

ALCANCE Y EFECTOS DE LAS NUEVAS LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO (L 39/2015 Y L 40/2015)

REDACCIÓN LEFEBVRE-EL DERECHO

❏ L 39/2015, de procedimiento administrativo común

❏ L 40/2015, de régimen jurídico del sector público

Alcance y efectos de las nuevas Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público

La L 39/2015, de procedimiento administrativo común (**LPAC**) y la L 40/2015, de régimen jurídico del sector público (**LRJSP**), aprobadas el 1-10-2015 y publicadas en el BOE el 2-10-2015, dan lugar a un nuevo *corpus* de regulación del régimen jurídico de las Administraciones públicas (del sector público) y del procedimiento administrativo, con la derogación de gran parte de la regulación anterior: LRJPAC, LOFAGE y L 11/2007, así como otras normas en materia de régimen jurídico administrativo; y con la modificación, entre muchas otras, de la L 50/1997 y la LCSP.

Ambas normas **entran en vigor**, con carácter general, al año de su publicación oficial, por lo que podemos entender que surten efectos desde el **3-10-2016**. No obstante, hay **normas especiales en materia de vigencia**:

- Las previsiones de la LPAC relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, producirán efectos a los 2 años de la entrada en vigor de la Ley, esto es, desde el **3-10-2018**.
- El punto cuatro de la disp.final 5ª LRJSP, de modificación de la L 22/2003, los puntos uno a once de la disp.final 9ª, de modificación de la LCSP, y la disp.final 12ª, de restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas, entraron en vigor a los 20 días de la publicación oficial de la Ley, esto es, desde el **23-10-2015**.
- El punto doce de la disp.final 9ª LRJSP entró en vigor a los 6 meses de la publicación oficial de la Ley, esto es, desde el **3-4-2016**.
- La disp.final 1ª LRJSP, de modificación de la L 23/1982, la disp.final 2ª, de modificación del RD-I 12/1995, los puntos uno a tres de la

Alcance y efectos de las nuevas Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público

disp.final 5ª, la disp.final 7ª, de modificación de la L 38/2003 y la disp.final 11ª, de modificación de la L 20/2015, entraron en vigor el día siguiente a la publicación oficial de la Ley: **3-10-2015**.

- La disp.final 10ª LRJSP, de modificación de la disp.adic 13ª L 17/2012, entró en vigor el día siguiente a la publicación oficial de la Ley, esto es, el **3-10-2015**, si bien los apartados uno, primer y segundo párrafo; dos; tres, párrafos primero y segundo; cuatro; cinco, párrafos primero a cuarto y, seis, surtieron efectos a partir del **1-1-2013**.

- El Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RD 1398/1993), si bien se deroga, puede considerarse aplicable hasta **3-10-2017**, como consecuencia del juego de la disposición final 5ª de la LPAC, que abre un plazo de un año para la adaptación o adecuación de los reglamentos y normas reguladoras de los “procedimientos normativos” existentes, a la nueva regulación legal. Y ello tanto directamente, como por vía indirecta, en tanto que a la regulación contenida en dicho reglamento se remiten expresa o implícitamente numerosísimas disposiciones legales y reglamentarias, generales o sectoriales, estatales, autonómicas, forales o locales, a efectos de integrar su propio contenido.

- Situación parecida es la del Reglamento de procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RD 429/1993).

L 39/2015, de procedimiento administrativo común

Título competencial:

- La LPAC se dicta al amparo del art.149.1.18ª Const.
- El Título VI (de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones) y la disp.adic.2ª se dictan al amparo del art.149.1.13ª y 14ª Const.
- El art.92 primer párrafo, 111, 114.2 y disp.trans 2ª son aplicables sólo a la Administración General del Estado, así como el resto de apartados de los distintos preceptos de la LPAC que prevén su aplicación exclusiva en el ámbito de la Administración General del Estado.

Principales novedades

La LPAC introduce las siguientes novedades significativas:

Con carácter general:

- Se aplica no sólo a las Administraciones públicas, sino también al **sector público** (si bien limitadamente).
- Establece la plena **digitalización** del procedimiento administrativo y de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.
- Legaliza la regulación reglamentaria especial del **procedimiento sancionador** y del **procedimiento en materia de responsabilidad**

Alcance y efectos de las nuevas Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público

patrimonial (derogando las disposiciones administrativas correspondientes).

