130 y 135, ambas de 2013), y ampliando el concepto de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, al interpretar que la competencia estatal ampara “normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica” (STC 41/2016, en relación con la estabilidad presupuestaria de las entidades locales);¹⁶ racionalidad económica que parece también orientar en gran medida, como se verá, el Título VI de la Ley 39/2015, porque se ampara así mismo en el artículo 149.1.13 de la Constitución.

III. ASPECTOS CLAVE DE LA REFORMA: DE LA TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA A LA MEJORA REGULATORIA

1. La tramitación electrónica y la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común

Hasta la actualidad, la llamada “Administración electrónica” había sido regulada en España mediante la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, siendo a la par una materia ordenada de forma muy

¹⁵ Pese a ello, algún autor entiende que no debe afirmarse la inconstitucionalidad de esta regulación estatal “de mínimos del procedimiento reglamentario” porque deja espacio suficiente al desarrollo autonómico y local; en este sentido Oriol MIR PUIGPELAT, “¿*Better Regulation o Marketing?* La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley”, en Clara I. Velasco Ruiz (Dir.), *Reflexiones sobre la reforma administrativa...*, ob. cit., pp. 209 y ss., en concreto pp. 214-215, quien, sin embargo, sí considera inconstitucional la regulación en norma estatal del procedimiento de las Comunidades Autónomas para tramitar iniciativas con rango de ley (p. 216). También considera constitucional el Título VI de la LPC M^a Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS, “Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento” en Eduardo Gamero Casado (Dir.): *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 2551 yss., quien aboga por el carácter básico de los principios de buena regulación, “ya que para que sea efectiva una política de calidad normativa se hace necesaria su aplicación en todo el territorio nacional” (p. 2561).

¹⁶ Sobre ello, más extensamente, véase Mercè CORRETJA: “Régimen jurídico de las Administraciones públicas en clave competencial”, en el libro colectivo Joaquín Tornos Mas (coord.), *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común...*, ob. cit., pp. 61 y ss.

dispersa por las Comunidades Autónomas y a través normas estatales de rango reglamentario, cuyo contenido ha sido en gran parte elevado de rango normativo por Ley 39/2015, de 1 de octubre, que unifica, generaliza y tiende a normalizar el procedimiento administrativo electrónico, en aras a “un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas” (apartado III, *in fine*, del Preámbulo).

A partir de estas premisas, la nueva Ley introduce relevantes modificaciones en la tramitación electrónica del procedimiento administrativo común, con el objetivo de alcanzar un funcionamiento electrónico integral de las Administraciones públicas, tanto en sus relaciones con los ciudadanos y empresas, como en las relaciones interadministrativas, en aras a una mayor eficacia y celeridad en la tramitación de los expedientes administrativos.¹⁷

También el pleno uso de los medios electrónicos en la tramitación administrativa facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y de acceso de los ciudadanos a la información pública previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y las correspondientes normativas autonómicas en la materia. Así, por ejemplo, la constancia de actuaciones y documentos públicos en expedientes y archivos electrónicos permite a las Administraciones públicas ofrecer a los ciudadanos una información ágil y actualizada, siempre, claro está, con la obligada protección de los datos sensibles, en particular de los datos de carácter personal según lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de los Datos de carácter Personal.

Por último, en aras a la consecución del pleno funcionamiento electrónico de las instancias administrativas en todo tipo de relaciones, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, contempla la obligación para determinados colectivos de relacionarse con las Administraciones públicas única y exclusivamente a través de medios electrónicos (artículo 14): personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, profesionales que requieran de colegiación obligatoria –entre ellos, notarios y registradores de la propiedad y mercantiles-, y los empleados públicos para los trámites y actuaciones que realicen con

¹⁷ Sobre ello, entre otros, Eduardo GAMERO CASADO, “Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, 2016, pp. 15 a 27, quien destaca el salto cualitativo que conlleva la LPC al establecer de forma obligatoria el pleno funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas tanto dentro de su propia organización como en sus relaciones con los ciudadanos; e, Isaac MARTÍN DELGADO, “La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 32, 2016, pp. 5 a 10.

ellas por razón de su condición, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

La ordenación de un procedimiento administrativo común simplificado, con un límite temporal de treinta días de plazo de resolución, es otra de las novedades a destacar de la nueva Ley de 2015, con el objetivo de reducir al máximo la intervención administrativa previa a la actuación de los ciudadanos y, especialmente de las empresas.

Cabe aclarar de inmediato que la tramitación simplificada nada tiene que ver con la tramitación de urgencia del procedimiento administrativo (artículo 33). En concreto, la LPC prevé la tramitación simplificada del procedimiento común (artículo 96) únicamente cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, que será acordada bien de oficio por la Administración competente, bien a solicitud del interesado, aunque el órgano competente para su tramitación podrá declarar la tramitación ordinaria en cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución.

Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada deberá notificarlo a los interesados, y, si alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria. También los interesados podrán solicitar la tramitación simplificada del procedimiento, si bien cuando el órgano competente para la tramitación aprecie que no concurren razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento que la justifiquen, podrá desestimar la solicitud en el plazo de cinco días desde su presentación, sin que exista posibilidad de interponer recurso por parte del interesado ante esta decisión del órgano administrativo.¹⁸ Transcurrido el mencionado plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud.

Finalmente, la Ley establece las reglas generales de la tramitación simplificada de los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial y de los de naturaleza sancionadora, para las infracciones calificadas como leves en este último caso. De hecho, el contenido del artículo 96 LPC es la extensión al procedimiento administrativo común de la previsión contenida en el derogado artículo 143 de la Ley 30/1992, de 26 de

¹⁸ Como deduce de manera acertada César CIERCO SEIRA, “El “nuevo” procedimiento administrativo común”, ob. cit., p. 117: “Da la impresión, de este modo, que se ha pensado en las dos posiciones que con respecto a la tramitación simplificada pueda mantener el interesado: a favor de su adopción allí donde estime conveniente acelerar la resolución del asunto; en contra cuando considere que esa agilización puede repercutir negativamente en la defensa de su derecho”. Con todo, considera que este no es un logro reseñable porque “en teoría, la simplificación no ha de suponer ninguna merma sustancial de los derechos de defensa. Si el procedimiento administrativo se torna más sencillo es porque el objeto del mismo lo sugiere y, por tanto, el grado de defensa y el listón del debate contradictorio también pueden rebajarse (...). Si hay que simplificar, simplifíquese. Porque nunca esta operación, de estar correctamente meditada y orientada, ha de ir en contra del interesado” (p. 118).

noviembre, para los procedimientos de responsabilidad patrimonial (desarrollado en los artículos 14 y ss. del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo), y que se había establecido igualmente para los procedimientos sancionadores (artículos 23 y ss. del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto).¹⁹

Como se ha anticipado, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación del procedimiento por esta modalidad, y constarán únicamente de algunos trámites, entre ellos: a) inicio de oficio o a solicitud del interesado; b) alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días; c) trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado; d) informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo; e) dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo; y, f) resolución.

Si un procedimiento exige la realización de un trámite no previsto en el listado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria.

