

# Las nuevas leyes de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común: entre la cosmética y el enredo

Sumario: RESUMEN.—I. SOBRE EL OBJETIVO PERSEGUIDO CON LA APROBACIÓN DE LAS DOS NUEVAS LEYES.—II. ANTE TODO, LOS CAMBIOS FORMALES DE SISTEMÁTICA Y ORDENACIÓN.—III. EN LO SUSTANTIVO, LAS NUEVAS LEYES DESTACAN SOBRE TODO POR LO QUE NO DICEN.—IV. PERO ES QUE, ADEMÁS, MUCHO HABRÍA CONVENIDO QUE ALGUNAS DE LAS NOVEDADES QUE INCORPORAN NO HUBIERAN VISTO LA LUZ.—V. POR LO QUE ATAÑE A LAS DEMÁS NOVEDADES, CON INDEPENDENCIA DE LA VALORACIÓN QUE PUEDAN MERECER, HABRÍA BASTADO CON INCORPORARLAS A LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE 1992.—VI. Y COMO COLOFÓN, EL CONTRASTE ENTRE LA PREPARACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LAS NUEVAS LEYES Y LO QUE ELAS MISMAS ESTABLECEN ACERCA DEL PROCEDIMIENTO QUE HABRÁ DE OBSERVARSE EN EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA ELABORACIÓN DE NORMAS REGLAMENTARIAS.

## RESUMEN

*En el presente estudio se procede a una valoración general de la finalidad, significado y alcance de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público, de 1 de octubre de 2015. Dicha valoración se sustenta en una exposición y comentario sucinto de las principales novedades y cambios que incorporan las mencionadas Leyes para la reforma administrativa.*

---

\* Catedrático de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

*PALABRAS CLAVE: Procedimiento administrativo común. Procedimiento simplificado. Expediente administrativo. Silencio administrativo. Caducidad del procedimiento. Recursos administrativos. Reclamaciones administrativas previas. Organización administrativa. Sector público institucional.*

## I. SOBRE EL OBJETIVO PERSEGUIDO CON LA APROBACIÓN DE LAS DOS NUEVAS LEYES

Muchos recordarán que la aprobación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992 (en adelante, LRJPAC), no tuvo buena acogida. Las críticas fueron abundantes, intensas e, incluso, algunas extremadamente acerbas. Pero la realidad es que nada impidió que la nueva Ley, en sustitución de la benemérita, aunque ya envejecida, Ley de Procedimiento de 1958, superase tan mal recibimiento y que, con el tiempo y algunos reajustes, se asentase y terminara por aceptarse, hasta hoy mismo.

El recordatorio es oportuno porque la historia parece repetirse. Y es que algo similar se puede decir de las dos nuevas Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LPAC y LRJSP, respectivamente), fruto de una gestación tan meteórica como dilatado el período de incubación al que han quedado sujetas. Las primeras valoraciones que han visto la luz no han sido precisamente generosas ni amables. Incluso, no se ha dejado de apuntar que seguramente lo mejor que podría suceder es que la incubación quedara interrumpida para dejar las cosas como están, a la espera de un futuro embarazo y gestación algo más meditados. Sin embargo, no cabe descartar que, superados los primeros momentos, a las nuevas “siamesas”, dada la inevitable atención que habrá que dispensarles, se las termine mirando con más benignidad. No otra cosa sucedió con su hermana mayor, ni faltan razones para que así suceda. Además, atendiendo al contenido de las nuevas Leyes, el asunto no parece ser lo suficientemente grave como para emprender una cruzada contra las mismas, todo ello sin perjuicio de que en la actualidad tales empeños apenas cuentan con la más mínima posibilidad de éxito. En gran medida, la *auctoritas* de la doctrina, que antaño gozó de cierto reconocimiento y que, por tanto, le permitió ejercer alguna influencia, en los últimos años se ha ido perdido progresivamente por razones diversas, no siendo ajena a ello la de su propio hacer y quehacer, que en bien poco ha ayudado a su conservación y mantenimiento.

El asunto, como digo, no es tan grave como a primera vista pudiera parecer. Y es que, en realidad, las dos nuevas Leyes no son otra cosa, en la mayoría de los casos, que pura cosmética unida a una profunda levedad, aunque la conjunción de una y otra terminen provocando algún que otro enredo que habrá de entretener innecesariamente a quienes tengan que aplicarlas o simplemente estudiarlas. Pero no se trata de algo excepcional,

algo que al punto al que hemos llegado merezca mayor sobresalto, ni siquiera preocupación. Habitados ya colectivamente al desenfado y banalidad del legislador, a un entendimiento de la ley como un producto más de la política gubernamental de turno y a su pérdida creciente de rigor técnico, se comprende que, ante las críticas que puedan hacerse, ni tan siquiera el más mínimo rubor vayan a experimentar, seguro, los artífices del cambio normativo.