- Incorpora determinadas modificaciones e innovaciones que obedecen a la **interpretación jurisprudencial** de la LRJPAC (por ejemplo en cuanto al alcance de la prescripción en materia sancionadora, la posibilidad de recurrir los actos presuntos más allá del plazo legal de recurso, la referencia al principio culpabilístico en materia sancionadora, determinadas fechas a efectos de prescripción, etc.).
- Incorpora determinadas **modificaciones e innovaciones técnicas** (referencias a la L 19/2013, a la legislación en materia de protección de datos, determinadas precisiones, mejoras de la terminología, etc.).

En particular:

- Reconoce **capacidad de obrar** a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, siempre que la ley lo prevea.
- Diferencia nítidamente entre **derechos de los ciudadanos** en sus relaciones con la Administración pública y **derechos del interesado** en el procedimiento administrativo. Además consagra el derecho-deber de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- En materia de **silencio administrativo**:
 - Se refiere al silencio negativo establecido por el Derecho comunitario e internacional.

Alcance y efectos de las nuevas Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público

- Se incluyen dentro de la excepción de silencio negativo los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente, y los de responsabilidad patrimonial.
- La regla del “doble silencio” se limita a los procedimientos distintos de los enumerados en el segundo párrafo del art.24.
- Contempla la posibilidad de establecer plazos por horas.
- Califica los sábados como días inhábiles.
- Tipifica (de modo expreso) como causa de nulidad del acto administrativo la vulneración de disposiciones reglamentarias, y añade el supuesto residual de nulidad por remisión a la ley.
- Fija un plazo de suspensión por silencio administrativo en vía de recurso de un mes en vez de 30 días.
- Elimina los plazos para la interposición de recursos administrativos en supuestos de silencio.
- Añade los siguientes actos necesitados de **motivación**:
 - Los que declaren la inadmisión de recursos.
 - Los que ordenen realizar actuaciones complementarias.
 - Los que rechacen pruebas propuestas por los interesados.
 - Los que acuerden la terminación del procedimiento por imposibilidad material sobrevenida, así como el desistimiento en procedimientos iniciados de oficio.
 - Las propuestas de resolución del procedimiento sancionador y las resoluciones del procedimiento sancionador y de responsabilidad patrimonial.

Alcance y efectos de las nuevas Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público

- Regula específicamente determinados aspectos del **procedimiento sancionador** (propuesta de resolución, resolución) y del procedimiento de responsabilidad patrimonial (solicitud de iniciación, solicitud de informes y dictámenes, trámite de audiencia, terminación convencional, resolución).
- Establece claramente el carácter alternativo de la **declaración responsable** y la comunicación.
- En materia de **medidas provisionales**:
 - Exige la motivación del acto que las acuerde, y se refiere a los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.
 - Elimina la necesaria previsión legal expresa de las medidas precautelares.
 - Tipifica las medidas provisionales que pueden adoptarse, con remisión a la LEC, y prohíbe adoptar determinadas medidas provisionales.
- En materia de **prueba**:
 - Se remite a la LEC en cuanto a valoración de la prueba.
 - Permite la práctica de un periodo extraordinario de prueba.
 - Ordena que la valoración probatoria forme parte de la propuesta de resolución.
 - Dispone que el trámite de audiencia sea anterior al informe jurídico o dictamen consultivo.
 - Contempla expresamente la conservación de actos y trámites en el supuesto de inicio de un procedimiento anteriormente caducado, con límites expresos.

Alcance y efectos de las nuevas Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público

- Aumenta el plazo del procedimiento de **revisión de oficio** de 3 a 6 meses.
- Especifica la inimpugnabilidad de la **declaración de lesividad**.
- Suprime las **reclamaciones previas** a la vía jurisdiccional civil y laboral.
- Regula la **iniciativa legislativa** y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones.
- En cuanto al **procedimiento sancionador**:
 - Prohíbe iniciar nuevos procedimientos sancionadores por infracción continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora con carácter ejecutivo.
 - Regula el contenido de la resolución sancionadora.
 - Contempla la recalificación de la conducta, con un nuevo plazo de alegaciones en caso de agravarse la responsabilidad.
 - Precisa que la resolución sancionadora será ejecutiva cuando no quepa recurso ordinario en vía administrativa contra ella.
 - Recoge (en parte) la jurisprudencia sobre la suspensión precautoria en caso de que se haya solicitado la suspensión cautelar en vía contenciosa.
 - Contempla un procedimiento complementario para determinar la cuantía de los daños y perjuicios que deben ser reparados por el infractor.
- En cuanto al **procedimiento de responsabilidad patrimonial**: Sustituye el procedimiento abreviado en esta materia por la tramitación simplificada del procedimiento.