2. La polémica regulación del expediente administrativo electrónico

La regulación del contenido del expediente administrativo común, que por primera vez se establece con rango legal en el artículo 70 de la LPC, es sin duda una de las novedades que más polémica ha generado entre la doctrina, fundamentalmente por su incidencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, regulado por la mencionada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y correspondientes normativas autonómicas, y por la presumible afectación del derecho a la tutela judicial efectiva que conlleva.²⁰

No existía hasta el momento, en las normas que regulan el procedimiento administrativo común, una definición de lo que debe entenderse por expediente administrativo, como reflejo documental de la tramitación administrativa. La única

¹⁹ En este sentido también Miguel NAVAJAS REBOLLAR, “Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015”, *El Cronista el Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 63, 2016, pp. 50 a 59.

²⁰ Es claro en este sentido, José María BAÑO LEÓN, “Las garantías de los particulares en la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, en *La reforma del procedimiento administrativo y del régimen jurídico del sector público. Ponencias de la “Jornada sobre el Régimen Jurídico y el Procedimiento Administrativo Común*, Palma, 29 de marzo de 2016, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2016, pp. 23 y ss., en concreto pp. 43 a 45, en las que afirma la inconstitucionalidad del precepto, que –entiende– es objetivamente un “obstáculo a la lucha contra la corrupción, puesto que no favorece la mínima transparencia exigible a la Administración”.

definición podía encontrarse en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, cuyo artículo 164 se refiere al expediente como “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”, señalando a continuación que “los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación”.

El artículo 70 LPC, de forma muy parecida, define el expediente administrativo como “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”. Añade que los expedientes tendrán formato electrónico y “se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada” (artículo 70.2).

A continuación, la Ley declara que no forman parte del expediente administrativo “la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones o informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos o facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento” (artículo 70.3).

Esta inicial exclusión de la información auxiliar o de apoyo podría llevarnos a concluir que, al no formar parte del expediente administrativo electrónico, este tipo de información no sería accesible en ningún caso, incluso en sede jurisdiccional. De ahí justamente las críticas doctrinales mencionadas.

Sin embargo, existen, como mínimo, dos interpretaciones posibles y conexas de esta sustracción documental del expediente administrativo. La primera es considerar que la concreción del contenido del expediente que realiza el artículo 70 está orientada a una mejor confección electrónica del mismo, porque la versión electrónica del expediente facilita la transparencia y la publicación de los datos en los Portales de Transparencia, así

como el derecho de acceso a la información pública. Discriminar en negativo qué contenido debe tener el expediente administrativo vendría a posibilitar y racionalizar la tarea práctica de conversión electrónica del expediente en papel. Nos situaríamos ante una definición meramente formal con pretensiones de uniformidad de este tipo de documento público, en aras a su claridad y objetividad, pero que no excluiría la posterior incorporación de otros documentos.

Ante la necesidad de que la información pública que sea accesible cumpla con los requisitos de claridad y de objetividad, Ley 39/2015, de 1 de octubre, aclara que solo deben constar en el expediente administrativo los documentos que guarden una conexión directa e inmediata con el asunto en cuestión, no así aquellos documentos cuya relación sea sólo indirecta o mediata, no siendo por tanto necesarios para la decisión administrativa, ni tampoco para su revisión y la defensa de los derechos de los interesados, ya sea en vía administrativa ya sea en vía jurisdiccional. Este diagnóstico no significa que la decisión relativa a qué documentos e información ha de constar en un expediente quede sólo en manos de la Administración pública; los interesados en el procedimiento administrativo podrán solicitar la incorporación de documentos al expediente de referencia, pudiendo interpretarse las negativas a estas peticiones como indicios de falta de transparencia u objetividad por parte de la Administración actuante. Esta sería una segunda interpretación posible del artículo 70.3 de la Ley.

En suma, la LPC parece apostar, con mayor o menor acierto, por un modelo concreto de expediente electrónico que permita su acceso y seguimiento constante por los órganos instructores y por los interesados en el procedimiento administrativo, que, como se ha dicho, tiene relación directa con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública que configura la vigente legislación de transparencia.²¹

La mencionada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, admite a su vez que determinados contenidos y datos no tienen el carácter de públicos a los efectos del derecho de acceso. Existen supuestos en los cuales se inadmitirán las solicitudes de acceso y, en concreto, aquellas referidas a información que tenga el carácter de auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas (artículo 18.a.).

²¹ Véase, recientemente, la monografía de Severiano FERNÁNDEZ RAMOS y José María PÉREZ MONGUIÓ, *El derecho al acceso a la información pública en España*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

Esta causa específica, salvando lo dicho con anterioridad, no deja de ser controvertida si se interpreta como un obstáculo legal a la transparencia y a la libertad de información, por lo que, con el fin de no vulnerar el derecho de acceso que en ocasiones puede consistir en el conocimiento de los borradores o documentos de apoyo, este caso de inadmisión debe ser interpretado de forma restrictiva, y de excepcional aplicación. Con todo, cabe admitir que existe cierta confusión entre dos planos distintos: por un lado, el relacionado con la información pública accesible para los ciudadanos y, por otro, el relacionado con el expediente electrónico que documenta el procedimiento administrativo y que es un elemento de garantía de los derechos de los interesados y de control de la actuación administrativa por parte de jueces y tribunales,²² en ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva el cual, en algunos casos, como se ha anticipado, podría verse afectado por la incompleta confección del expediente administrativo.

3. Principios y reglas comunes al procedimiento de carácter normativo

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, incorpora también algunos principios y reglas comunes sobre mejora de la regulación normativa²³, y en particular algún nuevo trámite preceptivo en el procedimiento de elaboración y tramitación de disposiciones generales – ya sean proyectos legislativos ya sean disposiciones reglamentarias-, en el mencionado Título VI²⁴, el cual responde en gran medida a la influencia que en el legislador estatal han tenido las recomendaciones de la OCDE recogidas en su Informe emitido sobre España (2014), “*Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*”. Es así que, de acuerdo con el preámbulo, la Ley de Procedimiento Común de 2015 regula el ejercicio de la potestad reglamentaria de las distintas Administraciones públicas “con el objetivo de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación,

²² En este sentido, Clara I. VELASCO RICO, “Novedades en materia de administración electrónica”, en el libro colectivo por ella dirigido, *Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015...*, ob. cit., pp. 125 y ss., en concreto p. 137, quien prosigue: “(...) que una parte del expediente no sea accesible para todo aquel que ejerza su derecho de acceso a la información pública, puede tener cierta lógica, pero lo que no es de recibo es impedir el acceso al juez o tribunal que esté enjuiciando un caso, por el mero hecho de no incorporar *ex lege* esos elementos al expediente que ha de remitírsele”.

²³ Aunque estos principios encajarían más en bases del régimen jurídico, como ha señalado Tomás FONT i LLOVET, “Administración Pública, Libertad y Mercado. Los criterios de la reforma administrativa”, ob. ci., p. 28.

²⁴ Véanse, entre otros, los comentarios extensos de este capítulo de Juli PONCE SOLÉ; “Calidad normativa, buen gobierno regulatorio y derecho a una buena administración: la mejora regulatoria en las Leyes estatales 39 y 40 de 2015”, en Joaquín Tornos Mas (Coord.), *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común...*, ob. cit., pp. 245 y ss.; y de Oriol MIR PUIGPELAT, *¿Better Regulation o Marketing?* La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley “, ob. cit.

garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica”.