Lo que seguramente más ha importado, por encima de cualquier otra consideración, es que quedaran aprobadas las nuevas Leyes. Podría decirse que el objetivo de las mismas se ha consumado con su propia aprobación, pues con ello ha culminado el programa de la Comisión para la Reforma Administrativa (programa CORA), acreditándose así que las reformas prometidas frente a la crisis se cumplen. Un programa que, asumido por el Gobierno de la Nación en junio de 2013, entre otras medidas, fijó el objetivo de aprobar una nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, con el fin de disponer de un texto completo y codificado de la organización administrativa. No otra parece haber sido la prioridad. Sencillamente, poder afirmar que el proceso de reforma administrativa se ha logrado, más allá de que a la postre sirva para algo o, incluso, para nada. Dicho en otros términos, pareciera que el motor de la reforma no ha sido otro que la búsqueda de una especie de “efecto placebo”, en el término acuñado por L. VANDELLI<sup>1</sup>, resultante sin más de su aprobación. Un breve repaso a las dos nuevas Leyes creo que probará debidamente lo que se afirma.

## II. ANTE TODO, LOS CAMBIOS FORMALES DE SISTEMÁTICA Y ORDENACIÓN

Como veremos más adelante, el contenido sustantivo de las nuevas Leyes no presenta, en líneas generales, cambios relevantes y las pocas innovaciones de cierto fuste que incorporan, mejor habría sido que no hubieran visto la luz. Ante todo, la reforma aparenta mucho más de lo que en realidad es, ya que, en lo fundamental, ha consistido en un profundo —eso sí— cambio formal, centrado en la recolocación y reubicación sistemática de lo hasta ahora regulado en la LJRPA, en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y, en parte, en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (LG), así como en la refundición de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y su normativa de desarrollo. En gran medida el contenido de la LPAC y LRJSP es, en efecto, mera reiteración de lo dispuesto en las referidas Leyes, sólo que ahora reordenado de otra manera.

---

<sup>1</sup> Vid. su ensayo *Psicopatología de las reformas cotidianas. Los trastornos de las instituciones: síntomas, diagnósticos y terapias*, trad. esp. de T. CANO CAMPOS, Ed. Trotta, Madrid, 2007.

En la LPAC dejan de regularse algunas cuestiones que sí se contemplaban en la LRJPAC (es el caso de las relaciones interadministrativas y los convenios de colaboración, así como lo relativo a los órganos administrativos), pero esas cuestiones pasan a integrar con algunos retoques el contenido de la LRJSP. Lo mismo sucede con la potestad sancionadora y la responsabilidad de la Administración, con la particularidad, no obstante, de que, reguladas de manera unitaria en la LRJPAC, tanto en los aspectos sustantivos como en los procedimentales, ahora esa regulación queda desdoblada. De manera que los primeros han pasado a ubicarse en la LRJSP y los segundos en la LPAC, y todo ello justificado en una pretendida conveniencia de diferenciar en el funcionamiento y relaciones de las Administraciones Públicas las perspectivas *ad intra* y *ad extra* (objeto, respectivamente, de la LRJSP y de la LPAC), a los efectos, tal como se puede leer en el preámbulo de la LRJSP, de “dotar a nuestro sistema legal de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa que inspira todo el informe aprobado por la CORA” (*sic!*).

Fácilmente se comprende, sin embargo, que el desdoblamiento no tiene sentido alguno, no responde a ninguna tradición (a la que también se apela, al afirmarse de nuevo en el preámbulo de la LRJSP que “tradicionalmente, las reglas reguladoras de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo estaban separadas de las que disciplinaban los procedimientos”), ni, desde luego, viene a dotar a nuestro sistema legal “de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado”. Más bien, todo lo contrario. Baste con los ejemplos señalados de la fragmentación de la regulación de las sanciones administrativas y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas para darse cuenta de que el criterio ordenador acogido resulta totalmente artificioso y hasta arbitrario. El Consejo de Estado lo advirtió con no poco énfasis en sus dictámenes 274 y 275 de 29 de abril de 2015 a los respectivos anteproyectos, pero de nada sirvieron sus consejos. Conviene recordar sus propias palabras, porque hacen innecesarios mayores comentarios: “En definitiva, el enfoque que inspira la reforma proyectada [...] no entronca con la tradición jurídico-administrativa de nuestro ordenamiento; antes bien, supone una quiebra del esquema hasta ahora seguido en el derecho administrativo positivo español, generando una fractura del tratamiento sistemático que tradicionalmente han recibido el régimen de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y la regulación del procedimiento administrativo. Tal ruptura, lejos de servir al fin de clarificación y simplificación que pretende alcanzarse, introduce una notable confusión en el ordenamiento, planteando una serie de inconvenientes que evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de tales materias”.

Y en relación a la fragmentación de la regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial no menos taxativa fue su opinión: “En todo caso, la regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial deberá siempre realizarse de forma integral,

contemplando de forma unitaria los requisitos sustantivos y los principios procedimentales de aplicación en ambas materias, dado que unos y otros constituyen aspectos esenciales de su ordenación y, por ello, tienen un indudable sentido institucional”.