Normas afectadas

La LPAC **modifica**:

- L 59/2003 art.3.11.
- L 36/2011 art.64, 69, 70, 72, 73, 85, 103 y 117.

La LPAC **deroga** expresamente:

- La LRJPAC.
- La L 11/2007.
- L 2/2011 art.4 a 7.
- Los RD 429/1993, RD 1398/1993 y RD 772/1999.
- Algunos preceptos del RD 1671/2009: art.2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29.1 a), 29.1 d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48, 50, disp.adic.1ª.1, 2 y 4, disp.adic.3ª, disp.trans.2ª, disp.trans.3ª y disp.trans.4ª.

Se mantienen en vigor las normas de la L 11/2007, L 2/2011 y RD 1671/2009 sobre registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, hasta el **3-10-2018**.

Normas transitorias

La LPAC contempla las siguientes situaciones de **transitoriedad**:

- **Archivo de documentos** (disp.trans.1ª): El archivo de los documentos correspondientes a procedimientos administrativos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley se rige por la normativa anterior.

Siempre que sea posible, los documentos en papel de procedimientos administrativos finalizados antes de la entrada en la

Ley deberán digitalizarse, de acuerdo con los requisitos establecidos en la normativa reguladora aplicable.

• **Registro electrónico y archivo electrónico único** (disp.trans.2ª): Mientras no entren en vigor las normas relativas al registro electrónico y el archivo electrónico único (hasta el **3-10-2018**), en el ámbito de la Administración General del Estado se aplicarán las siguientes reglas:

a) Durante el primer año tras la entrada en vigor de la Ley, podrán mantenerse los registros y archivos existentes en el momento de su entrada en vigor.

b) Durante el segundo año tras la entrada en vigor de la Ley, se dispondrá como máximo de un registro electrónico y un archivo electrónico por cada Ministerio, así como de un registro electrónico por cada organismo público.

• **Procedimientos** (disp.trans.3ª):

- Los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley se registrarán por la normativa anterior.
- Los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta.
- Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se registrarán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.
- Los actos y resoluciones pendientes de ejecución a la entrada en vigor de la Ley se registrarán para su ejecución por la normativa vigente cuando se dictaron.
- A falta de previsiones expresas, las demás cuestiones de Derecho transitorio que se susciten en materia de

procedimiento administrativo se resolverán de acuerdo con los principios establecidos en los apartados anteriores.

- **Archivos, registros y puntos de acceso general** (disp.trans.4ª): Hasta que no entren en vigor las normas relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico (hasta el **3-10-2018**), las Administraciones públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones.
- **Procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea** (disp.trans.5ª): Los procedimientos administrativos en esta materia iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación.

L 40/2015, de régimen jurídico del sector público

Título competencial

- La LRJSP se dicta al amparo del art.149.1.13ª, 14ª y 18ª Const.
- No tienen carácter básico y se aplican exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal las siguientes disposiciones:
 - Lo previsto en el Título Preliminar, Capítulo II, sección 3ª, subsección 2ª sobre órganos colegiados de la Administración General del Estado.
 - El Título I.
 - Lo previsto en el Título II, Capítulos II, III, IV, V, VI (art.123.2) y VII (art.128, 130 a 133, 135 y 136).
 - Lo previsto en disp.adic.4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 11ª, 12ª, 15ª, 16ª, 17ª, 18ª, 19ª y 20ª.

Principales novedades

La LRJSP introduce las siguientes novedades significativas:

- Se establece el régimen general de determinadas **entidades que forman parte del sector público estatal** y que no son organismos públicos en sentido estricto: sociedades mercantiles estatales, autoridades administrativas independientes, fundaciones del sector público estatal, consorcios, fondos sin personalidad.

Alcance y efectos de las nuevas Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público

- Se regulan los **órganos colegiados**, tanto en general como en el ámbito de la Administración General del Estado
- Se modifica en parte el acervo de **funciones y competencias** de ministros, secretarios de Estado y subsecretarios, eliminando algunas funciones y añadiendo otras.
- Se contempla la gestión compartida de **servicios comunes**, en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos.
- Se eliminan las **agencias estatales** del elenco de organismos públicos, que queda limitado a organismos autónomos y entidades públicas empresariales.
- Se desarrollan determinados aspectos de la regulación de los **organismos públicos**: transformación y fusión, control de eficacia y supervisión continua, disolución y liquidación, plan de actuación.
- Se exige que el proyecto de **creación de un organismo público** vaya acompañado de un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
- Se suprime la posibilidad de crear **subdelegaciones del Gobierno** en las comunidades autónomas uniprovinciales.
- Se eliminan las normas sobre **Administración General del Estado en el exterior**, que se sustituyen por una remisión a la legislación especial.