Aun así, la nueva Ley no sistematiza –el Estado no ostenta base competencial para ello, como se ha anticipado- un procedimiento administrativo común de carácter normativo. Solo establece los principios comunes de buena regulación que han de guiar la tramitación de disposiciones normativas por el Gobierno de la Nación, los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales de acuerdo con la normativa aplicable –Constitución, Estatutos de Autonomía y Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, respectivamente-, en el marco de las políticas y estrategias europeas conocidas como *Better Regulation* y *Smart Regulation*.

Tales principios de buena regulación –principalmente, de buena regulación de la actividad económica²⁵- se resumen en los siguientes: principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (artículo 129). Ello no obstante, no puede afirmarse que tales principios sean novedosos, pues son los mismos que a partir de las normas de trasposición interna 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, vienen informando el establecimiento por norma jurídica de regímenes de intervención administrativa. Lo más notable es que ahora dichos principios expanden su ámbito de aplicación y alcanzan la aprobación misma de cualquier norma jurídica. Puede, pues, concluirse que la Ley de Procedimiento Administrativo de 2015 da un salto cualitativo por la necesidad de motivar y justificar cualquier regulación normativa que incida en la actividad económica.

Junto a los principios de buena regulación, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, introduce ciertos trámites y reglas para legislar mejor. Tres son, en concreto y de forma resumida, los trámites comunes del procedimiento de elaboración de disposiciones generales: el trámite previo de consultas públicas para propiciar la participación de los

²⁵ Sobre ello puede verse, entre otros, mi trabajo “El acceso público a datos en un contexto de transparencia y buena regulación”, en Dolors Canals Ametller (ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, pp. 11 y ss.; Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “El nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, 2016, pp. 31 a 55; y, Cayetano PRIETO ROMERO, “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2016, pp. 335 a 372. En sentido parecido, Javier BARNÉS, “La Ley 39/2015, de procedimiento administrativo, desde una perspectiva histórica y comparada”, en Clara I. Velasco Ruiz (Dir.): *Reflexiones sobre la reforma administrativa*, ob. cit., pp. 31 y ss., en concreto pp. 37-38.

ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas legales y reglamentarias, a través del portal web de la Administración competente (artículo 133); la obligatoriedad de la eficacia y eficiencia de leyes y reglamentos mediante la evaluación de impacto normativo (artículo 130); y, el deber de elaborar y aprobar planes normativos anuales con las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente, que serán publicados en el Portal de la Transparencia de la Administración pública correspondiente (artículo 132).²⁶

En lo que se refiere, en particular, a la evaluación de impacto normativo,²⁷ es conocido que es una técnica importada acríticamente, en su momento, de otros Estados próximos al nuestro que se introduce en el procedimiento de elaboración de proyectos normativos por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en desarrollo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aunque existían experiencias autonómicas previas.²⁸ Téngase en cuenta que el mencionado Real Decreto de 2009 ha sido sustituido recientemente por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Impacto Normativo, para adaptar la evaluación a los cambios legales aquí comentados.

En la actualidad, a partir de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que modifica la Ley 50/1997 del Gobierno, este método de análisis adquiere rango legal como trámite preceptivo del procedimiento de elaboración de normas legales y reglamentarias por el Estado (artículo 26), con lo que se propiciará, aún más, el control por los tribunales de la corrección de la evaluación que ha de constar en la correspondiente memoria. En este sentido, es reveladora la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, núm. 5372/2016, de 12 de diciembre, por la que se anula un Real Decreto por insuficiencia en la memoria de impacto normativo de “un adecuado análisis

²⁶ El artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en redacción dada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre) dispone las especialidades del plan normativo del Estado, desarrollado por Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. Puede consultarse el Plan Anual Normativo para el año 2018 en:

[http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia Home/index/categorias/Normativa/PlanAnualNormativo.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/categorias/Normativa/PlanAnualNormativo.html)

²⁷ Véase, entre otros, Inmaculada REVUELTA PÉREZ, “Análisis de Impacto Normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, núm. 193, pp. 83 a 126.

²⁸ Me referí a la experiencia catalana en Dolors CANALS AMETLLER, “La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria”, en Eduardo Gamero Casado (Dir.), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 343 y ss.

de las repercusiones económicas y presupuestarias” que tendría, principalmente para las Administraciones autonómicas, la aplicación del mismo.

Lo cierto es, no obstante, que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no obliga de manera expresa a la evaluación *ex ante* de impacto normativo, no al menos con la misma intensidad con que exige la evaluación *ex post* o de resultados de la aplicación de una norma jurídica. Por una parte, impone la obligación de las Administraciones públicas de revisar su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación, así como para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si está justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas (artículo 130.1); pero, de otra, dispone que las Administraciones promoverán la aplicación de tales principios y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas para la actividad económica (artículo 130.2). Por tanto, de acuerdo con el Título VI de la LPC, no existe una obligación de realizar evaluaciones prospectivas de impacto normativo como trámite preceptivo del procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos, por no ser ésta –cabe interpretar– una regulación propia de una ley de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de procedimiento administrativo común.²⁹

IV. EL ÁMBITOS SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, Y LA POSICION JURIDICA DE INTERESADO

1. El “ejercicio de potestades administrativas” como criterio de aplicabilidad de la legislación de procedimiento administrativo

²⁹ Según Oriol MIR PUIGPELAT, *¿Better Regulation o Marketing?* La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley “, ob. cit., la falta de exigencia de la evaluación *ex ante* radica en la dura crítica del anteproyecto de ley efectuada por el Consejo de Estado a la regulación detallada de la memoria de impacto normativo, por exceder de la competencia estatal, aunque él defiende la constitucionalidad de una regulación de “mínimos” de este tipo de evaluación normativa (p. 220).

El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, incluye las Administraciones públicas territoriales y también el sector público institucional, lo que significa que alcanza a las Administraciones públicas territoriales, esto es, la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y las entidades que integran la Administración local (artículo 2.1), y, a las entidades que integran el sector público institucional, que son (artículo 2.2): a) cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas; b) las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de la Ley de procedimiento administrativo “que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas”; y, c) las universidades públicas, que se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la LPC.³⁰

Es necesario remarcar aquí el criterio material relativo al “ejercicio de potestades administrativas” que utiliza el artículo 2.2.b. de la Ley de 2015 para ajustar la actuación de las entidades de derecho privado, vinculadas o dependientes de alguna Administración pública, a la regulación por ella establecida en materia de procedimiento administrativo, tales como las sociedades mercantiles públicas y las fundaciones del sector público, como señala el Dictamen del Consejo de Estado núm. 274/2015, de 29 de abril de 2015, sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, era también aplicable a las entidades empresariales con personalidad jurídico-pública cuando éstas ejercieran las potestades administrativas que las leyes pudieran atribuirles (artículo 2.2). Ahora, sin embargo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se refiere a entidades de naturaleza privada o con personalidad jurídico-privada, que, por consiguiente, no son Administración pública en sentido estricto (artículo 2.3) y aun así pueden ejercer potestades administrativas. Esta última referencia parece traer causa del artículo 113 *in fine* de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, según el cual las sociedades mercantiles públicas “en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de la autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas”.³¹

³⁰ Esta delimitación de lo que la LPC denomina “sector público institucional” parece haberse hecho sobre la base del concepto vigente en la legislación presupuestaria -así, en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera-.

³¹ Luís MARTÍN REBOLLO, “La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, 2015, pp. 15 y ss.