Por si no fuera suficiente, la desacertada operación de reubicación o redistribución del contenido de la LRJPAC en las nuevas Leyes, sumando a una y otra el contenido de la LOFAGE y el de la Ley de Acceso Electrónico, ha encontrado, además, otras manifestaciones, pretendidamente justificadas una vez más en la articulación de un sistema mejor sistematizado y más coherente. No otra cosa sucede con los anteriores procedimientos especiales relativos a la potestad sancionadora y a la responsabilidad patrimonial, que con la nueva regulación han pasado a diluirse como especialidades del procedimiento administrativo común. Se trata de un cambio que responde al objetivo de avanzar, como se puede leer en el preámbulo de la LPAC, “en la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica” (*sic!*). Pero hay que decir que el resultado ha terminado siendo radicalmente contrario a lo que con tanto desenfado y autocomplacencia se afirma. Pues la realidad es que las especialidades de tales procedimientos se mantienen en su integridad, sólo que diseminadas a lo largo de la regulación de las distintas fases y trámites del procedimiento administrativo común. Con ello únicamente se ha logrado romper la regulación unitaria de uno y otro procedimiento —al dejar de tener, claro es, la consideración de procedimientos especiales—, porque sus especialidades, como es natural, no se eliminan. De este modo, el resultado es que esas especialidades, que razonablemente se encontraban agrupadas —lo que indudablemente facilitaba su conocimiento—, terminan desperdigadas a lo largo de la Ley. Una disgregación que en nada favorece la simplificación, ni menos aún la proclamada seguridad jurídica.

Ni siquiera la operación de integrar la normativa relativa al actuar electrónico de la Administración (Ley de Acceso Electrónico y demás normativa reglamentaria de desarrollo) con la normativa de la organización y del procedimiento administrativo —lo que, en principio, no puede merecer sino una valoración positiva—, se ha ejecutado de la mejor manera, al ser tributaria del criterio más general que ha separado la regulación de la organización de la del procedimiento. Se explica así, por poner en este momento un par de ejemplos, que los registros electrónicos se regulen en la LPAC y, sin embargo, la de la sede electrónica se contenga en la LRJSP, con lo que se rompe el tratamiento conjunto de una cuestión que por su propia naturaleza debería haberse mantenido. O que los archivos electrónicos terminen siendo objeto de una regulación duplicada, tanto en una como en otra Ley, aunque, al menos, no parece que las mismas sean contradictorias<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Se ha referido a estas y algunas otras cuestiones más específicas E. GAMERO CASADO “Panorámica de la Administración Electrónica en la nueva legislación administrativa básica”, *REDA* núm. 175 (2016), pp. 15 ss.

Y, sin embargo, como de inmediato se ha de ver, en los aspectos sustantivos, ninguna de las Leyes introduce cambios verdaderamente sustanciales. Lo que apunta claramente al verdadero alcance de la reforma. Sencillamente, el reordenar un conjunto normativo (legal y reglamentario) preexistente, refundiéndolo y simultáneamente disgregándolo. O dicho en otros términos, en cambiar las piezas de lugar y sitio y mantenerlas con ligeros retoques en algunos casos, lo que, por lo demás, no sólo no simplifica ni mejora la regulación anterior, sino que la empeora. Pero se comprende, claro es, que de esta forma a la reforma se le haya dado apariencia de mayor entidad y alcance.

### III. EN LO SUSTANTIVO, LAS NUEVAS LEYES DESTACAN SOBRE TODO POR LO QUE NO DICEN

Cuestiones y aspectos concretos de la regulación preexistente necesitados de corrección, así como otros nuevos pendientes de ser tenidos en cuenta, han quedado del todo marginados. Aunque a lo largo de la gestación de ambas normas fuera advertido que con la reforma emprendida quedaban viejos problemas sin resolver y otros nuevos sin recibir ninguna atención, el hecho es que el autismo del legislador se ha mantenido intacto<sup>3</sup>. De ahí que las nuevas Leyes terminen destacando más por lo que callan o desconocen que por lo que dicen. Baste con mencionar los siguientes ejemplos, sin entrar en este momento en mayores detalles.

La regulación de la comunicación previa y la declaración responsable se limita a reproducir lo dispuesto por la LRJPAC tras la reforma de 2009, cuando es un hecho incontrovertible que esa regulación resulta manifiestamente insuficiente para dar respuesta a algunos específicos problemas que ya se han puesto de manifiesto<sup>4</sup>.

Sigue faltando un tratamiento sistemático de la figura del responsable del procedimiento, absolutamente necesaria para el mejor desarrollo y garantía del mismo y no sólo como un mero mecanismo que puede facilitar la determinación y exigencia de la responsabilidad derivada de su tramitación, tal como se acredita en otros sistemas<sup>5</sup>. Y algo parecido puede decirse

<sup>3</sup> Vid. J. M.<sup>a</sup> BAÑO LEÓN, "La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados", *Documentación Administrativa. Nueva Época* núm. 2 (2015).

<sup>4</sup> Vid., por ejemplo, desde la consideración de los derechos de terceros afectados por las actividades habilitadas por tales técnicas, M. REBOLLO PUIG, "El repliegue de las autorizaciones y la articulación de alternativas. En especial, la tutela de los terceros perjudicados por actividades privadas ilegales", en vol. col. *Por el Derecho y la libertad. Libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, II, Iustel, Madrid, 2014, pp. 1991 ss., y J. M.<sup>a</sup> BAÑO LEÓN, "Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada *better regulation*", *REDA* núm. 167 (2014), pp. 23 ss.