Normas afectadas

La LRJSP **modifica**:

- L 23/1982 art.8.1.
- RDL 12/1995 disp.adic.6ª y disp.trans.5ª.

Alcance y efectos de las nuevas Leyes de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público

- L 50/1997 art.4 a 13, 20, 22 s.
- 50/2002 disp.final 4ª.
- L 22/2003 art.3.1, 34 ter, 34 quater, 90.
- L 33/2003 art.166 y 167.
- L 38/2003 art.10, disp.adic.160ª, disp.adic.25ª, disp.trans.3ª.
- L 47/2003 art.2 y 3.
- LCSP art.60, 61, 61 bis, 150, 254, 256, 261, 271, 271 bis, 271 ter, 288, disp.adic.36ª, disp.trans.10ª.
- L 7/2012 disp.adic.13ª.
- L 20/2015 disp.final 21ª.

La LRJSP **deroga** expresamente:

- La LOFAGE.
- LBRL art.87.
- TRRL art.110.
- L 50/2002 art.44 a 46.
- La L 28/2006, aunque se mantendrá en vigor hasta que concluya el plazo de adaptación de las agencias existentes en el sector público estatal, esto es, hasta el **3-10-2019** (disp.adic 4ª LRJSP).
- L 15/2014 art.12 a 15 y disp.adic.6ª.
- RD 1671/2009 art.6.1 f), disp.adic.3ª, disp.trans.2ª y disp.trans.4ª.
- RSCL art.37 a 40.

Normas transitorias

La LRJSP contiene las siguientes disposiciones transitorias:

- **Composición y clasificación del sector público institucional** (disp.trans.1ª): La composición y clasificación del sector público institucional estatal prevista en el art.84 se aplicará únicamente a los organismos públicos y las entidades integrantes del sector público institucional estatal que se creen tras la entrada en vigor de la Ley y a los que se hayan adaptado de acuerdo con lo previsto en la disp.adic.4ª.

- **Entidades y organismos públicos existentes** (disp.trans.2ª): Todos los organismos y entidades integrantes del sector público estatal en el momento de la entrada en vigor de la LRJSP continuarán rigiéndose por su normativa específica, incluida la normativa presupuestaria que les resultaba de aplicación, hasta su adaptación a lo dispuesto en la Ley de acuerdo con lo previsto en la disp.adic.4ª.

No obstante, en tanto no resulte contrario a su normativa específica:

- Los organismos públicos existentes en el momento de la entrada en vigor de la LRJSP y desde ese momento aplicarán los principios establecidos en el Capítulo I del Título II, el régimen de control previsto en art.85 y 92.2, y lo dispuesto en art.87, 94, 96, 97 si se transformaran fusionaran, disolvieran o liquidaran tras la entrada en vigor de la LRJSP.
- Las sociedades mercantiles estatales, los consorcios, fundaciones y fondos sin personalidad jurídica existentes en el momento de la entrada en vigor de la LRJSP aplicarán desde ese momento, respectivamente, lo previsto en el Capítulo V, Capítulo VI, Capítulo VII y Capítulo VIII del Título II.

- **Procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado** (disp.trans.3ª): Los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la Administración General del Estado a la entrada en vigor de la LRJSP se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron

- **Régimen transitorio de las modificaciones introducidas en la disp.final 9ª** (disp.trans.4ª): Lo dispuesto en dicha disposición final será de aplicación a los expedientes de contratación iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la misma. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

SI QUIERES AMPLIAR LA INFORMACIÓN,
NO DUDES EN COMPRAR ESTE LIBRO.



Con él dominarás todos los procedimientos administrativos, comunes y especiales. Analiza todos los recursos que pueden interponerse ante la Administración. Soluciones fundamentadas con ejemplos ilustrativos y con numerosas referencias jurisprudenciales y de doctrina administrativa. Aborda el estudio tanto de las normas estatales como de normativa de cada Comunidad Autónoma. Contempla todas las actualizaciones normativas y entre las que podemos destacar la L 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y la L 40/2015, de régimen jurídico del sector público.

ADQUIÉRELO AHORA LLAMANDO AL 91 210 80 00
en www.efl.es o en clientes@lefebvreelderecho.com