Pero es que esta distinción -facultades que impliquen ejercicio de autoridad y potestades administrativas- no es fácil de establecer,³² con lo que los problemas de aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, parecen estar asegurados, mucho más cuando el concepto de “potestad administrativa” no es tampoco sinónimo de la noción “potestad pública”.³³ Así lo acredita el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española de la Lengua, cuyas definiciones, todo sea dicho, no parecen ser de gran ayuda ante la problemática que aquí se enuncia.³⁴

Por lo demás, la doctrina administrativista parece estar dividida ante el ejercicio de potestades administrativas por entidades privadas. Algunos autores han venido defendiendo la inconstitucionalidad de este tipo de previsiones por considerarse contrarias a la “noción constitucional de Administraciones Públicas” y “alterar los principios de nuestro sistema con otro nuevo que atendería contra las garantías constitucionales del Derecho administrativo.”³⁵ Otros, por el contrario, consideran acertado ampliar el ámbito de aplicación subjetiva de la Ley a todos los entes del sector público que ejerzan potestades administrativas (incluyéndose a los que posean una forma

³² Un intento de delimitación de estos conceptos puede encontrarse en Dolors CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003. Puede también ser de interés, mi artículo “Principios, reglas y garantías propias del Derecho público en la prestación privada de servicios económicos de interés general”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 158, 2013, pp. 127-156.

³³ Sobre alguno de los problemas que genera esta confusión conceptual, véase LuíS MARTÍN REBOLLO, “La nueva Ley de Procedimiento Administrativo...”, ob. cit., p. 17: “Si bien se tiene en cuenta que esas entidades tendrán normalmente empleados sometidos al Derecho Privado se está implícitamente diciendo que esos empleados pueden ejercer “potestades administrativas” sin modificar el artículo 9.2 del Estatuto del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) que reserva a los funcionarios “el ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas”. A no ser que se parta de una distinción, por lo demás no explicada, entre “potestades administrativas” y “potestades públicas”. Pero si la distinción entre “facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública” y “ejercicio de potestades administrativas” era difícil, la diferenciación entre esas “potestades administrativas” y el ejercicio de “potestades públicas” a que se refiere la Ley 7/2007 resulta aún más complicada”.

³⁴ En primer lugar, el Diccionario del Español Jurídico define la voz “potestad administrativa” como la “facultad de actuación reconocida por el ordenamiento jurídico a los órganos de las administraciones públicas”; y, en segundo lugar, “potestad pública” como el “poder de actuación conferido por el ordenamiento jurídico a las administraciones públicas y que para los municipios, provincias e islas se concretan en las siguientes potestades: reglamentaria y de autoorganización; tributaria y financiera; de programación o planificación; expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes; presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos; de ejecución forzosa y sancionadora; de revisión de oficio de sus actos y acuerdos; e inembargabilidad de sus bienes y derechos”: <http://dej.rae.es>

³⁵ De manera significativa, José LuíS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, “El contexto y los principios inspiradores de las Leyes 39 y 40/2015”, en Clara I. Velasco Ruiz (Dir.): *Reflexiones sobre la reforma administrativa...*, ob. cit., pp. 9 y ss., en concreto, p. 27; y, con anterioridad, el mismo autor, en “Derecho público y Derecho privado, disyuntiva determinante para el Estado de Derecho”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 26, 2011, y en “El régimen necesariamente jurídico-público de los bienes, contratos, personal y entes instrumentales de los Poderes Públicos”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 27, 2011.

de personificación de Derecho privado), porque existen argumentos de peso para someter también a los principios básicos de procedimiento administrativo a los particulares que ejercen funciones públicas.³⁶

En suma, los principales problemas que plantea el ámbito subjetivo de aplicación de la LPC surgen de la posibilidad de que sujetos privados ejerzan potestades administrativas, con lo que se someterán al Derecho administrativo en la medida del ejercicio de las mismas, y ello pese a la falta de rigor y de precisión terminológica del legislador en el uso de conceptos distintos (potestad administrativa, función pública, ejercicio de la autoridad), que incorpora inseguridad jurídica respecto de qué entidades se sujetan a la legislación administrativa. Con todo, es indiscutible que resurge la noción de “potestad administrativa” como criterio de aplicabilidad de la legislación de procedimiento administrativo común y, en definitiva, del Derecho público.

Finalmente, a los mismos efectos de su aplicación subjetiva, la Ley 39/2015 concreta que tienen la consideración de Administraciones públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstas en la letra a) del apartado 2 antes mencionado (artículo 2.3). Por último, establece que las Corporaciones de Derecho Público –que no se integran en el “sector público”- se regirán por su normativa específica en el ejercicio de funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración pública, y supletoriamente por la presente Ley (artículo 2.4).

2. La condición jurídica de interesado y su representación

La regulación de los interesados en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común no implica novedades remarcables, ya que no varían ni su concepto ni sus elementos esenciales. Las principales novedades se hallan en la ordenación por medios

³⁶ Así lo defiende Oriol MIR PUIGPELAT, “Veinte años no es nada: la oportunidad perdida con la nueva Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común”, ob. cit., p. 52. En el mismo sentido, Eduardo GAMERO CASADO, “La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y criterios de aplicación”, en el libro colectivo por él dirigido *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, ob. cit., pp. 192 y ss. Con anterioridad, véase mi trabajo “Las entidades colaboradoras de las Administraciones públicas catalanas: rasgos definitorios, actuación y régimen de intervención administrativa”, en *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012, en el que abogo por la aplicación del Derecho administrativo a las entidades privadas colaboradoras de la Administración pública.

electrónicos de la relación jurídica entre interesados y Administración pública, aunque siempre en el marco general de un procedimiento administrativo.

En lo tocante a la capacidad de obrar, la principal novedad que presenta la Ley 39/2015 radica en una mención expresa a las personas físicas y jurídicas, frente a la referencia genérica a las personas que hacía la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como sujetos que pueden relacionarse con la Administración pública; en particular, ahora se reconoce la posibilidad de que, cuando una Ley así lo declare expresamente, se pueda atribuir capacidad de obrar a los grupos de afectados, a las uniones y entidades sin personalidad jurídica, y a los patrimonios independientes (artículo 3.c.).³⁷

La condición jurídica de interesados en un procedimiento administrativo se regula en el artículo 4 de la LPC, que identifica sus distintas posiciones: a) quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, es decir, los interesados promotores o provocadores del procedimiento concreto; b) los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte, esto es, los interesados afectados; c) aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva, los cuales pueden asimismo ser considerados interesados afectados.

Cabe señalar que la expresión “promoción del procedimiento” ha de ser entendida como “inicio del procedimiento” en los términos empleados por los artículos 66 y siguientes de la LPC, por lo que no ostenta la consideración de interesado, en principio, el mero denunciante que a través de la correspondiente denuncia promueve la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador (artículo 62.5). Y, por denuncia se entiende “el acto por el cual cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo” (artículo 62.1). En estos casos, la condición de interesado la ostenta el inculpado y la incoación de oficio del procedimiento administrativo sólo se notificará al denunciante si las normas del procedimiento así lo prevén (artículo 64.1).

³⁷ Sobre esta y otras novedades, véase Federico SUÁREZ CANCERO, “El concepto de interesado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Cuadernos de Derecho Local QDL*, núm. 42, 2016, pp. 69 a 89; y, Alexandre PEÑALVER i CABRÉ, “Capacidad e interesados en el procedimiento administrativo”, en Joaquín Tornos Mas (coord.), *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, ob. cit., pp. 151 y ss.