<sup>5</sup> Destacado es el ejemplo italiano a raíz de la Ley núm. 241, de 7 de agosto de 1990, complementada por la posterior Ley núm. 35 de 4 de abril de 2012, que han regulado la novedosa figura del funcionario "antiritardo", encargado de impulsar el procedimiento y al que se dota de un poder de sustitución frente a dilaciones y retrasos de las correspondientes unidades administrativas en la gestión y tramitación de los procedimientos, tal como ha estudiado C. CECCARINI, *El órgano instructor del procedimiento administrativo en España y el responsable del procedimiento administrativo en Italia: un estudio comparado* (tesis doctoral defendida en la Complutense de Madrid, de próxima publicación).

de la potestad inspectora de la Administración, una vieja cuestión que se resiste a encontrar una regulación general completa<sup>6</sup>.

También la regla relativa a la reapertura del procedimiento caducado y no prescrito, o lo que es lo mismo, la relativa a los efectos de la caducidad, debería haber merecido alguna atención a la vista de las fundadas críticas que se han vertido<sup>7</sup>, dada su problemática compatibilidad en los procedimientos sancionadores con la garantía misma del principio *non bis in ídem*. La solución adoptada en el ámbito sancionador tributario, consistente en que, tal como dispone el artículo 211.4 de la Ley General Tributaria de 2003, la declaración de caducidad del procedimiento sancionador “impedirá la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador”, bien podría haberse extendido a cualesquiera otros procedimientos sancionadores, pero la cuestión, una vez más, ha quedado marginada.

Tampoco se ha abordado la cuestión del mantenimiento de los actos firmes favorables o declarativos de derechos contrarios al Derecho de la Unión Europea, sobre lo cual hace ya tiempo que el Consejo de Estado ha llamado la atención, proponiendo diversas alternativas para solventar un problema que no encuentra fácil solución con arreglo a la teoría actual de la invalidez de los actos administrativos<sup>8</sup>.

Ni nada nuevo se encontrará en la regulación del sistema de recursos administrativos, manteniéndose el actual sistema sin otro cambio, como más adelante veremos, que el obligado por la propia jurisprudencia constitucional en cuanto a la eliminación del plazo preclusivo para la interposición de la alzada obligatoria y la reposición potestativa en los casos de silencio administrativo<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Sobre la necesidad de acometer una regulación general de la actividad administrativa inspectora, por cuanto son las leyes sectoriales las que proceden, con mayor o menor detalle, según los casos, a establecer los requisitos y condiciones a los que debe ajustarse su ejercicio (en materia de seguridad ciudadana, en materia tributaria, en materia laboral, en materia de seguridad aérea, alimentaria, crediticia y bancaria, etc.), baste remitir a M. Rebollo Puig, «Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas», en vol. col. (dir. F. Sainz Moreno) Estudios para la reforma de la Administración Pública, INAP, Madrid, 2005, pp. 447 ss., así como al vol. col. La Función Inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAP, 2013.

<sup>7</sup> Vid., entre otros, J. A. Santamaría Pastor, “Caducidad del procedimiento (art. 44 LRJ-PAC)”, RAP núm. 168 (2005), pp. 7 ss., y F. López Ramón, “La caducidad del procedimiento de oficio”, RAP núm. 194 (2014), pp. 11 ss.

<sup>8</sup> Vid. su “Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español”, de 14 de febrero de 2008. Igualmente, las consideraciones de X. Arzoz Santisteban, Revisión de actos administrativos nacionales en Derecho Administrativo Europeo, Thomson Reuters/Civitas, 2013.

<sup>9</sup> Generalizadas son, como es notorio, las críticas a un sistema de recursos administrativos que, sin embargo, se resiste a una actualización absolutamente necesaria. Un compendio de sus deficiencias, acompañado de diversas propuestas de reforma, en J. A. Santamaría Pastor, “Los controles sobre la actuación de las Administraciones Públicas”, en vol. col. (dir. F. Sainz Moreno) Estudios para la reforma de la Administración Pública, INAP, Madrid, 2004, pp. 179 ss., y más recientemente en las ponencias de J. M.ª Baño León, “El recurso administrativo como ejemplo de la inercia autoritaria del Derecho Público Español”, y de C. Cierco “Los recursos administrativos en España”, en el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Zaragoza el pasado mes de febrero 2016 y cuyas Actas serán objeto de próxima publicación por el INAP.

La propia LRJSP, en fin, podría haber ido mucho más lejos en la configuración de las cuestiones organizativas básicas y comunes de todas las Administraciones Públicas, para lo cual le habilita la competencia estatal del artículo 149.1.18.ª CE<sup>10</sup>, y, más aún, debería haber acometido una reorganización y simplificación, absolutamente necesaria, del catálogo de entidades instrumentales del que las mismas se sirven<sup>11</sup>.

#### IV. PERO ES QUE, ADEMÁS, MUCHO HABRÍA CONVENIDO QUE ALGUNAS DE LAS NOVEDADES QUE INCORPORAN NO HUBIERAN VISTO LA LUZ

El continuismo que, con carácter general, caracteriza al contenido sustantivo de las dos nuevas Leyes, no deja de estar acompañado de algunas novedades de bulto que, no obstante, mejor hubiera sido quedaran archivadas en el cajón oscuro de las ocurrencias que nunca deben ver la luz.

