

# **LAS ESCASAS NOVEDADES PROCEDIMENTALES DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**Roberto Galán Vioque**

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Sevilla

rgvioque@us.es

## **Resumen**

Este artículo tiene como objeto analizar las principales novedades, realmente escasas, que la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas ha introducido en el ámbito del procedimiento administrativo. Para ello, después de señalar los aspectos generales que en materia de procedimiento administrativo persigue, se estudian en profundidad los cambios procedimentales que se han incluido tanto en el procedimiento administrativo común como en los procedimientos sancionador y para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas, cuyo regulación también se ha integrado en esta Ley.

## **Palabras clave**

Procedimiento administrativo, Administración electrónica, simplificación administrativa, procedimiento sancionador, procedimiento de responsabilidad administrativa.

## **Summary**

This article analyzes the main novelties, really scarce, that the new Law 39/2015, October 1st, of the Common Administrative Procedure of the Public Administrations has introduced in the scope of the administrative procedure. For this, after pointing out the general aspects that the administrative procedure pursues, it has been studied the procedural changes that have been included in the common administrative procedure as well as in the sanctioning procedures and for the requirement of liability to the Public Administrations, whose regulation has also been integrated into this Law.

## **Keyterms**

Administrative procedure, electronic administration, administrative simplification, sanctioning procedure, administrative liability procedure.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA UNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. 1. La unificación del régimen jurídico del procedimiento administrativo. 2. Las restricciones al establecimiento de trámites procedimentales distintos a los recogidos en la LPAC. 3. Excepciones a la unificación de los procedimientos administrativos. 4. El incomprensible olvido de los procedimientos disciplinarios. III. EL IMPULSO A LA TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. 1. La ampliación de los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. 2. La obligatoria tramitación electrónica de los procedimientos administrativos. IV. LAS NOVEDADES PROCEDIMENTALES INTRODUCIDAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. 1. Información y actuaciones previas. 2. Medidas provisionales. 3. Desarrollo de la iniciación oficio del procedimiento administrativo. 4. Adaptación de la presentación de solicitudes y su adaptación a la tramitación electrónica. 5. Aportación de documentación y desaparición de la obligación de incorporar los resultados de sondeos y encuestas. 6. Prueba. 7. Informes. 8. Trámite de audiencia e información pública. 9. Novedades relativas a la resolución del procedimiento administrativo. IV. LA GENERALIZACIÓN DE UNA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. V. LAS PRÁCTICAMENTE INEXISTENTES NOVEDADES INTRODUCIDAS EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADOR Y DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. 1. La consideración del procedimiento sancionador como un procedimiento administrativo común singular. 2. La elevación a rango de ley del procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas.

### **I. INTRODUCCIÓN**

La aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de noviembre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC), junto a su Ley siamesa 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público (LRJSP), ha supuesto una auténtica conmoción para el Derecho Administrativo español. Si su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común por lo que se refiere a la regulación del procedimiento administrativo se había ocupado de adaptar el contenido de la vieja Ley de Procedimiento administrativo de 1958 a los principios constitucionales del Estado de Derecho y al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades, la LPAC le ha imprimido un giro importante tratando de unificar el régimen del procedimiento administrativo dentro de la noción de procedimiento administrativo común y de impulsar

con fervor la utilización de las nuevas tecnologías<sup>1</sup> en el ámbito de las actuaciones de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, lo cierto es que las novedades que se han introducido en la LPAC desde el punto de vista procedimental son muy escasas. Lo que cuestiona la necesidad de este tan drástico cambio normativo. El presente estudio se va a centrar en las escasas novedades del procedimiento administrativo en la nueva Ley.

## **II. LA UNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN**

Dos han sido los principales objetivos que se marcó la LPAC. Por un lado, tratar de unificar la regulación del procedimiento administrativo como se desprende palmariamente de su propia exposición de motivos donde se afirma que por *“lo que se refiere al procedimiento administrativo, entendido como el 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 esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades «ratione materiae» o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico”*<sup>2</sup>.

### **1. La unificación del régimen jurídico del procedimiento administrativo**

Con la nueva LPAC el Estado ha apurado al máximo el alcance de su competencia exclusiva que se recoge en el artículo 149.1.18ª de la Constitución sobre la regulación del *«procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas»* y del *«sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas»*. Separándose claramente de lo que hizo la LRJPAC que asumió una interpretación mucho más restrictiva de este título competencial.

---

<sup>1</sup> Como señalan LÓPEZ MENUDO, F. (2016), *Significación de los conceptos de procedimiento común y de régimen jurídico. Razones y sinrazones de la reforma*, en LÓPEZ MENUDO, F. (Director), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Editorial Universidad de Sevilla. Colección Instituto García Oviedo, p. 19 y SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2016), *Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación*, Documentación Administrativa, nº 2, 2015, pp. 1-15.

<sup>2</sup> Punto II.

De este modo, en el artículo 1.1 de la LPAC se establece con rotundidad que esta Ley “*tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria*”. Es una novedad destacada que se integren dentro del procedimiento administrativo común también la regulación de los procedimientos sancionadores y los relativos a la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas<sup>3</sup>.

La anterior Ley 30/1992, siendo escrupulosamente respetuosa con la asentada doctrina del Tribunal Constitucional establecida en torno a la competencia del Estado sobre procedimiento administrativo común (Art. 149.18ª CE) en la que se consideraba que la competencia para regular un procedimiento administrativo correspondía a quien tuviese reconocida la competencia sustantiva<sup>4</sup>, optó por dedicarle un Capítulo (El Capítulo II de su Título IX de la potestad sancionadora) a la regulación con carácter básico de los principios del procedimiento sancionador. Estos principios procedimentales fueron inmediatamente desarrollados sólo para el Estado por medio del el Real Decreto 1398/1993, de 4 agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RPS). Sin perjuicio de su aplicación supletoria en aquellas Comunidades Autónomas, que fueron la mayoría, que no aprobaron una regulación expresa del procedimiento sancionador.

El País Vasco llegó a promulgar su Ley 2/1998, de 20 de febrero, de Potestad sancionadora de las Administraciones Públicas del País Vasco; mientras que el resto que lo hicieron lo regularon por vía reglamentaria (Decretos 9/1994, de 8 de febrero, que aprueba el Reglamento de procedimientos sancionadores de Extremadura; 14/1994, de 10 de febrero, que aprueba el Reglamento de procedimiento de potestad sancionadora de Illes Balears; 21/1994, de 24 de febrero, que aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador general de Asturias y 28/2001, de 30 de enero, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de Aragón). La aprobación de la LPAC tiene como consecuencia el desplazamiento de toda esta normativa autonómica, ya que de conformidad con lo que se establece su Disposición final primera su regulación tiene con carácter general naturaleza básica o resulta de aplicación plena y muy pocos de sus preceptos se aplican únicamente a la Administración General del Estado<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Como se señala en GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (Coordinador) (2016), Procedimiento administrativo y régimen jurídico, Comares, Granada, 2016, p. 7 está integración es algo parecido a lo que ya hizo la Ley de Enjuiciamiento civil que “*integra las especialidades procesales de ciertos supuestos o materias dentro de la regulación general*”.

<sup>4</sup> Por todas, la STC 227/1988, de 29 de noviembre.

<sup>5</sup> Arts. 92 primer párrafo, 111, 114.2 y disposición transitoria segunda y aquellos de sus apartados en los que se prevé su aplicación exclusiva a esta Administración.