Por otro lado, tendrán la misma condición de interesados afectados las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses colectivos en los términos que la Ley reconozca (artículo 4.2). Como novedad, la LPC prescribe que cuando la condición de interesado derivase de una relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado en que se encuentre el procedimiento administrativo (artículo 4.3).

La Ley aclara, además, que, si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente administrativo y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento en cuestión (artículo 8). Esta previsión legal ha de ponerse en relación con el nuevo artículo 18, relativo a la obligación de colaboración de las personas con la Administración pública, en los términos previstos en la Ley que resulte aplicable³⁸, obligación que para las personas que ostenten la condición de interesados en un procedimiento se concreta en el deber de proporcionar a la Administración datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en el mismo procedimiento (artículo 18.2).

Sin duda, es en el régimen de representación de los interesados donde se hallan las novedades más significativas del Título I de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a los interesados en el procedimiento administrativo común.

Como regla general, los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con este las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado (artículo 5.1). Y, pueden actuar como representantes antes las instancias administrativas, las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos (artículo 5.2).

Ahora bien, para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en

³⁸ Prosigue el precepto que, a falta de previsión legal expresa a este respecto, las personas facilitarán a la Administración pública los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias, “salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atentara al 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”.

nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación (artículo 5.3).

Por consiguiente, se establecen claras presunciones en favor de la representación de los interesados ante las Administraciones públicas, presunciones que quedan reforzadas en la misma Ley cuando prevé que la falta o insuficiencia de la acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o que se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo –cabe entender que el órgano encargado de la tramitación del procedimiento-, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran (artículo 5.6).

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

A estos efectos, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, en el que constarán los funcionarios habilitados, que será el registro de empleados públicos habilitados que tendrá efectos a partir del 2 de octubre de 2018 (disposición final séptima).

En relación con la acreditación de la representación, la LPC prevé que pueda realizarse con cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia –así, por ejemplo, mediante poder notarial o documento privado con firma legalizada notarialmente-. La acreditación de la representación se entenderá realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros (artículo 6.5) o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica –haciendo uso de los sistemas de firma electrónicos previstos en la misma Ley-, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración competente (artículo 5.4). Es responsabilidad del órgano competente para la tramitación del procedimiento la incorporación al expediente administrativo de la acreditación de la condición de

representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento. A estos efectos, tendrá la condición de acreditación de aquella el documento electrónico en el que conste el resultado de la consulta al registro de apoderamientos correspondiente (artículo 5.5.).

Dado que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, apuesta por el pleno y generalizado funcionamiento electrónico de las Administraciones públicas, crea el registro electrónico de apoderamientos (artículo 6) del que habrán de disponer las Administraciones públicas territoriales y otros organismos públicos, con la finalidad de que consten en él tanto los apoderamientos que los interesados otorguen a sus representantes, como el correspondiente bastanteo, esto es, la apreciación por parte del funcionario competente sobre la suficiencia del apoderamiento a los estrictos efectos de la actuación por la que se haya conferido.

Los registros electrónicos generales (de las Administraciones territoriales) y particulares (de los organismos públicos) de apoderamientos deberán ser plenamente interoperables entre sí, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática y transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos³⁹. Así mismo permitirán comprobar válidamente la representación de quienes actúen ante las Administraciones públicas en nombre de tercero, mediante la consulta a otros registros administrativos similares, al registro mercantil, de la propiedad, y a los protocolos notariales; registros estos últimos que han de ser interoperables con los registros de apoderamientos (artículo 6.2). Como sucede con el resto de registros electrónicos, el registro de apoderamientos producirá efectos a los dos años de entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, o sea, el 2 de octubre de 2018 (disposición final séptima).

La Ley concreta también el contenido de los asientos de apoderamientos y las tipologías de poderes que se pueden inscribir en los registros generales y particulares: a) un poder general para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración; b) un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa ante una Administración u organismo público concreto; c) un poder para

³⁹ La disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, contempla la adhesión voluntaria de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros electrónicos de la Administración General del Estado para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos y otros registros electrónicos que la misma Ley obliga a establecer. 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.

que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites especificados en el poder (artículo 6.4).

Los poderes inscritos en el registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción. Sin embargo, en cualquier momento, antes de la finalización de dicho plazo, el poderdante podrá revocar o prorrogar el poder, en cuyo caso las prórrogas tendrán a su vez una validez determinada máxima de cinco años más.

Por último, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento administrativo y obliga a las Administraciones públicas a verificar su identidad mediante la comprobación de los documentos habituales, tales como el DNI o documento identificativo equivalente (artículo 9.1)⁴⁰, si bien aquéllos podrán identificarse electrónicamente ante las instancias administrativas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. La misma Ley relaciona estos sistemas electrónicos y cada una de las Administraciones públicas podrá determinar si sólo admite alguno de ellos para realizar sus trámites o procedimientos (artículo 9.2). La aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo (artículo 9.3).

En la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no existía una obligación expresa de verificación de la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, como ahora se establece en los términos señalados. Solo se preveía el requisito de identificarse para el particular en las solicitudes que iniciaban el procedimiento administrativo (artículo 70.1.a).

Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en un procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en la misma Ley (artículo 11.1), y las Administraciones públicas solo requerirán a los interesados el uso obligatorio de la firma para: formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos (artículo 11.2).

⁴⁰ Parecería que el legislador está pensando, por ejemplo, en la tarjeta equivalente al DNI expedida por las autoridades españolas en el caso de los extranjeros residentes en España.

3. Los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo común

Además de los derechos previstos en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, -a los que me referiré en un apartado posterior-, los ciudadanos que ostenten la condición jurídica de interesado en un procedimiento administrativo tienen reconocidos los derechos enumerados en el artículo 53 del mismo texto legal. Este precepto es de nueva creación y unifica las garantías formales reconocidas al interesado ante la actuación de las Administraciones públicas en el marco y desarrollo de un procedimiento administrativo principalmente electrónico.

Son, en concreto, derechos de los interesados en un procedimiento administrativo⁴¹, los siguientes: a) Derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados; b) Derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos (léase expedientes administrativos); quienes se relacionen con las Administraciones públicas a través de los medios electrónicos, tendrán derecho a consultar esta información en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan; c) Derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos; d) Derecho a no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario; en caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste; e) Derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones públicas o que hayan sido elaborados por éstas; f) Derecho a formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución; g) Derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos

⁴¹ Véase, para más detalle, Alberto PALOMAR OLMEDA, “Derechos de los ciudadanos y de los interesados en sus relaciones con la Administración”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 54, 2016, pp. 77 a 112.

jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; h) Derecho a actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses; i) y, cualesquiera otros derechos que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Por otra parte, dado que la LPC reconoce el derecho de los interesados a relacionarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos, estas deberán garantizar el ejercicio de tal derecho poniendo a disposición de los interesados los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que se determinen en cada caso (artículo 12.1).

Asimismo, las instancias administrativas asistirán en el uso de los medios electrónicos a los interesados que no estén obligados a la tramitación electrónica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la misma Ley, y siempre que así lo soliciten, especialmente en lo referente a las actuaciones de identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.