Vayamos con una primera. La LPAC, al igual que la LRJSP, al delimitar su ámbito de aplicación subjetiva depara la sorpresa de alcanzar a las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, ya que las mismas quedan sujetas a lo dispuesto en las normas de la Ley “cuando ejerzan potestades administrativas” (arts. 2.2). Aparentemente, nada hay que objetar. Parece lógico que, tratándose de actuaciones que suponen el ejercicio de “potestades administrativas”, el correspondiente ente, cualquiera que sea su configuración jurídica, deba ajustarse a la LPAC. Sin

---

<sup>10</sup> No deja de sorprender la autolimitación del legislador estatal en el ejercicio de la competencia que le reconoce el referido precepto constitucional. En lo que respecta a la organización y funcionamiento del sector público institucional, la regulación básica queda ceñida a tres modestas previsiones relativas a los principios generales de actuación de las entidades del sector público estatal, autonómico y local, al Inventario de las mismas y a su inscripción (arts. 81 a 83), y a unas pocas más específicamente referidas a los consorcios y las fundaciones, cuando ni siquiera la línea jurisprudencial más restrictiva del Tribunal Constitucional en el entendimiento y aplicación de la señala competencia estatal impone esa restricción. La autolimitación se refleja, por lo demás, en toda la LRJSP, deparando alguna consecuencia tan insólita como la de que, en la regulación básica de los órganos colegiados, formalmente ni siquiera se haya previsto la figura del presidente, lo que posiblemente se haya debido a un indebido entendimiento del alcance que debe darse a la declaración de la STC 50/1999, de 6 de abril, E.J. 7, que consideró que el artículo 23 de la LRJPAC de 1992 era contrario al orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que, por tanto, no podía tener carácter básico, ya que regulaba la figura del Presidente “de un modo tan detallado y exhaustivo que no deja espacio significativo suficiente para que las Comunidades Autónomas desplieguen las potestades de desarrollo legislativo”. Es obvio, sin embargo, que esa declaración de inconstitucionalidad no significó que quedase proscrita la mera previsión de que todo órgano colegiado contará con un presidente, razón por la cual resulta incomprensible que la nueva regulación básica lo haya omitido.

<sup>11</sup> Por todos, vid. las propuestas formuladas en el trabajo de J. M.ª Baño León, J. Esteve Pardo, G. Fernández Farreres y M. Rebollo Puig, “La urgente reforma del sector público”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* núm. 31 (2012), pp. 26 ss. En la misma dirección, J. L. Martínez López-Muñiz, «Necesidad de una regulación básica de las modalidades organizativas de las Administraciones Públicas», en vol. col. *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2012, pp. 297 ss.

embargo, con esa reconducción al ámbito público no queda solventada, ni mucho menos, la profunda contradicción de que a meras entidades de derecho privado, de las que instrumentalmente se sirven las Administraciones Públicas territoriales o las entidades de derecho público dependientes de éstas (los organismos públicos), se les pueda atribuir el ejercicio de potestades administrativas<sup>12</sup>.

Pero con lo dicho no se agota la cuestión. Y es que la LRJSP aún introduce más confusión, pues, manteniendo la caracterización general de que las entidades del sector público configuradas como entidades de derecho privado quedan sujetas al ordenamiento jurídico privado, de una parte, por relación a las sociedades mercantiles estatales, a la vez que reitera que “excepcionalmente la ley pueda atribuirle[s] el ejercicio de potestades administrativas”, dispone enfáticamente, en el inciso final del artículo 113, que “en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública”, mientras que, de otra, por relación ahora a las fundaciones del sector público estatal, en el artículo 128.2, párrafo 2.º, inciso final, afirma rotundamente que “no podrán ejercer potestades públicas”. En consecuencia, habrá que aguzar el ingenio para tratar de diferenciar entre lo que son “potestades públicas”, “potestades administrativas” y “facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública”, lo que no es poco. Un deslinde que difícilmente se podrá alcanzar desde criterios estrictamente conceptuales, dado que todo parece quedar remitido a la determinación sin más del legislador.

En todo caso, a partir de ese explícito reconocimiento de que a las sociedades mercantiles de titularidad pública se les puede atribuir, siquiera sea excepcionalmente, el ejercicio de “potestades administrativas”, de inmediato surge la duda. Y es que dichas sociedades ¿cómo podrán ejercitar potestades administrativas si su personal, incluido el que tenga la condición de directivo, “se regirá por el Derecho laboral” (art. 112.4 LRJSP), mientras que simultáneamente el artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), reitera la tradicional regla de que “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”? A no ser que “potestad administrativa” sea algo distinto a “potestad pública”, la imposibilidad jurídica de que una sociedad mercantil estatal pueda ejercitar potestades administrativas surge con naturalidad del hecho de que no disponen de funcionarios, que son los únicos que pueden participar, directa o indirectamente, en el ejercicio de las mismas.

---

<sup>12</sup> Se produce, en efecto, una contradicción que rompe definitivamente con los criterios hasta el presente mantenidos en relación con el régimen jurídico al que dichas entidades privadas, por su propia naturaleza y, sobre todo, razón de ser, han de quedar sujetas. También lo ha advertido L. Martín Rebollo, “Tribuna” REDA núm. 174, de 2015, p. 17.