Esta opción que ha tomado la LPAC de integrar dentro de la regulación del procedimiento administrativo común al procedimiento sancionador, de forma aparentemente contradictoria con la tradicional doctrina constitucional, tiene su amparo en un giro jurisprudencial<sup>6</sup> que se produjo con la STC 130/2013, de 4 de junio<sup>7</sup>, en la que el alto Tribunal de forma un tanto forzada<sup>8</sup> admitió la constitucionalidad, en el marco de la impugnación de la regulación del procedimiento administrativo subvencional efectuada por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones, de “*una regulación singular común tanto de su iter procedimental como de otros aspectos (requisitos de validez, de eficacia...)* que, de acuerdo con la doctrina constitucional, se incardinan en el concepto de procedimiento administrativo común” (F.J. 8º).

Con una fundamentación diferente la LRJPAC también optó por dejar fuera de su regulación al procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas. Aquí no había problemas competenciales porque la regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas constituye una competencia plena del Estado *ex* artículo 149.1.18ª de la Constitución. Sin embargo, se prefirió, por razones de técnica legislativa que a nivel legal se introdujera una regulación mínima, la contenida en sus artículos 142 y 143, y que su desarrollo se hiciera por vía reglamentaria que se hizo efectiva por medio del Real Decreto 429/1993, de 26 marzo, que aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RRP).

## **2. Las restricciones al establecimiento de trámites procedimentales distintos a los recogidos en la LPAC**

Para asegurarse de que no se pueda volver a producir una dispersión en la regulación del procedimiento administrativo, como sucedió con la LRJPAC, se han introducido en el apartado 2 de su artículo 1 distintas restricciones de carácter formal y sustantivo. En primer lugar, se establece una reserva de ley para la regulación de trámites distintos o adicionales a los que se contienen en la propia LPAC. La intervención reglamentaria en relación con los procedimientos administrativos, ya sea estatal, autonómica o local, se reduce también considerablemente ya que sólo podrán establecer “*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*” (Art. 1.2 in fine LPAC). A estas limitaciones formales se le añade otra de carácter sustantivo o material. La Ley que quiera crear unos trámites adicionales tendrá que justificar en su propio texto porque se exige que se haga

---

<sup>6</sup> Analizado por CARRILLO DONAIRE, J..A. (2016), *Capítulo I Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y disposiciones finales y adicionales)* en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H(Director), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, Las Rozas, pp. 27 y ss. .

<sup>7</sup> Confirmada poco después por la STC 135/2013, de 6 de junio y más tarde por las SSTC 166/2014, de 22 de octubre y 91/2017, de 6 de junio.

<sup>8</sup> Como señaló el tristemente desaparecido Magistrado Ortega Álvarez en el voto particular que formuló a este fallo.

de “*forma motivada*” porque así resulta “*eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento*”.

Aunque hay que señalar lo incoherente que resulta que estas restricciones sólo jueguen respecto de las leyes autonómicas que son las únicas que tienen que respetar la naturaleza plena o básica de la LPAC pero no respecto de las estatales. Las Cortes Generales, por el contrario, al tratarse de leyes ordinarias podrán añadir nuevos trámites en cualquier ley posterior que la derogue implícitamente. Lo que evidencia la vocación centralizadora de la LPAC.

### **3. Excepciones a la unificación de los procedimientos administrativos**

La Disposición adicional primera de la Ley, en su apartado 1, reserva una mínima intervención a los Legisladores autonómicos *ratione materiae*, que por supuesto también podrán ejercitar las Cortes Generales, que podrán mediante leyes especiales -es decir aquellas que regulan sectores específicos (como el urbanismo, el medio ambiente, etc...)- establecer tramites adicionales o distintos a los que contempla la LPAC o incluso suprimir alguno de ellos. Estos trámites, aunque no el resto del procedimiento administrativo según se establece literalmente en este precepto, se regirán por lo dispuesto en estas leyes especiales.

Lo que no aclara este precepto, y resulta desde luego criticable, es si sería necesario que estos trámites administrativos, o su falta de exigencia, tengan que cumplir los requisitos materiales previstos en el mencionado artículo 1.2. Como parece que debería ser.

Más incompresible, por la incoherencia que demuestra, resulta que la propia LPAC prevea en el apartado siguiente de esta Disposición la aplicación preferente de la normativa específica –que podría ser, y de hecho es, en parte reglamentaria- que regula los procedimientos administrativos de mayor trascendencia que hoy por hoy tramita la Administración General del Estado<sup>9</sup>. Se trata de materias de su competencia como los tributos, aduanas, seguridad social y desempleo, tráfico y seguridad vial y extranjería y asilo. Es cierto que en la RJPAC en sus disposiciones adicionales quinta, sexta, séptima y octava bis ya preveía la aplicación preferente de esta normativa específica. Pero esta Ley no tenía ninguna vocación unificadora.

### **4. El incomprensible olvido de los procedimientos disciplinarios**

Lo que resulta ciertamente censurable es que la nueva LPAC no haya hecho ninguna referencia a los procedimientos disciplinarios respecto del personal al servicio de las Administraciones Públicas que la disposición adicional octava de la RJPAC excluía expresamente de su aplicación. Dado el pretendido carácter unificador de la LPAC lo más lógico hubiese sido que también se hubiese integrado del procedimiento administrativo

---

<sup>9</sup> Criticado por COSCULLUELA MONTANER, L. (2016) en su *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, p. 379.

común a los procedimientos disciplinarios. Esta opción se vería reforzada por la extensión que la LRJSP, en su artículo 25.3, hace de su regulación de los principios de la potestad sancionadora “*al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo*”.

Esta omisión obliga a realizar un esfuerzo interpretativo para determinar cuál sea la normativa aplicable a los procedimientos disciplinarios que carece de toda justificación.

### **III. EL IMPULSO A LA TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

Junto a su marcada vocación recentralizadora la LPAC ha hecho una apuesta decidida por la plena incorporación de las nuevas tecnologías al ámbito de las relaciones jurídico-administrativas que, lógicamente, lleva consigo una generalización de los procedimientos administrativos electrónicos. Como se afirma también en su exposición de motivos “*en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados. Por otra parte, la regulación de esta materia venía adoleciendo de un problema de dispersión normativa y superposición de distintos regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí, de lo que es muestra la sucesiva aprobación de normas con incidencia en la materia, entre las que cabe citar: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Ante este escenario legislativo, resulta clave contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello revertirá en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas*”<sup>10</sup>.

#### **1. La ampliación de los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas**

---

<sup>10</sup> Punto III.

Aunque la Ley 30/1992 recogió algunas previsiones aplicables al uso de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue, sin duda, la posterior Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, la que asentó un régimen jurídico avanzado y completo de lo que se conoce como la Administración electrónica. Instauró el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas que llevaba asociada la obligación de que éstas se dotaran de los medios y sistemas necesarios para hacer efectivo este derecho. Esta Ley fue desarrollada reglamentariamente por medio del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Aunque la crisis económica produjo una clara ralentización en la introducción de sus previsiones.

Las dos Leyes administrativas de 2015, tanto la LPAC como la LRJSP, retoman la regulación de las relaciones jurídicas administrativas y la Administración electrónica con fuerza dándole “otra vuelta de tuerca”<sup>11</sup>. Derogando expresamente ambas disposiciones.

Lo que en la Ley 11/2007 era un derecho de los ciudadanos, el de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas que excepcionalmente podría tener un carácter obligatorio, se convierte ahora en una obligación general de los interesados de la que sólo quedan excluidas las personas físicas. Y no de todas ellas, porque, como se establece en el artículo 14.3 de la LPAC “[r]eglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

Y, además, hay que tener presente que todas las relaciones que entablen entre sí las Administraciones Públicas deben hacerse electrónicamente de conformidad con lo que dispone el artículo 3.2 de la LRJSP que establece que las “*Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados*”.

## **2. La obligatoria tramitación electrónica de los procedimientos administrativos**

No obstante, como ha señalado MENENDEZ SEBASTIÁN aunque la LPAC haya establecido una preferencia por la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos apenas hay “*referencias que dentro de ese procedimiento hace la norma*

---

<sup>11</sup> Vid. in extenso a MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2016), *El Régimen Jurídico del Nuevo Procedimiento Administrativo Común*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, pp 87 y ss. y 12 y ss. .