Es más, si alguno de los interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público, siempre que preste su consentimiento expreso para esta actuación y quede constancia por escrito de este hecho (artículo 12.2). A estos efectos, las distintas Administraciones públicas territoriales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde consten los funcionarios habilitados para la identificación o firma, en el que habrán de constar, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros (artículo 12.3).

V. LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANTE LA RECIENTE REFORMA: NOVEDADES RELEVANTES

1. Las normas generales de actuación de las Administraciones Públicas

1.1. Los derechos de las personas en sus relaciones jurídicas con los órganos administrativos

De manera similar a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el Título de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a “De la actividad de las Administraciones Públicas” se inicia con la enumeración de los derechos de las personas en sus relaciones con los órganos administrativos, y la primera novedad a remarcar es justamente la sustitución de la referencia a los “ciudadanos” del anterior texto legal por la de “personas” (artículo 13). Cabe entender que esta sustitución terminológica obedece a la voluntad del legislador estatal de englobar a cualquier sujeto que se relacione jurídicamente con las Administraciones públicas, ya sea persona física (ciudadano) ya sea persona jurídica (empresa). Además, con la distinción clara entre los derechos de las personas y los derechos de los interesados (artículo 53), a los que he aludido antes, la LPC supera las críticas que con anterioridad se venían realizando al artículo 35 de la Ley 30/1992, que contenía solo los derechos de los interesados y no de los ciudadanos en general.

Con esta separación legal de derechos, el artículo 13 enumera los derechos no procedimentales de las personas que, de una u otra forma, establecen relaciones jurídico-administrativas, presenciales o electrónicas, con órganos administrativos al margen de cualquier procedimiento administrativo, por lo que no ostentan la condición jurídica de interesado en un expediente administrativo, si bien estos derechos “se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo” (artículo 13 *in fine*).

La nómina de derechos de las personas que reconoce la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y de manera análoga a la anterior legislación, aunque referidos ahora mayoritariamente a la tramitación electrónica, se concreta en los siguientes: a) derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico o portal internet de la Administración; b) derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas; c) derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma; d) derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y el resto del ordenamiento jurídico; e) derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos; f) derecho a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades; g) derecho a la

obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica; h) derecho a la protección de los datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas; i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Con todo, pese a los esfuerzos de la doctrina administrativista en la defensa del principio de buena administración, recogido en el artículo 14 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, no se incluye expresamente en el listado de derechos de los ciudadanos ni como principio rector ni como derecho subjetivo, y ésta era la mejor ocasión para positivizarlo en el ordenamiento administrativo general.⁴²

1.2. Los derechos y obligaciones de relacionarse con la Administración pública por medios electrónicos en el marco del procedimiento administrativo

Como he anticipado, la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común reitera el derecho de las personas físicas a elegir en todo momento –y a modificar su decisión con posterioridad- si para el ejercicio de sus derechos y obligaciones se comunican con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos o no, salvo que se encuentren en algunos de los grupos de ciudadanos que la misma Ley obliga a relacionarse por vía electrónica en el marco de un procedimiento administrativo; una obligación esta última considerada una de las novedades más significativas de la reforma con miras a implementar el uso generalizado de los medios electrónicos.

En este sentido, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que, en todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos (artículo 14.1): las personas jurídicas; las entidades sin personalidad jurídica; quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones administrativas que realicen en ejercicio de dicha actividad profesional, incluidos notarios y registradores de la propiedad y mercantiles; quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración pública; los empleados públicos para los trámites y actuaciones que realicen con sus respectivas Administraciones por razón de su

⁴² Así lo señala Tomás FONT i LLOVET, “Administración pública, libertad y mercado...”, ob. cit., p. 34.

condición de empleado público, en la forma en que reglamentariamente determine cada Administración. En relación con este último grupo de obligados a relacionarse por vía electrónica, debe señalarse que la obligación se restringe a los trámites y actuaciones que realicen en su condición de empleado público –esto es, a relaciones internas, como pueden ser las relaciones de personal-, los cuales habrán de concretarse reglamentariamente por cada Administración pública.

Por lo demás, y dado que la obligación parece circunscrita por la LPC en el marco del procedimiento administrativo, también por norma reglamentaria podrá ampliarse el deber de relacionarse través de medios electrónicos para determinados procedimientos administrativos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros medios quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios (artículo 14.3).⁴³

Esta obligación legal y la posibilidad de que sea ampliada por reglamento, no está exenta de críticas por parte de la doctrina⁴⁴, entre otras razones porque “en el ámbito interno de las Administraciones todavía queda mucho trabajo por delante si se quiere que su funcionamiento sea exclusivamente electrónico y, justamente, por ello, no se puede obligar a los ciudadanos a hacer lo que la Administración, en su *back-office*, todavía no ha hecho”.⁴⁵

2. Los Registros Generales y Archivos Únicos electrónicos

La novedad más relevante en materia de archivos y registros es la regulación de los de carácter electrónico. Por una parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, obliga a las Administraciones públicas a crear los registros electrónicos que resultan imprescindibles para garantizar la correcta recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones a las mismas y, por ello, fundamentales para la tramitación de los procedimientos

⁴³ La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos ya establecía esta posibilidad y remisión a la vía reglamentaria.

⁴⁴ Una postura crítica –y acertada- de la ampliación de las personas obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones públicas que contempla la LPC es la de Eduardo GAMERO CASADO, “Panorámica de la Administración Electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, ob. cit.. Según afirma este autor, muchos de los sujetos ahora obligados carecen de los medios y de los conocimientos necesarios para entablar relaciones electrónicas, a los cuales, además, la Ley niega (artículo 12.2) el derecho a recibir asistencia e información acerca del modo en el que deben realizar sus trámites (pp. 19-20).

⁴⁵ Clara I. VELASCO RICO, “Novedades en materia de administración electrónica”, ob. cit., pp. 134-135.

administrativos por medios electrónicos. Son también indispensables para que los ciudadanos obligados puedan cumplir con su deber de relacionarse con la Administración pública por idénticos medios.⁴⁶

En concreto, de acuerdo con el artículo 16 de la LPC, en el Registro Electrónico General se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad vinculada o dependiente de éstos, aunque, a diferencia de la regulación anterior, ya no es obligatorio anotar la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares. Los organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración pública podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que dependan, el cual funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros de cada organismo o entidad.

Sin embargo, consciente de las dificultades económicas con las que las Administraciones públicas pueden encontrarse en el momento de poner en marcha el registro electrónico general, así como el resto de registros y archivos electrónicos que la nueva Ley obliga a crear –a más tardar, el 2 de octubre de 2018-⁴⁷ se contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local se adhieran voluntariamente, y a través de medios electrónicos, a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Aun así, la no adhesión deberá justificarse en los términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (disposición adicional segunda de la LPC).⁴⁸

En cualquier caso, las disposiciones de creación de los registros electrónicos se publicarán en el diario oficial correspondiente y en la sede electrónica de la entidad, y su

⁴⁶Así, Isaac MARTÍN DELGADO, “La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de procedimiento administrativo común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración pública”, en la obra colectiva (Dir. Francisco López Menudo) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2017, pp. 41 y ss., en concreto p. 65.

⁴⁷ Según la disposición final séptima de la LPC, las previsiones relativas al registro general electrónico producirán efectos a los dos años de entrada en vigor de la Ley.