Por tanto, sólo en la medida en que se corrigiera la regla del artículo 112.4 LRJSP, abriendo el cauce a que también las sociedades mercantiles estatales dispusieran entre su personal de funcionarios, o, en su caso, se eliminase la regla del artículo 9.2 TREBEP, admitiendo la participación en el ejercicio de las funciones públicas a todo empleado público (funcionario o no), podría ser factible que las mismas dispusieran de tales potestades. Pues de no ser así, tal posibilidad parece que debe quedar descartada. La posición que viene manteniendo la jurisprudencia a este respecto resulta inequívoca. Por todas, baste recordar que la STS (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 22 de enero de 2013 (RJ 1360) anuló una resolución de la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía por la que se formalizó una encomienda de gestión a la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo para la realización de las actividades materiales y de gestión, exclusivamente administrativas, del Registro de Empresas Acreditadas como Contratistas o Subcontratistas del sector de la construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que consideró que con esa encomienda se sustraía el ejercicio de efectivas potestades administrativas a quienes únicamente están habilitados para participar en su ejercicio, es decir, a los funcionarios. Y es que, añade la sentencia, las tareas de clasificación y registro de contratistas y subcontratistas, por los efectos que representan para éstos (ser presupuesto para la participación en la contratación administrativa), requieren de actos que, aunque sean de trámite en muchos casos, suponen el ejercicio de potestades administrativas (f.d. 3)<sup>13</sup>.

Habrà que esperar, pues, a ver cómo se puede resolver la contradicción señalada. Aunque fácilmente se comprende que el enredo no es poco. La confusión conceptual y sistemática que se genera con esta mezcla de criterios tan heterogéneos y hasta opuestos resulta verdaderamente notable, lo que, a la postre, termina por desnaturalizar y hacer perder toda utilidad a los conceptos y categorías jurídicas, que, no se olvide, son las piezas imprescindibles para la construcción de un verdadero sistema jurídico dotado de claridad, coherencia y seguridad.

Por otra parte, también merece una especial mención la previsión del artículo 37.2 LPAC, en virtud de la cual “son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquéllas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47”. Por consiguiente, según la literalidad del precepto, las resoluciones

---

<sup>13</sup> En la misma dirección, también taxativa resulta la STS (Sala 3.ª, Sección 5.ª) de 24 de noviembre de 2009 (rec. 4035/2005) al declarar la existencia de límites a la “privatización” a través de sociedades mercantiles de titularidad pública, ya que, en relación con el supuesto enjuiciado, “la protección de los espacios naturales, la defensa de márgenes y encauzamientos hidráulicos, puede suponer el ejercicio de facultades de autotutela, de recuperación y la imposición de sanciones, cuya tramitación corresponde a los funcionarios públicos y a los agentes de medio ambiente en particular”. De manera que se llega a la conclusión de considerar inválidos los estatutos de una sociedad mercantil de titularidad pública por infringir la regla de la reserva de las señaladas funciones públicas a favor de los funcionarios. Ha dado noticia de esta jurisprudencia, con cita de algunas otras decisiones, J. Jordano Fraga, “Grietas en los ejes del modelo constitucional: las funciones reservadas a los funcionarios”, REDA núm. 174 (2015), pp. 133 ss.

administrativas no sólo incurren en nulidad cuando concorra alguna de las causas concretas del artículo 47.1<sup>14</sup>, sino que también incurrirán en nulidad cuando vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria.

Ahora bien, el disparate es descomunal. Por de pronto, si las resoluciones o actos administrativos que vulneran lo establecido en una disposición reglamentaria son nulos, con mayor razón deberán serlo si vulneran lo establecido en una disposición con rango, valor o fuerza de ley. Pero, además, si la infracción de cualquier norma es determinante de la nulidad del acto infractor, no sólo sobran las concretas causas de nulidad del artículo 47.1 (que inevitablemente presuponen una infracción normativa), sino que la causa de anulabilidad que prevé el artículo 48 (y que reproduce sin más lo dispuesto por el actual art. 63 LRJPAC) queda prácticamente sin campo de actuación. Si acaso sería causa de anulabilidad la desviación de poder, pero no, desde luego, cualquier infracción del ordenamiento jurídico consistente en la vulneración de una norma. En suma, un verdadero *dislate*<sup>15</sup> que sólo se puede explicar como fruto inesperado de una refundición mal realizada de los artículos 52.2 de la LRJPAC de 1992 y 23.4 de la Ley del Gobierno de 1997.

No estará de más recordar que en el anteproyecto de LPAC (texto sometido a información pública el 16 de enero de 2015), el entonces artículo 51 disponía que “las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general”, pasando a ser, sin cambio alguno, el actual artículo 37.1 LPAC (coincidente, por lo demás, con el art. 52.2 LRJPAC). Y el artículo 154.4 (dentro del Capítulo I del Título VI intitulado “De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”), que se ha convertido en el artículo 37.2 que comentamos, establecía, asimismo, que “son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria y que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 61” (art. 61 que ha pasado a ser el actual art. 47), viniéndose con ello a reproducir, por tanto, lo dispuesto en el artículo 23.4 de la Ley del Gobierno<sup>16</sup>, si bien con el añadido del inciso final “y que incurran en alguna

---

<sup>14</sup> El referido artículo 47 que no hace otra cosa que repetir en su literalidad misma el tenor del actual artículo 62 LRJPAC, es decir, enumerar los casos concretos y tasados en los que los actos de las Administraciones Públicas serán nulos de pleno derecho.