*al aspecto electrónico, limitándose prácticamente al inicio y a la terminación o, más bien a dos cuestiones concretas de las mismas: las solicitudes y las resoluciones”<sup>12</sup>.*

Aparte de estas consideraciones, que se abordarán más adelante, se impone a la Administración que cuando impulse los procedimientos, que siempre le corresponde realizar de oficio, lo haga obligatoriamente “*por medios electrónicos, respetando los principios de transparencia pública*” (Art. 71.1 in fine) y se prevé también que la instrucción, de acuerdo con lo establece ahora el artículo 75.1 de la LPAC, se realice por el órgano que tramita el procedimiento de oficio “*a través de medios electrónicos*”, añadiéndose que las “*aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos*” (Art. 75.2). Con lo que, cuando se complete la informatización de todos los procedimientos administrativos, va a resultar más difícil que se puedan anteponer irregularmente unos procedimientos a otros<sup>13</sup>.

Aunque la plena operatividad de las principales novedades que afectan a la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, como el registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo único electrónico se han pospuesto todavía dos años más después la entrada en vigor de estas dos leyes hasta octubre de 2018<sup>14</sup>

#### **IV. LAS NOVEDADES PROCEDIMENTALES INTRODUCIDAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN**

La LPAC ha introducido muy pocas novedades en la tramitación del procedimiento administrativo. Entre ellas se pueden destacar las siguientes:

##### **1. Información y actuaciones previas**

El artículo 55.1 de la LPAC ha generalizado para todos los procedimientos administrativos, con independencia de que se inicien de oficio o a instancia de parte, la posibilidad de que el órgano competente antes del inicio del procedimiento pueda abrir un periodo de información o unas actuaciones previas <<*con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento*>>. Esta previsión antes estaba previsto solo para los procedimientos sancionadores<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> En su (2016) *La implementación de la Administración electrónica en las nuevas leyes*, EL CRONISTA del Estado Social y Democrático de Derecho, nº 63, p. 15.

<sup>13</sup> MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2016), *El Régimen Jurídico del Nuevo Procedimiento Administrativo Común*, op. cit, señala que “*hubiese sido deseable que el Legislador perfilará más el régimen del principio de impulso y sus excepciones o matices, exigiendo de manera imperativa un informe motivado de las razones que han determinado no seguir el orden de incoación o que han provocado dilaciones en los plazos normales de tramitación de los procedimientos*” (pp. 315 y 316).

<sup>14</sup> Disposición final Séptima de la LPAC.

<sup>15</sup> Art. 12 del RPS.

Se trata, por lo tanto, de una facultad que se le reconoce al órgano administrativo competente para iniciar el procedimiento tanto cuando se incoe de oficio como a instancia de parte, que la LRJPAC reservaba, en su artículo 69.2, sólo a los procedimientos que se iniciaban de oficio. Aunque esta nueva previsión va a tener una muy escasa o nula aplicación práctica en los procedimientos iniciados a instancia de parte a menos que el órgano administrativo quiera anticiparse a la presentación de solicitudes<sup>16</sup>.

Si un órgano administrativo tiene conocimiento de unos hechos que pueden obligarle a incoar de oficio un procedimiento puede con carácter previo ordenar una serie de actuaciones para comprobar la relevancia de estos hechos. Estas actuaciones, como todavía no hay procedimiento administrativo, no se tienen que notificar a las personas que puedan verse afectadas. Si la actuación consiste en una toma de declaración de un posible interesado se le tendrá que advertir de que se trata de una actuación previa y de que todavía no se ha abierto ningún procedimiento. Estas decisiones tampoco son recurribles. Si al final la Administración se decide finalmente por abrir el correspondiente procedimiento administrativo el resultado de estas actuaciones previas deberán incorporarse al expediente administrativo para evitar cualquier clase de indefensión.

## **2. Medidas provisionales**

Se han introducido también cambios relevantes en la regulación de las medidas provisionales que son aquellas que adopta el órgano competente para resolver, de oficio o a instancia de parte, para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer cuando hubiesen suficientes elementos de juicio. Su adopción tiene que venir expresamente motivada<sup>17</sup>. Las medidas provisionales se encuentran reguladas ahora en el artículo 56 de la LPAC. Este precepto exige, con la clara intención de hacer más restrictivo su uso, que las medidas provisionales se adopten <<de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad>> (Art. 56.1 *in fine*).

Como quiera que la resolución con la que se adopten medidas provisionales tiene que estar motivada, *ex* artículo 35.1 d) de la LPAC, el órgano administrativo deberá justificar en la resolución que se cumple con estos tres principios, lo que podrá ser utilizado en su eventual posterior control.

Se ha endurecido también la regulación de las denominadas medidas provisionalísimas que son las que puede adoptar el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento antes incluso de que se inicie el procedimiento administrativo para la protección provisional de los intereses implicados. La LPAC, en su artículo 56.2, exige ahora no solo que haya una situación de urgencia sino que esta sea <<inaplazable>> y que además las medidas provisionales que se quieran adoptar <<resulten necesarias y

---

<sup>16</sup> Estas limitaciones le llevan a GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., (2016), *Capítulo VI El procedimiento administrativo Común: Iniciación y ordenación* en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H (Director), La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común, Wolters Kluwer, Las Rozas, p. 224 a rechazar la posibilidad de que pueda ser empleada esta posibilidad fuera de los procedimientos que se inicien de oficio.

<sup>17</sup> Arts. 35 d) y 56.1 de la LPAC.

*proporcionadas>>*. Estas medidas provisionalísimas, como antes, deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción. A pesar de ser un acto de trámite puede ser objeto de un recurso autónomo. Si no se inicia el procedimiento en este plazo o el acuerdo de iniciación no las recoge quedarán sin efecto.

Probablemente la novedad de mayor calado que se ha introducido en relación con las medidas provisionales haya sido la inclusión de un largo listado de medidas, con una absurda remisión a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (Art. 56.3 LPAC)<sup>18</sup>. En este listado figuran la suspensión temporal de actividades, la prestación de fianzas, la retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento, el embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos, el depósito, la retención o inmovilización de cosa mueble, la intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad ilícita que se pretende prohibir o hacer que cese, la consignación o constitución de depósito de las cantidades reclamadas, la retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas<sup>19</sup>. Con este tan abultado listado de medidas provisionales de carácter exorbitante se comprende que la LPAC se haya preocupado por restringir su utilización por parte de las Administraciones Públicas. Teniendo en cuenta que, además, no se trata de una lista cerrada ya que la letra i) del apartado 3 de este artículo 56 termina señalando que podrán adoptarse también “[a]quellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución”.

### **3. Desarrollo de la iniciación oficio del procedimiento administrativo**

La LPAC se ha preocupado por desarrollar con detalle, en los artículos 59 a 62, el alcance que tiene el inicio de oficio, por acuerdo del órgano competente, de un procedimiento administrativo. Esta iniciación puede tener su origen en una decisión propia, ser consecuencia de una orden superior, provenir de una petición razonada de otros órganos o basarse en una denuncia previa. En realidad, lo que ha hecho esta Ley ha sido elevar a rango legal, con algunas adaptaciones para generalizarlos a todos los procedimientos, lo que ya se regulaba en el artículo 11.1 del RPS para los procedimientos sancionadores.