⁴⁸ Además –según la misma disposición adicional segunda-, si la Comunidad Autónoma o Entidad Local opta por mantener su propio registro electrónico general, deberá 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.

texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro, en la que figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo. Dichas disposiciones especificarán el órgano o entidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles (artículo 16.1 *in fine*).

Los documentos que los interesados dirijan ahora a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse en el registro electrónico de la correspondiente Administración u organismo público al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las entidades que integran la Administración local o del sector público institucional, y en las oficinas de asistencia en materia de registros, además de en los lugares que venían siendo habituales de acuerdo con la anterior regulación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (artículo 16.4).

Por último, los registros electrónicos estarán asistidos por las oficinas de asistencia en materia de registros, para lo que las Administraciones públicas deberán hacer público y mantener actualizado en su sede electrónica un directorio geográfico de oficinas de asistencia que permita al interesado identificar la oficina más próxima a su domicilio (artículo 16.7 y disposición adicional cuarta de la LPC).

Por otra parte, en lo que a los archivos se refiere, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, obliga también a que cada Administración pública tenga un único Archivo Electrónico de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos administrativos finalizados y en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación, así como posterior consulta del documento (artículo 17.1 y 2). A este Archivo Electrónico Único le son de aplicación las disposiciones adicional segunda y final séptima de la LPC -reproducidas en apartados anteriores para el Registro General Electrónico-, produciendo también efectos a partir del 2 de octubre de 2018.

Resumidamente, la LPC especifica que, en el archivo de los documentos electrónicos, se asegurará, en todo caso, la posibilidad de trasladar datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. Además, la eliminación o destrucción de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo con la normativa aplicable (artículo 17.2), esto es, con la normativa sectorial que regula tipologías concretas de documentos (tales como proyectos técnicos o similares).

Finalmente, los soportes o medios en los que se almacenen documentos deberán contar con las oportunas medidas de seguridad, según lo previsto en el Esquema Nacional

de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados; en particular, tales medidas asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos a los documentos, es decir, “la trazabilidad del acceso”,⁴⁹ así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos personales (artículo 17.3).

3. Los documentos públicos de carácter administrativo y las copias auténticas

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, define de manera novedosa los documentos públicos administrativos como aquellos documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones públicas (artículo 26.1), ya sean emitidos por escrito o a través de medios electrónicos, salvo que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia. Si bien la Ley no es clara en este último aspecto, podría estar haciendo referencia a la consideración como documentos públicos administrativos de los registros fotográficos, de video o tecnologías similares.

En particular, los requisitos que, para ser considerados válidos, deben contener los documentos públicos de carácter administrativo expresados por medios electrónicos son:

- a) contener la información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado;
- b) disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico;
- c) incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos;
- d) incorporar los metadatos mínimos exigidos;
- y, e) incorporar las firmas electrónicas que corresponda de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable, aunque no requerirán de firma electrónica los documentos emitidos por las Administraciones públicas que se publiquen con carácter meramente informativo, así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo (artículo 26.2).

Es asimismo necesario remarcar que no requerirán de firma electrónica los documentos administrativos electrónicos que se publiquen con carácter meramente informativo, así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo, aunque será necesario identificar su origen (artículo 26.3).

⁴⁹ Así, Ricardo RIVERO ORTEGA y Amador FERNÁNDEZ NIETO: “La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico, ¿estamos preparados?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105, 2016, pp. 453 a 471.

Por otro lado, la Ley de Procedimiento Administrativo Común de 2015 establece el régimen de las copias auténticas que tendrán la misma validez y eficacia que los documentos públicos administrativos o, en su caso, los documentos privados originales que sean presentados antes las Administraciones actuantes. Tienen la consideración de copias auténticas de un documento administrativo o de un documento privado las realizadas, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido (artículo 27.1 y 2).⁵⁰

En relación con la presentación de documentos por los interesados, es necesario remarcar que la LPC reitera el deber de aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones públicas de acuerdo con la normativa aplicable, añadiendo ahora que el interesado podrá aportar cualquier otro documento que estime conveniente (artículo 28.1). La Ley de 2015 desarrolla el derecho de los interesados -anteriormente regulado en el artículo 35.f de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre- a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, y matiza la regulación anterior al ampliar este derecho a los casos en que los documentos se encuentren en poder de o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración, siempre que aquéllos hayan expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención de datos o información es autorizada por el interesado salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la Ley especial aplicable requiera consentimiento expreso (artículo 28.2), como sucede en materia de protección de datos de carácter personal.⁵¹

Por último, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, prohíbe a las Administraciones públicas requerir a los interesados la presentación de documentos originales salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. Así, cuando con carácter excepcional la Administración solicitara al interesado la presentación de un documento original y éste estuviera en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica, con carácter previo a su presentación electrónica (artículo 28.3 en

⁵⁰ Además, para garantizar la identidad y contenido de las copias electrónicas o en papel, y por ello su carácter mismo de copias auténticas, las Administraciones públicas deberán ajustarse a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo y a otras reglas que recoge el propio precepto (artículo 27.3).

⁵¹ Sobre ello, en extenso, mi trabajo “El acceso público a datos en un contexto de transparencia y buena regulación”, ob. cit., pp. 11 y ss.

relación con el artículo 16.5). Excepcionalmente, cuando la relevancia del documento en el procedimiento administrativo lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, la Administración pública podrá solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original (artículo 28.5).

Por consiguiente, los documentos privados originales presentados por los interesados de manera presencial ante las Administraciones públicas deberán ser autenticados por vía electrónica -o sea, digitalizados- por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados, para su posterior incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado (artículo 16.5),⁵² si bien la autenticación de las copias podrá realizarse mediante funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada. A estos efectos y para conocimiento de los ciudadanos, deberá mantenerse actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas, que será plenamente interoperable y estará interconectado con los de las restantes Administraciones públicas para la oportuna comprobación de la validez de dicha habilitación. En este registro -que producirá efectos a partir del día 2 de octubre de 2018 (disposición final séptima de la LPC)- constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las ya mencionadas oficinas de asistencia (artículo 27.1).

En particular, los interesados en un procedimiento administrativo podrán solicitar, en cualquier momento, la expedición de copias auténticas de los documentos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por las Administraciones públicas, así como de cualquier documento en papel que presenten y que se vaya a incorporar al expediente administrativo electrónico (artículo 27.4). La expedición de copias auténticas de documentos públicos notariales, registrales y judiciales, así como de los diarios oficiales, se regirá por su legislación específica (artículo 27.6). En cuanto a los efectos

⁵² Sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptible de digitalización. Es más, reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos para ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios (artículo 16.5 *in fine*). Por otra parte, las copias que aporten los interesados al procedimiento administrativo tendrán eficacia exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones públicas, debiendo además los interesados responsabilizarse de la veracidad de los documentos que presenten (artículo 28.6 y 7).

legalmente previstos de las copias auténticas, las de documentos privados solamente surtirán efectos administrativos, y las copias realizadas por una Administración pública tendrán validez en las restantes Administraciones.