<sup>15</sup> Ha señalado J.A. Santamaría Pastor, “Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación”, *Documentación Administrativa*. Nueva Época núm. 2 (2015), que “no es ni puede ser cierto, evidentemente, que las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria sean en todo caso nulas (además de las que incurran en alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho)”. Y apostilla: “es seguro que el precepto quiere expresar otra idea, pero ésta no se deduce en absoluto de su texto” (sic!). También M. Sánchez Morón, “Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, *El Cronista* núm. 56 (2015), pp. 18 ss. califica a la referida previsión de “incomprensible y contradictoria”.

<sup>16</sup> El artículo 23.4 de la Ley del Gobierno de 1997 (al que ha dado nueva redacción la disposición final tercera.12 de la LRJSP) dispuso que “son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un reglamento aunque hayan sido dictadas por órganos de igual o superior jerarquía que el que lo haya aprobado”.

de las causas recogidas en el artículo 61”. No obstante, como quiera que este inexplicable inciso era determinante de que la previsión careciera de toda justificación (ya que, al exigirse que incurriera en alguna de las causas de nulidad previstas en el entonces art. 61 —actual artículo 47—, nada nuevo añadía el hecho de que la resolución fuera además contraria a lo dispuesto en una norma reglamentaria), la expresión “y que incurran” se sustituyó por la actual “así como aquellas que incurran”. Con ello, ciertamente, se evitó la sinrazón de la redacción inicial. Pero a la postre, el remedio ha sido casi peor, pues ha supuesto la aparición de un precepto aún más incomprensible, por no decir absurdo, que el del anteproyecto corregido.

Aunque no tuvo mucho sentido que el artículo 23.4 de la Ley del Gobierno volviera a referirse a la conocida como regla o principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, que con la misma formulación del artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957<sup>17</sup> había sancionado el artículo 52 de la LRJPAC de 1992, y más aún, dándole una redacción distinta (al prescindir de la precisión “resoluciones administrativas de carácter particular” e introducir, a la vez, la expresión “son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un reglamento”), la realidad es que en momento alguno y hasta la fecha se ha considerado que ese artículo 23.4 de la Ley del Gobierno hubiera rectificado o ampliado lo dispuesto en la LRJPAC, ni en lo relativo a la caracterización de dicha regla, ni en lo referente a las causas estrictas de nulidad de los actos administrativos. La expresión “son nulas las resoluciones administrativas” de la Ley del Gobierno, nunca se ha entendido, en efecto, como equivalente a que las mismas incurran en nulidad de pleno derecho por vulnerar lo dispuesto en un reglamento, sino sencillamente que tales resoluciones nunca podrán imponerse a éste (“no podrán vulnerar” en la expresión del art. 52.1 LRJPAC) aunque hayan sido dictadas por un órgano de igual o superior jerarquía al que lo hubiera aprobado. De manera que se ha considerado, sin mayor problema, que uno y otro artículo (el 52.1 LRJPAC y el 23.4 Ley del Gobierno) no establecían cosa distinta.

Sin embargo, la impericia o desconocimiento de tal extremo ha llevado a que, primero, se hayan reproducido en un mismo artículo dos preceptos que, más allá de su literalidad, nada distinto decían, y, segundo, a que, dado que el 23.4 de la Ley del Gobierno utiliza la expresión “son nulas”, se haya considerado oportuno recordar, como un añadido sin más, que el artículo 47 LPAC establece las causas determinantes de la nulidad de los actos. Claro es que, al hacer esa innecesaria “refundición” en la forma que se ha hecho, se ha materializado el completo desatino de afirmar que, además de las causas de nulidad de los actos previstas en el artículo 47 LPAC, también es causa de nulidad de las resoluciones administrativas el que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria.

Así pues, siendo ésta la explicación de cómo se ha llegado a alumbrar semejante perla, parece de todo punto evidente que la mera inobservancia

---

<sup>17</sup> Decía así: “Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan grado igual o superior a éstas”.

de la regla de la inderogabilidad singular de los reglamentos nunca podrá ser determinante de la nulidad de pleno derecho de la resolución administrativa infractora.

Aún debe añadirse que otras novedades, quizás menos llamativas, pero no por ello intrascendentes, también deberían haberse evitado. Me limitaré a enumerar las siguientes.

Es el caso, por de pronto, de la obligación de los ciudadanos de colaborar con la Administración que, de manera genérica, establece el artículo 18 LPAC y que no deja de suscitar serias reservas desde la consideración de la garantía material de la reserva de ley. Como tampoco las deja de suscitar el artículo 56.2 LPAC, al habilitar genéricamente a la Administración para adoptar medidas provisionales antes de la iniciación del procedimiento, sin perjuicio de que el apartado 3 del mismo artículo remite sin condición ninguna a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil en orden a concretar las medidas cautelares que la Administración podrá disponer, equiparándose así, de manera una vez más genérica, los poderes de la Administración a los poderes de los jueces y tribunales.

Parece pretenderse, asimismo, la generalización de la problemática figura de la clemencia a cualesquiera denunciante y procedimientos, aunque la redacción del artículo 62.4 LPAC permite seguramente una interpretación restrictiva, lo que será de todo punto aconsejable.