Así se entiende por propia iniciativa “*la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento*”

---

<sup>18</sup> Como ha destacado MARTÍN REBOLLO, L. (2016), *La potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial: los nuevos procedimientos especializados*, en LÓPEZ MENUDO, F. (Director), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Editorial Universidad de Sevilla. Colección Instituto García Oviedo, p. 351 se trata de “una extraña remisión a la Ley de Enjuiciamiento Civil porque tal remisión resulta cuando menos extravagante, como también señaló el Consejo de estado en su informe sobre el Anteproyecto, que calificó de no afortunada remisión”.

<sup>19</sup> Art. 56.3 de la LPAC.

por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación”<sup>20</sup>. Se considerará una orden superior “la emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento”<sup>21</sup>.

Mientras que es una petición razonada “la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación”<sup>22</sup>. Esta petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento. Pero si descarta incoar el correspondiente procedimiento estará obligado a comunicar al órgano que le hizo la petición razonada los motivos por los que no procede su iniciación.

Pero, sin duda, la regulación más relevante y, además prolija, es la que se realiza por primera vez en una Ley de procedimiento administrativo de la importante figura de la denuncia. En el artículo 62.1 de la LPAC se define la denuncia como “el acto por el que 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”. Incompresiblemente se sigue exigiendo en la nueva Ley, como hacía el RPS, que el denunciante esté identificado cuando ya se admiten las denuncias anónimas en importantes sectores de la actividad administrativa (P.e. Tráfico y seguridad vial o defensa de la competencia)<sup>23</sup>.

Positivando una reiterada jurisprudencia se rechaza que con carácter general la presentación de una denuncia confiera al denunciante, de por sí, la condición de interesado en el procedimiento (Art. 62.5). La denuncia tampoco vincula al órgano que sea competente para incoar el procedimiento administrativo. La LPAC sólo obliga a este órgano a motivar la decisión de no iniciar el procedimiento si en la denuncia se invocó un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas y también sólo en estos casos a notificar al denunciante la decisión que finalmente adopte de iniciar o no el procedimiento (Art. 62.3).

En la novedosa regulación de la denuncia destaca la incorporación de forma generalizada de los denominados “sistemas de clemencia” en el ámbito sancionador, cuya ubicación más lógica debería haberse sido en la regulación sustantiva de la potestad sancionadora que se encuentra en la LRJSP y que se abordará más adelante cuando se

---

<sup>20</sup> Art. 59.

<sup>21</sup> Art. 60.1.

<sup>22</sup> Art. 61.1.

<sup>23</sup> Sobre el alcance de las denuncias anónimas véase a GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., (2016), *Capítulo VI El procedimiento administrativo Común: Iniciación y ordenación*, op. cit., p. 242 y ss. .

analicen las innovaciones que se han introducido en el ámbito de los procedimientos sancionadores.

Lo que sorprende es que en una regulación tan completa de la iniciación de oficio de los procedimientos administrativos no se haya incluido un supuesto, cada vez más frecuente, como es el de la incoación sin que intervenga ningún empleado público porque se encuentre completamente automatizada. En cierta forma esta cuestión se contempla en la LRJSP que exige en su artículo 41 que con carácter previo a la instauración de un procedimiento automatizado se determinen el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente y también el órgano que deba ser considerado responsable a efectos de impugnación<sup>24</sup>. Como sistemas de firma para una actuación administrativa automatizada su artículo 42 prevé el uso del sello electrónico de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico reconocido o cualificado o de un código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de Derecho Público que permita la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a su sede electrónica.

#### **4. Adaptación de la presentación de solicitudes y su adaptación a la tramitación electrónica**

La LPAC se ha ocupado, en su artículo 66, de adaptar a las exigencias derivadas de la tramitación electrónica los requisitos de las solicitudes de iniciación de un procedimiento administrativo por parte de los particulares que antes se recogían en el artículo 70 de la Ley 30/1992. El solicitante, además de los requisitos tradicionales<sup>25</sup> tendrá ahora que identificar el medio electrónico, o en su defecto, el lugar físico en que desea que se practique la notificación y aportar adicionalmente una dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico para que las Administraciones Públicas puedan avisarle del envío o puesta a disposición de sus notificaciones. La firma del solicitante se puede acreditar por cualquier medio, incluidos lógicamente los electrónicos. Se exige que se consigne el código de identificación del órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige la solicitud que deberá facilitarse en las oficinas de asistencia en materia de registros y figurar actualizados en las sedes electrónicas de cada Administración.

Como novedad se regula en el artículo 66.5 de la LPAC una práctica habitual en los procedimientos electrónicos que consiste en que en los “*sistemas normalizados de solicitud se incluyan comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones u*

---

<sup>24</sup> Art. 41.2 de la LPAC.

<sup>25</sup> Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente; hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud y el lugar y fecha.

*ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el interesado verifique la información y, en su caso, la modifique y complete”.*

En la relación con la subsanación y mejora de las solicitudes se ha añadido en el apartado 4 del artículo 86 de la LPAC la obligación de que se subsanen las solicitudes presentadas de forma presencial por personas o entidades que se encuentren obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración. En estos supuestos las Administraciones Públicas tendrá que requerir al interesado para que la subsane mediante su presentación electrónica. Se tomará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación lo que supone una merma clara en las posibilidades de subsanaciones de quienes están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración<sup>26</sup>.

## **5. Aportación de documentación y desaparición de la obligación de incorporar los resultados de sondeos y encuestas**

Dónde sí que hay cambios, y relevantes, es en relación con los documentos que los interesados tienen la obligación de aportar en el procedimiento administrativo que se regula en el artículo 28 de la LPAC<sup>27</sup>. La normativa aplicable podrá exigir al interesado la aportación al procedimiento administrativo de los datos y documentos que se crean necesarios y éstos podrá presentar, además, cualquier otro que estimen conveniente. La novedad radica en que si los ciudadanos dan su consentimiento a que se consulten los datos o documentos que obran en otras Administración se les exonera de la obligación de presentarlos ellos mismos, salvo que se oponga expresamente el interesado o una ley exija un consentimiento expreso se presumirá esta autorización<sup>28</sup>. Además, se prohíbe la exigencia de documentos originales “*salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario*” (Apartado 3). Sólo excepcionalmente, cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, las Administraciones podrá solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que le podrán requerir la exhibición del documento o de la información original.

Estas previsiones constituyen un avance significativo en la posición de los interesados frente a la Administración. Es un cambio de paradigma. Inicialmente eran los ciudadanos los que tenían la carga de presentar cuantos documentos vinieran exigidos por la normativa aplicable. La Ley 30/1992 dio un primer paso excluyendo de esta obligación cuando la documentación tuviera que presentarse ante la misma Administración que lo tuviese en su poder. Ahora esta carga va a caer del lado de las Administraciones Públicas.

---

<sup>26</sup> Como han señalado MENENDEZ SEBASTIÁN (2016) en *La implementación de la Administración electrónica en las nuevas leyes*, op. cit. p. 18. Y GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., (2016), *Capítulo VI El procedimiento administrativo Común: Iniciación y ordenación*, op. cit., pp. 284 y ss. .

<sup>27</sup> Véase, *in totum* a GONZÁLEZ BUSTOS, M.A., (2016), *Capítulo II La actividad de las Administraciones Públicas*, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H, *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, Las Rozas, pp. 114 y ss. .

<sup>28</sup> Art. 28.2 LPAC

Tendrán que ser ellas las que accedan telemáticamente a los documentos del resto de las Administraciones Públicas, con las que tienen que estar interconectadas electrónicamente. Bastándole al ciudadano que indique la Administración que dispone de ese documento porque fue quien lo emitió o porque ya la había presentado allí antes. Solo excepcionalmente si las Administraciones Públicas no lo pueden conseguir podrán solicitárselo al interesado.