VI. BIBLIOGRAFIA CITADA

- BAÑO LEÓN, José María (2016): “Las garantías de los particulares en la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, en *La reforma del procedimiento administrativo y del régimen jurídico del sector público. Ponencias de la “Jornada sobre el Régimen Jurídico y el Procedimiento Administrativo Común*, Palma, 29 de marzo de 2016, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, pp. 23 y ss.
- BARNÉS, Javier (2017): “La Ley 39/2015, de procedimiento administrativo, desde una perspectiva histórica y comparada”, en Clara I. Velasco Ruiz (Dir.), *Reflexiones sobre la reforma administrativa. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo, pp. 31 y ss.
- CANALS AMETLLER, Dolors (2016): “El acceso público a datos en un contexto de transparencia y buena regulación”, en Dolors Canals Ametller (ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, pp. 11 y ss.
- (2014): “Reforma de la Administración Pública y Unidad de Mercado: incidencias en el régimen de intervención municipal en la actividad económica privada”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 36, pp. 28-46.
- (2014) “La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria”, en Eduardo Gamero Casado (Dir.), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 343 y ss.
- (2013): “Principios, reglas y garantías propias del Derecho público en la prestación privada de servicios económicos de interés general”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 158, pp. 127-156.
- (2012): “Las entidades colaboradoras de las Administraciones públicas catalanas: rasgos definitorios, actuación y régimen de intervención administrativa”, en Joaquín Tornos Mas (Dir.) *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y*

procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, Iustel, Madrid, 2012, pp. 593 y ss.

- (2003): *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada.
- CANO CAMPOS, Tomás (2016): “El autismo del legislador: la “nueva” regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, *Revista de Administración Pública*, núm. 201, pp. 25-68.
- CIERCO SEIRA, César (2017): “El “nuevo” procedimiento administrativo común”, en Clara I. Velasco Ruiz (Dir.), *Reflexiones sobre la Reforma Administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo, pp. 81 y ss.
- CORRETJA, Mercè (2017): “Régimen jurídico de las Administraciones públicas en clave competencial”, en Joaquín Tornos Mas (Coord.), *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier/Universidad de Barcelona, Barcelona, pp. 61 y ss.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2016): “El procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015, de 1 de octubre: novedades y algunas cuestiones problemáticas”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 41, pp. 14 y ss.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María (2017): *El derecho al acceso a la información pública en España*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor.
- FONT i LLOVET, Tomás (2017): “Administración Pública, Libertad y Mercado. Los criterios de la reforma administrativa”, en Joaquín Tornos Mas (Coord.), *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier/Universidad de Barcelona, Barcelona, pp. 25 y ss.
- GALLARDO CASTILLO, María Jesús (2016): “El procedimiento sancionador tras la reforma de 2015: reflexiones y propuestas para un debate”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179, pp. 111 a 139
- GAMERO CASADO, Eduardo (2017): “La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y criterios de aplicación”, en Eduardo Gamero Casado (Dir.) *Tratado de Procedimiento*

Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público, Tirant lo Blanch, Valencia, Tomo I.

- (2017): “La estructura de la legislación sobre procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público y criterios de aplicación”, en Eduardo Gamero Casado (Dir.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, Tomo I, pp. 192 y ss.

- (2016): “Panorámica de la Administración Electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, *Revista de Administración Pública*, núm. 175, pp. 15 a 27.

- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a Ángeles (2017): “Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento” en el libro colectivo Eduardo Gamero Casado (Dir.): *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 2551 y ss.

- LÓPEZ MENUDO, Francisco (2016): “Significación de los conceptos de procedimiento común y de régimen jurídico. Razones y sinrazones de la reforma”, en F. López Menudo (Dir.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Instituto García Oviedo, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, pp. 13 y ss.

- MARTÍN DELGADO, Isaac (2017): “La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de procedimiento administrativo común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración pública”, en Francisco López Menudo (Dir.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, pp. 41 y ss.

- (2016): “La reforma de la Administración (electrónica): hacia una auténtica innovación administrativa”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 32, pp. 5 a 10.

- MARTÍN REBOLLO, Luís (2015): “La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174, pp. 15 y ss.

- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luís (2017): “El contexto y los principios inspiradores de las Leyes 39 y 40/2015”, en Clara I. Velasco Ruiz (Dir.), *Reflexiones sobre la Reforma Administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo, pp. 9 y ss.,

- (2011): “El régimen necesariamente jurídico-público de los bienes, contratos, personal y entes instrumentales de los Poderes Públicos”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 27.
- (2011): “Derecho público y Derecho privado, disyuntiva determinante para el Estado de Derecho”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 26.
- MIR PUIGPELAT, Oriol (2017): “Veinte años no es nada: la oportunidad perdida con la nueva Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común”, en Joaquín Tornos Mas (Coord.) *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier/Universidad de Barcelona, Barcelona, pp. 49 y ss.
- (2017): “¿Better Regulation o Marketing? La nueva regulación básica del procedimiento de elaboración de reglamentos y normas con rango de ley”, en Clara I. Velasco Ruiz (Dir.), *Reflexiones sobre la Reforma Administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo, pp. 209 y ss.
- NAVAJAS REBOLLAR, Miguel (2016): “Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015”, *El Cronista el Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 63, pp. 50 a 59.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (2015): “El Informe de 2013 de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas”, en Rafael Myro Sánchez (Dir.), *Un nuevo modelo económico para España. Reformas estructurales para la recuperación y el crecimiento*, Mediterráneo Económico, núm. 24.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2016): “Derechos de los ciudadanos y de los interesados en sus relaciones con la Administración”, *Revista Española de Control Externo*, núm. 54, pp. 77 a 112.
- PEÑALVER i CABRÉ, Alexandre (2017): “Capacidad e interesados en el procedimiento administrativo”, en Joaquín Tornos Mas (Coord.), *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier/Universidad de Barcelona, Barcelona, pp. 151 y ss.
- PONCE SOLÉ, Juli (2017): “Calidad normativa, buen gobierno regulatorio y derecho a una buena administración: la mejora regulatoria en las Leyes estatales 39 y 40 de 2015”, en Joaquín Tornos Mas (coord.) *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del*

régimen jurídico del sector público, Atelier/Universidad de Barcelona, Barcelona, pp. 245 y ss.

- PRIETO ROMERO, Cayetano (2016): “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, núm. 201, pp. 335 a 372.

- REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (2014): “Análisis de Impacto Normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria”, *Revista de Administración Pública*, núm. 193, pp. 83 a 126.

- RIVERO ORTEGA, Ricardo y FERNÁNDEZ NIETO, Amador (2016): “La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico, ¿estamos preparados?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 105, pp. 453 a 471.

- RODRÍGUEZ PONTÓN, Francisco (2017): “La parte final de las Leyes 39 y 40: Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Propuesta de balance del panorama resultante de su análisis sistemático y comparativo”, en Joaquín Tornos Mas (coord.) *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*, Atelier/Universidad de Barcelona, Barcelona, pp. 301 y ss.

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2016) “El nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, pp. 31 a 55.

- SUÁREZ CANELO, Federico (2016): “El concepto de interesado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, *Cuadernos de Derecho Local QDL*, núm. 42, pp. 69 a 89.

- VAQUER CABALLERÍA, Marcos (2016): “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *Revista General del Derecho Administrativo*, núm. 42.

- VELASCO RICO, Clara I. (2017): “Novedades en materia de administración electrónica”, en *Reflexiones sobre la Reforma Administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, libro colectivo por ella dirigido, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo, pp. 125 y ss.