Sorprende que haya desaparecido del texto de la LPAC la referencia a la inclusión en la instrucción de los resultados de los sondeos y encuestas que se haya realizado, con la identificación técnica del procedimiento seguido para su obtención, que se encontraba en el artículo 78.2 de la Ley 30/1992. Sería un grave retroceso que esta documentación se la considerara como información de carácter auxiliar o de apoyo, en el sentido del ahora artículo 70.4 de la LPAC, y se la excluyese del expediente administrativo. Lo que podría generar situaciones de indefensión de los interesados en el procedimiento. Su inclusión o no deberá depender únicamente de su relevancia para la resolución de fondo del procedimiento.

## **6. Prueba**

En relación con la prueba se han introducido bastantes modificaciones, aunque ninguna de calado. La remisión que se hace a que la valoración de la prueba se realice “*de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*” parece un reconocimiento claro del principio de libre apreciación de la prueba que corresponde realizar al órgano administrativo que tenga que resolver<sup>29</sup>. Se ha incorporado la posibilidad de que el instructor de un procedimiento, a petición de los interesados, pueda acordar un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días (Art. 71.2). Por último se han generalizado para todos los procedimientos administrativos algunas particularidades que estaban ya previstas en el RPS<sup>30</sup> como la presunción de veracidad de los hechos constatados por funcionarios con la condición de autoridad (Art. 77.5), el carácter preceptivo de los informes que se hayan pedido como prueba (Art. 77.6) o la obligación de que se incorpore a la propuesta de resolución la valoración de las pruebas practicadas cuando constituyan el fundamento básico de la decisión (Art. 77.7).

## **7. Informes**

En materia de informes la LPAC ha realizado un cambio de gran trascendencia práctica<sup>31</sup>. La Ley 30/1992 introdujo en su artículo 83.3 un extraño *tertium genus* de informe que se situaba entre la tradicional distinción entre los informes preceptivos y los vinculantes que calificó como “*determinante*”. Estos informes determinantes eran

---

<sup>29</sup> Art. 71.2 de la LPAC.

<sup>30</sup> Apartados 4 a 6 de su artículo 17.

<sup>31</sup> Como adelantara CIERCO SEIRA, C. (2016), *Breves consideraciones sobre la regulación del informe en el Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Documentación Administrativa, nº 2, 2015, p. 1 de su edición digital.

preceptivos, pero no vinculantes, y producían al igual que estos el efecto de suspender *sine die* la tramitación del procedimiento administrativo cuando expiraba el plazo legalmente establecido para su emisión hasta que se recibieran.

De acuerdo con lo que establece ahora el artículo 80.3 de la LPAC si no se emite un informe que es preceptivo en el plazo establecido se suspenderá el curso del procedimiento pero tan sólo por el plazo máximo de tres meses previsto en su artículo 22.1 d). Si en este plazo no se recibe el informe se podrá proseguir con el procedimiento salvo lógicamente que fuera vinculante<sup>32</sup>.

Los informes tendrán que emitirse a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que se establecen en el artículo 26 de la LPAC (Art.80.2).

## **8. Trámite de audiencia e información pública**

Sorprendentemente, y a pesar de la importancia que la participación pública está adquiriendo en el ámbito de la actuación administrativa, los cambios introducidos en relación con el trámite de audiencia y de información pública son prácticamente testimoniales. Así en relación con el trámite de audiencia se ha introducido en el artículo 82.1 de la LPAC una “coletilla final” para indicar que en este trámite se tendrán que tener en cuenta las limitaciones previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sin especificar ninguna. Habrá que entender que se refiere a los límites genéricos que se recogen en su artículo 14 y sobre todo a la protección de los datos personales que pudieran figurar en el expediente que se contemplan en su siguiente artículo 15.

La única novedad, por otra parte lógica, que aparece en relación con la información pública es que se obliga ahora a que el expediente administrativo, aparte de que pueda consultarse de manera presencial, esté disponible también a través de medios electrónicos en la sede electrónica de cada Administración Pública.

## **9. Novedades relativas a la resolución del procedimiento administrativo**

La LPAC mantiene también prácticamente intacto el régimen de la finalización de los procedimientos administrativos. Importándolo también de la regulación del procedimiento administrativo sancionador<sup>33</sup> se ha introducido la posibilidad de que el órgano competente para resolverlo antes de dictar su resolución pueda, mediante acuerdo motivado, ordenar “*la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento*”. Quedan fuera de la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento. Este acuerdo tiene que notificarse a los interesados que podrán formular

---

<sup>32</sup> Véase a ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS. M.L., (2016), *Capítulo VI Instrucción del procedimiento. Finalización del procedimiento. De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común. Ejecución* en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H (Director), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, Las Rozas, p. 325.

<sup>33</sup> Art. 20.1 RPS.



alegaciones en el plazo de siete días siguientes al de la finalización de las actuaciones complementarias que tendrán que practicarse en un plazo no superior al de quince días. La apertura de estas actuaciones complementarias suspende el plazo que tiene la Administración para resolver el procedimiento y notificar la correspondiente resolución (Art. 87).

La LPAC obliga, en su artículo 88. 4, a las Administraciones Públicas a que todas sus resoluciones, con independencia del medio por el que se vayan a notificar, se dicten electrónicamente, garantizando <<la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice>>. Con esta medida se quiere asegurar que se cumple con la previsión contenida en el artículo 42.1 de la LPAC de que todas las notificaciones que se practiquen en papel se pongan también a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que el interesado pueda acceder a su contenido voluntariamente por este medio.

Su artículo 88.7 generaliza, lo que era una práctica habitual y se encontraba ya previsto también en el RPS para los procedimientos sancionadores<sup>34</sup>, la obligación de que cuando el órgano administrativo que ha instruido el procedimiento es distinto del que tiene la competencia para resolverlo, el instructor tenga que elevarle una propuesta de resolución. Como quiera que este precepto sólo prevé expresamente que se tenga que notificar a los interesados las propuestas de resolución precisamente en los procedimientos sancionadores para que se puedan formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones pertinentes habrá que entender que esta notificación no es necesaria en los demás procedimientos administrativos.

La LPAC en su artículo 93 ha introducido *ex novo* la posibilidad de que la Administración pueda desistirse de un procedimiento que haya iniciado de oficio aunque condicionándolo a que se den los supuestos y se cumplan los requisitos que tienen que estar previstos en una ley. Habrá que estar, por lo tanto, a estas leyes concretas para ver cuál pueda ser el alcance de este desistimiento. La muy reciente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por ejemplo, regula en su artículo 152 el desistimiento en el procedimiento de adjudicación por la Administración que de acuerdo con su apartado 4 “*deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa*”<sup>35</sup>.

Por último, hay que destacar que respecto a la caducidad de los procedimientos administrativos se ha positivado una sólida doctrina jurisprudencial que admite la incoación de un ulterior procedimiento aunque el anterior haya sido declarado previamente caducado. Con este precepto probablemente se quiera salir al paso de alguna jurisprudencia recaída en el ámbito de los procedimientos sancionadores que se había

---

<sup>34</sup> Art. 18.

<sup>35</sup> Como antes hacía el artículo 155.4 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 noviembre.

inclinado por no permitir una segunda incoación tras un primer procedimiento caducado<sup>36</sup>. De acuerdo con lo que dispone ahora el artículo 95.3 de la LPAC la *“caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción”* y añade además que en estos supuestos en aplicación del principio de conservación de los actos administrativos *“podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad”*. Aunque imponga que en todo caso se tengan que volver a cumplimentar *“los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”*, para impedir cualquier clase de indefensión.

#### **IV. LA GENERALIZACIÓN DE UNA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

La LPAC ha generalizado la posibilidad de que la Administración pueda tramitar sus procedimientos administrativos de forma simplificada. No se trata de una novedad absoluta. Ya en la Ley 30/1992, en su artículo 143, se regulaba un procedimiento abreviado para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas que después se desarrolló reglamentariamente en el RRP<sup>37</sup>. En el ámbito de los procedimientos de carácter sancionador no figuraba una previsión parecida en esta Ley. Lo que no fue obstáculo para que en el RPS se incluyera un Capítulo V en el que se regulaba un procedimiento sancionador simplificado<sup>38</sup>. Lo que ha hecho la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es adaptar la regulación preexistente de estos dos procedimientos a toda clase de procedimiento e incluir, como se verá en la siguiente parte, algunas previsiones específicas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial y los sancionadores.

Con la LPAC los procedimientos administrativos con carácter general se van a poder tramitar de forma simplificada con una excepción la de aquellos procedimientos cuya normativa exija la realización de algún trámite no incluido entre los previstos para esta tramitación en el apartado 6 de su artículo 96. Ahora bien, como esta lista de trámites mínimos se ha elaborado claramente desde la óptica de los procedimientos que tramita la Administración General del Estado habrá muchos procedimientos de otras Administraciones con trámites distintos que por esta razón quedarán excluidos de la tramitación simplificada de acuerdo con esta regulación estatal. Para superar este obstáculo será preciso una intervención legislativa autonómica posterior que adapte la tramitación simplificada de la LPAC a las singularidades procedimentales de las Administraciones autonómicas y también de las Entidades locales.

La decisión de tramitar de forma simplificada un procedimiento administrativo corresponde al órgano competente para su tramitación y se condiciona a que concurren

---

<sup>36</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo, de 29 septiembre de 2014 (RJ 2014\4502) resolviendo un recurso de casación para la unificación de doctrina, ya desaparecido, rechaza la llamada “teoría del tiro único” en el ámbito de las sanciones tributarias.

<sup>37</sup> Arts. 14 a 19.

<sup>38</sup> Arts. 23 y 24.

“razones de interés público” o a que el procedimiento no plantee ninguna “complejidad”<sup>39</sup>. El acuerdo para realizar esta tramitación simplificada del procedimiento se puede hacer de oficio o a instancia de parte. Cuando se haga de oficio tendrá que ser notificada a los interesados y si alguno de ellos se opone expresamente se deberá seguir con una tramitación ordinaria (Art. 96.2). La LPAC no establece, sin embargo, ningún plazo para que se pueda realizar esta oposición por lo que debe entenderse que mientras no se presente una oposición expresa el procedimiento se tramitará de forma simplificada y que cuando se presente, en cualquier momento anterior a la resolución del procedimiento, se tendrá que pasar a una tramitación ordinaria. Hubiese sido más razonable que se hubiera establecido un plazo para oponerse a la tramitación simplificada, que podría haber sido el mismo de cinco días que la Ley fija para que la Administración pueda rechazar la de tramitación simplificada de un procedimiento solicitada por los interesados, para que no se pueda “jugar” con las formas de tramitación del procedimiento con la intención de dilatar su resolución. Sobre todo porque la Ley no establece ninguna causa concreta para que la oposición del interesado impida la tramitación simplificada del procedimiento administrativo, sino que basta con su mera oposición.

Cuando son los interesados los que piden la tramitación simplificada, la Administración cuenta, como ya se ha apuntado, con un plazo de cinco días desde que se presenta -que debe interpretarse en el sentido de que este plazo comienza cuando su petición llega al registro del órgano competente para tramitar el procedimiento administrativo- para pronunciarse. Si la Administración no lo hace en este plazo la LPAC incomprensiblemente prevé un silencio negativo, lo que supondría el rechazo a la tramitación simplificada solicitada. Si el único motivo que recoge la LPAC, en su artículo 96.3, para que la Administración puede denegar esta petición es que no concurren los presupuestos legalmente exigidos de existencia de un interés público o de falta de complejidad del procedimiento si en esos cinco días la Administración no comprueba que no se dan estas circunstancias debería proceder sin más la tramitación del procedimiento de forma simplificada que se le solicita. Con esta regulación el simple transcurso de los cinco días implicará la imposibilidad de que el procedimiento se pueda tramitar simplificado. Lo que hará que se convierta en algo testimonial.

Tampoco contempla la Ley la posibilidad de que existan otros interesados que se opongan a la tramitación simplificada aparte del que la haya solicitado. Por analogía con lo que se dispone cuando se acuerda de oficio por la Administración debería interpretarse que en estos casos tampoco procedería y debería tramitarse el procedimiento de forma ordinaria.

La tramitación simplificada de un procedimiento administrativo, de acuerdo con lo que dispone el artículo 96.6 de la LPAC, implica un acortamiento del plazo con el que cuenta la Administración para resolver y notificar el procedimiento y también una reducción de sus trámites. A partir de que se notifique el acuerdo de tramitación

---

<sup>39</sup> ” Art. 96.1 de la LPAC.

simplificada de un procedimiento, sea de oficio o como se ha dicho a instancia de parte, la Ley obliga a que el procedimiento se resuelva en los 30 días siguientes. Si al procedimiento le quedaran ya menos días no podrá suponer en ningún caso una ampliación del plazo.

La Ley limita drásticamente los trámites que se tienen que realizar en una tramitación simplificada. En estos procedimientos deberá adoptarse un acuerdo de iniciación si se incoan de oficio o incorporarse la solicitud del interesado y, en su caso, la subsanación que se tenga que hacer. El plazo de alegaciones se acorta a cinco días y se sitúa a continuación del inicio del procedimiento. El trámite de audiencia sólo se abrirá si la resolución va a ser desfavorable para el interesado. Si son varios los interesados y tienen posiciones contrapuestas parece claro que deberá abrirse el trámite de audiencia en todo caso. A continuación se incorporarán los informes que sean preceptivos<sup>40</sup>, dedicándole una prolija regulación al dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente<sup>41</sup>.

Lógicamente, los procedimientos tramitados de forma simplificada, como los ordinarios, deberían concluir con la correspondiente resolución. Lo que no aclara la Ley es qué sucede cuando no se resuelve en el plazo de 30 días posteriores al acuerdo de tramitación simplificada. En estos casos debería aplicarse el régimen normal del silencio aplicable al procedimiento pero con este plazo más reducido, sin perjuicio de que se pueda dictar una resolución posterior respetando las limitaciones establecidas ahora en el artículo 25.1 de la LPAC<sup>42</sup>.

No obstante, la decisión de que un procedimiento pueda tramitarse de forma simplificada es siempre reversible. Antes de que se resuelva el procedimiento la Administración podrá acordar siempre que se reanude la tramitación ordinaria<sup>43</sup>. Aunque

---

<sup>40</sup> Si se exige, por ejemplo, informe del servicio jurídico o del Consejo General del Poder Judicial.

<sup>41</sup> La solicitud del dictamen de los órganos consultivos, que suspende automáticamente el plazo para resolver como sucede con los procedimientos ordinarios, debe venir acompañada de una propuesta de resolución. La LPAC dice “enigmáticamente” que este “*Dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente*”. Lo que no tiene mucho sentido es la previsión que hace más adelante en el sentido de que el “*órgano competente solicitará la emisión del Dictamen en un plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del procedimiento*” puesto que ya se encuentra suspendido. Parece que lo que pretende la LPAC es que la Administración anticipe todo lo que pueda la petición del Dictamen. Lo que se podría conseguir estableciendo un plazo reducido para la solicitud del Dictamen, y también del resto de los informes, una vez finalizadas las alegaciones o, en su caso, el trámite de audiencia. El artículo 96.6 g) de la LPAC prevé, con toda lógica, que en el caso de que el Dictamen del órgano consultivo sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que la Administración quiera o no seguirlo, se tenga que acordar la continuación del procedimiento por una tramitación ordinaria, lo que tendrá que notificarse a los interesados. En virtud del principio de conservación de los actos administrativos se entenderán convalidadas todas las actuaciones realizadas durante la tramitación simplificada del procedimiento con la excepción del Dictamen del órgano consultivo que se tendrá que volver a solicitar.

<sup>42</sup> Como hace la STSJ de Galicia, de 20 mayo de 2010 (JUR\2010\323192) en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

<sup>43</sup> Art. 96.1 *in fine*. Como ha señalado FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2016) en *Sistema de Derecho Administrativo I*, Civitas Thomson-Reuters, Cizur Menor, p. 685 “*la viabilidad de la misma queda completamente supeditada a que el órgano competente, en cualquier momento anterior a la adopción de la resolución, no decida seguir la tramitación ordinaria y, asimismo, a que en los procedimientos no haya oposición expresa de los interesados*”.

no lo establece expresamente la LPAC debe entenderse que esta decisión se encuentra supeditada a que la Administración constate que no se dan *a posteriori* los presupuestos de hecho que permiten la tramitación simplificada. En la configuración de los procedimientos administrativos de forma electrónica o en los correspondientes formularios en papel se deberá incluir la posibilidad de que los interesados puedan solicitar su tramitación simplificada.

## **V. LAS PRÁCTICAMENTE INEXISTENTES NOVEDADES INTRODUCIDAS EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADOR Y DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

Como se dijo al principio la LPAC ha apostado por incorporar los procedimientos sancionadores y de exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas. Y lo ha hecho, como ha criticado tanto el Consejo de Estado<sup>44</sup> como la doctrina administrativa<sup>45</sup>, desperdigando por todo su articulado múltiples preceptos que en la mayoría de los casos provienen del RPS y del RRP, que además deroga expresamente<sup>46</sup>. En el caso del procedimiento sancionador se separa del precedente de la vetusta Ley de Procedimiento administrativo de 1958 que lo regulaba como un procedimiento especial.

Parece evidente que con esta técnica legislativa se genera, como ha destacado FERNÁNDEZ FARRERES<sup>47</sup>, una innecesaria confusión jurídica que se ve además incrementada por el hecho de que en la LPAC no se haya metido toda la regulación contenida en estos dos reglamentos con lo que se han creado unos inexplicables vacíos normativos con su derogación.

### **1. La consideración del procedimiento sancionador como un procedimiento administrativo común singular**

Como ya se ha dicho los cambios que la nueva LPAC<sup>48</sup> ha introducido en relación con el procedimiento sancionador son mínimos, con la única salvedad quizás de la generalización de los denominados sistemas de clemencia<sup>49</sup>. Su artículo 62, que es el que se dedica a la denuncia, establece en su apartado 4 con rotundidad que *“cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá*

---

<sup>44</sup> Dictamen del Consejo de Estado 275/2015, de 29 de abril.

<sup>45</sup> MARTÍN REBOLLO, L. (2016), *La potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial: los nuevos procedimientos especializados*, en LÓPEZ MENUÑO, F. (Director), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Editorial Universidad de Sevilla. Colección Instituto García Oviedo, pp. P. 349

<sup>46</sup> Disposición derogatoria Única. 2 d) y e).

<sup>47</sup> En (2016), *Sistema de Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 644.

<sup>48</sup> La regulación de este procedimiento viene regulado de forma dispersa por todo su articulado (Arts. 25. b), 35. 1 h), 53.2, 55.2, 60.2, 61.3, 62. 4., 63., 64. 77.4, 85, 88.7, 89, 96.5, 98.1 b) y 114.1 f). Véase *in extenso* a GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, G., (2016), *El procedimiento administrativo sancionador, Volumen II*, tirant lo blanch, Valencia.

<sup>49</sup> Sobre el alcance de estos sistemas de clemencia véase GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (Coordinador) (2016), *Procedimiento administrativo y régimen jurídico*, Comares, Granada, 2016, pp.329 y ss. .

*eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado”.*

Esta técnica, importada del Derecho norteamericano que había sido recibida por el Derecho de la Unión Europea, ya se encontraba en nuestro ordenamiento jurídico en la legislación sobre defensa de la competencia<sup>50</sup>. Llama la atención como la LPAC de forma indiscriminada, y sin que parezca que haya dejado margen de decisión a la Administración, impone la exención de la sanción cuando se cumplan todos estos requisitos.

Cuando sólo se cumplen algunos de estos requisitos entonces *“el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario”* en el caso de que *“el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo”*. Sin especificar el porcentaje de reducción que debería aplicarse. En todo caso se exige siempre una actitud colaboradora del “denunciante-arrepentido” ya que no se le podrán aplicar esta exención o reducción de su responsabilidad administrativa si no ha cesado *“en la participación de la infracción”* y siempre que no haya *“destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia”*.

Como única novedad procedimental de la LPAC habría que reseñar la previsión que se ha introducido en su artículo 64.3 que dispone que *“[e]xcepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados”*. Excepción que está pensando en los supuestos en lo que es necesario instruir previamente un procedimiento sancionador para poder calificar adecuadamente la infracción que se le pueda imputar al presunto responsable.

Pero, como ya se ha apuntado, más relevante que las novedades que se han introducido en la LAPC son las consecuencias de la desaparición de preceptos que venían en el RPS que ésta no ha recogido. Y una de estas omisiones es de especial trascendencia porque se trata, nada menos, que del plazo con que cuenta la Administración para imponer y notificar la resolución sancionadora. El artículo 20.6 del RPS había establecido con carácter general un plazo de seis meses que no se ha incorporado a la LPAC. El resultado, que no parece buscado por el Legislador, es que desde el 2 de octubre de 2016 en que entró en vigor todos los procedimientos sancionadores que no tuvieran establecido un

---

<sup>50</sup> Los denominados sistemas de clemencia que, no obstante, más que una norma procesal habría que considerarlo como parte de su regulación sustantiva y que, por lo tanto, debería haber recalado en la LRJSP

plazo especial en un su propia normativa verán rebajado su plazo de resolución de seis a tres meses por aplicación del plazo residual previsto ahora en su artículo 21.3.

La LPAC regula de una manera más precisa en su artículo 85 la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer su responsabilidad y sus efectos sobre la reducción de la sanción a imponer. En su apartado 3 se dispone que *“cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción”*.

También se aprecia una mejora sustancial en la regulación de la ejecutividad de las sanciones administrativas. En el artículo 90.3 se establece ahora inequívocamente que la *“resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado”*>>. Es decir, se disipan las dudas que podían existir en la LRJPAC acerca de si la interposición de un recurso de reposición y hasta su resolución y notificación -que no se daba con el de alzada- impedía la ejecución de la sanción administrativa.

Se añade en este mismo precepto, trayéndola del ámbito tributario, que esta ejecutividad se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Esta suspensión automática se levanta, lógicamente, si transcurre el plazo legalmente previsto y no se interpone este recurso, si interpuesto el interesado no ha solicitado la suspensión cautelar de la resolución impugnada y cuando el órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada que se estará a los términos de esta resolución judicial.

Hay que destacar también que el Legislador de 2015, no en la LPAC sino en la LRJSP, ha dado una solución, por fin aunque sólo parcialmente, al “callejón sin salida” al que había llevado el Tribunal Supremo la determinación de los efectos que se derivan de la no resolución en plazo de un recurso administrativo interpuesto contra sanciones administrativas. La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2004<sup>51</sup> había establecido con rotundidad la doctrina según la cual durante la expiración del plazo para resolver este recurso no se vuelve a iniciar, como sucede en el ámbito penal, la prescripción de la infracción administrativa. Contradictoriamente en su posterior sentencia de 22 de septiembre de 2008<sup>52</sup> también rechazó que en estos casos lo que

---

<sup>51</sup> RJ 2005/4800.

<sup>52</sup> RJ 2008/4545.

prescribiera fuera la sanción recurrida, lo que era por otra parte la consecuencia más lógica. El Tribunal Constitucional, por primera vez, en su sentencia 37/2012, de 19 de marzo, se “lavó las manos” e intentó dejar la solución de esta verdadera “antinomia” en manos del Tribunal Supremo -que era en realidad quien la había creado- al considerarlo una cuestión de legalidad ordinaria. El Legislador se ha adelantado y en el artículo 30.3 *in fine* de la LPAC se ha positivado esta segunda solución disponiendo que en “*el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso*”. Lo que sinceramente no se entiende es que se haya limitado esta solución sólo a los recursos de alzada. Con lo que la cuestión sigue abierta respecto de los recursos de reposición que no se resuelven y notifican en el plazo de un mes legalmente previsto.

Por último, hay que apuntar que el artículo 96.5 prevé la posibilidad de tramitar un procedimiento sancionador de forma simplificada “*cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve*”. En este supuesto, a diferencia de lo que sucede con el general, no tendrá efectos enervantes la oposición del interesado a la tramitación simplificada.

## **2. La elevación a rango de ley del procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas**

Al igual que sucede con el procedimiento administrativo de carácter sancionador la regulación del procedimiento de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas se encuentra desperdigada a lo largo del articulado de la LPAC<sup>53</sup>. Aunque realmente no se ha introducido en ellos ninguna novedad procedimental respecto de la regulación contenida en los artículos 142 y 143 y en el RRP<sup>54</sup>. La inclusión *ex novo* en el último inciso del artículo 67.1 del plazo de prescripción de las reclamaciones de responsabilidad por daños causados por leyes inconstitucionales o contrarias al Derecho de la Unión Europea, en los mismos términos que había sido previamente fijado por la jurisprudencia, de un año posterior a la publicación de la correspondiente sentencia en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea» constituye más bien una regulación sustantiva que debería haberse insertado en la LRJSP.

Las únicas novedades derivan de la desaparición de algunas previsiones que sí estaban en el RRP y que han desaparecido en la LPAC. Como cuando este reglamento preveía que en los, desde luego raros, supuestos en los que la Administración incoaba de oficio un procedimiento de reclamación de responsabilidad y el interesado no se

---

<sup>53</sup> En concreto sus trámites aparecen recogidos en sus artículos 61.4, 65, 67, 81, 82.5, 86.5, 91, 92, 96.4. Criticado también por MARTÍN REBOLLO, L. (2016), *La potestad sancionadora y la responsabilisad patrimonial:...*, *op. cit.*, p. 367.

<sup>54</sup> *Idem*, afirma tajantemente en relación con posibles innovaciones en este procedimiento que “*Pues creo que se puede decir, con rigor, que ninguna*”



personaba ni tampoco atendía al trámite de audiencia se producía su archivo provisional, que se convertía en definitivo cuando transcurría el plazo de prescripción de la reclamación<sup>55</sup> o cuando establecía el momento en el que se podía proponer la terminación convencional de estos procedimientos justo en el momento inmediatamente posterior a la conclusión del trámite de audiencia<sup>56</sup>.

En el procedimiento de reclamación de responsabilidad al menos la LPAC no se ha olvidado, como hizo con el procedimiento sancionador, de elevar a rango legal su plazo de resolución, que sigue siendo de seis meses<sup>57</sup>. En todo caso transcurrido este plazo el silencio administrativo será contrario a la indemnización del particular<sup>58</sup>.

Sí se ha incorporado a la LPAC, en su artículo 96.4, la posibilidad de que se puedan tramitar los procedimientos de responsabilidad patrimonial de forma simplificada cuando el órgano competente para tramitarlo considere que es inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, y la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización. Pero no dice nada, lo que sí se hacía en el RPP (Art. 15.2), acerca de que este procedimiento pueda también terminar de manera convencional. Como la propuesta del acuerdo es un trámite que no está contemplado en el artículo 96.6 de la LPAC, habrá que concluir que la terminación convencional sólo podrá plantearse cuando se tramite el procedimiento de responsabilidad patrimonial de forma ordinaria. Sin embargo, sigue manteniendo absurdamente el sentido desestimatorio del silencio en la tramitación simplificada del procedimiento de responsabilidad patrimonial a pesar de que la Administración haya acordado esta tramitación porque considera inequívoca la existencia de responsabilidad por aplicación de lo dispuesto en los citados arts. 24 b) y 25.1 de la LPAC.

Finalmente, habría que señalar que en la Ley 39/2015 no hay ninguna previsión en relación con los procedimientos para la exigencia de responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas. Lo que sorprende porque el artículo 36.4 de la LRJSP dispone expresamente que este procedimiento “*se sustanciará conforme a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*”. ¿Se refiere al procedimiento administrativo común o a las especialidades derivadas del procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial? Más absurdo es que junto a esta remisión se hayan previsto en este precepto unos trámites que coinciden con los que ya se encontraban en el artículo 21 del RPR para estos procedimientos y que ha sido derogado.

---

<sup>55</sup> Art. 11.3 del RRP. Vid., MARTÍN REBOLLO, L. (2016), *La potestad sancionadora y la responsabilisad patrimonial: los nuevos procedimientos especializados*, op. cit., p. 364.

<sup>56</sup> Art. 31.1 del RRP. Aunque se mantiene la posibilidad de que los procedimientos de responsabilidad patrimonial puedan terminar con un acuerdo entre las partes en el que se deberá fijar la cuantía y el modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para su cálculo y abono establece la LRJSP (Art. 86.5 LPAC).

<sup>57</sup> Art. 91.3 de la LPAC.

<sup>58</sup> Arts. 24. b), 25.1 párrafo 2, y 91.3 de la LPAC.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CARRILLO DONAIRE, J.A. (2016), Capítulo I Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y disposiciones finales y adicionales) en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H(Director), La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común, Wolters Kluwer, Las Rozas.

CIERCO SEIRA, C. (2016), Breves consideraciones sobre la regulación del informe en el Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Documentación Administrativa, nº 2, 2015.

COSCULLUELA MONTANER, L. (2016), Manual de Derecho Administrativo, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2016), Sistema de Derecho Administrativo I, Civitas Thomson-Reuters, Cizur Menor.

GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G., (2016), El procedimiento administrativo sancionador, Volumen II, tirant lo blanch, Valencia.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (Coordinador) (2016), Procedimiento administrativo y régimen jurídico, Comares, Granada.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.A., (2016), Capítulo II La actividad de las Administraciones Públicas, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H, La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común, Wolters Kluwer, Las Rozas.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., (2016), Capítulo VI El procedimiento administrativo Común: Iniciación y ordenación en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H (Director), La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común, Wolters Kluwer, Las Rozas.

MARTÍN REBOLLO, L. (2016), La potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial: los nuevos procedimientos especializados, en LÓPEZ MENUDO, F. (Director), Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público, Editorial Universidad de Sevilla. Colección Instituto García Oviedo, Sevilla.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2016), El Régimen Jurídico del Nuevo Procedimiento Administrativo Común, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor.

MENENDEZ SEBASTIÁN (2016), La implementación de la Administración electrónica en las nuevas leyes, op. cit. p. 18. Y GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., (2016), Capítulo VI El procedimiento administrativo Común: Iniciación y ordenación, op. cit., pp. 284 y ss. .

LÓPEZ MENUDO, F. (2016), Significación de los conceptos de procedimiento común y de régimen jurídico. Razones y sinrazones de la reforma, en LÓPEZ MENUDO, F. (Director), Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico

del sector público, Editorial Universidad de Sevilla. Colección Instituto García Oviedo, Sevilla.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS. M.L., (2016), Capítulo VI Instrucción del procedimiento. Finalización del procedimiento. De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común. Ejecución en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H (Director), La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común, Wolters Kluwer, Las Rozas.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2016), Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación, Documentación Administrativa, nº 2, 2015.