Y, por otra parte, el desahogo del legislador resulta sorprendente si se observa que termina por elevar a norma legal lo que, en ocasiones, pueden ser prácticas silenciosas, como la de expurgar (o “cepillar”) del expediente administrativo todo lo que resulte incómodo o inoportuno. Y es que el artículo 70.4 LPAC no duda ahora en excluir del expediente administrativo, del que se dice no formará parte, “la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

Se trata, como se puede apreciar, de novedades más que discutibles y que en nada mejoran la regulación anterior.

## V. POR LO QUE ATAÑE A LAS DEMÁS NOVEDADES, CON INDEPENDENCIA DE LA VALORACIÓN QUE PUEDAN MERECER, HABRÍA BASTADO CON INCORPORARLAS A LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE 1992

No faltan nuevas provisiones que son simples complementos o reajustes de lo ya dispuesto por la LRJPAC y que, en gran medida, traen causa

directa de la jurisprudencia. No otro es el caso, por ejemplo, del nuevo supuesto de silencio administrativo negativo de las solicitudes que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente, que prevé el artículo 24.1, párrafo 2.º, LPAC y que es debido a la jurisprudencia comunitaria que considera que no debe admitirse en ningún caso el silencio positivo cuando se trate de solicitudes de autorizaciones para el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente (entre otras, STJUE de 14 de junio de 2001, *as. C 230/00, Comisión/Bélgica*).

También es el caso de la regla según la cual la transformación del doble silencio negativo en silencio positivo —que, por otra parte, sólo se sigue previniendo en relación con el recurso de alzada— encuentra el límite de los supuestos relativos al ejercicio del derecho de petición y a la adquisición de facultades relativas al dominio público, al servicio público o a actividades que puedan dañar el medio ambiente, y procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que tal limitación, que ahora se establece expresamente (art. 24.1, párrafo 3.º *in fine*, LPAC) estaba ya impuesta por la jurisprudencia de la Sala Tercera en interpretación del artículo 43.2 LRJPAC (por todas, STS de 8 de enero de 2013, re. 3558/2010).

Lo mismo cabe decir de la aclaración del artículo 30.4 LPAC de que, cuando el plazo se fija en meses o años, el cómputo se realizará a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo, si bien el plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Queda así definitivamente resuelta una cuestión que, dada la redacción del artículo 48.2 LRJPAC, tras la reforma de 1999, no ha dejado de suscitar algunas dudas, sin perjuicio de que, una vez más, la jurisprudencia (incluida la constitucional, como se puede ver en la STC 209/2013, de 16 de diciembre), hace tiempo que despejó en el mismo sentido en que ahora lo hace la nueva previsión legal.

Asimismo, la eliminación del plazo para la interposición de los recursos administrativos en los casos de silencio (art. 122.1, párrafo 2.º, y 124.1, párrafo 2.º, LPAC) resultaba obligada atendiendo a la funcionalidad misma del silencio negativo y a la doctrina de la STC 52/2014, de 10 de abril, que ha interpretado el artículo 46.1 LJCA en el sentido de que la impugnación jurisdiccional de la desestimación por silencio no está sujeta al plazo preclusivo previsto en dicho artículo. Cuestión distinta es que la posibilidad de recurrir en alzada o reposición en cualquier momento, tanto por el solicitante como por otros posibles interesados, tenga que alcanzar también a los supuestos de silencio positivo, tal como parece desprenderse del tenor literal de los señalados artículos, los cuales, de manera criticable, no hacen al respecto distingo alguno<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Baste decir que el no establecimiento de un plazo determinado puede generar una situación de inseguridad jurídica difícilmente aceptable desde la consideración de que el silencio administrativo positivo equivale a un verdadero acto (acto presunto) y no a una mera ficción de acto (como sucede en los supuestos de silencio negativo).

Y también trae causa de la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo la innovadora regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, aunque en esta ocasión lo sea para corregirla en términos restrictivos. El artículo 32.3 LRJSP ha introducido una rectificación importante, pues si bien reitera en su párrafo primero el tenor literal del artículo 139.3 de la LRJPAC (más allá de unos pequeños cambios que no afectan a la sustancia de la cuestión), de inmediato añade un párrafo segundo que dice así: “La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurren los requisitos previstos en los apartados anteriores: a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurren los requisitos del apartado 4; b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5”. Este añadido, en efecto, resulta de gran trascendencia al singularizar y, a la vez, ceñir el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado a los supuestos de leyes inconstitucionales o leyes anticomunitarias (contrarias al Derecho de la Unión Europea), lo que significa que, en cualquier otro caso, el derecho indemnizatorio por causa de la ley sólo surgirá cuando la propia ley lo haya previsto.

No parece haber margen, por tanto, para que la jurisprudencia pueda seguir manteniendo que, a pesar de que la ley no lo establezca, el derecho resarcitorio siempre se podrá reconocer, aun cuando la misma no sea inconstitucional o anticomunitaria. Y es si nos ajustamos al tenor legal, sólo cuando efectivamente lo sea podrá surgir la responsabilidad patrimonial y con ello el derecho indemnizatorio, con lo que la imputación de responsabilidad derivada de leyes constitucionales por quiebra de la confianza legítima debe considerarse eliminada, a no ser que se cuestione la propia constitucionalidad de la nueva regulación.

Por otra parte, los requisitos que de manera complementaria se establecen para que sea viable el reconocimiento de la responsabilidad en los supuestos de leyes inconstitucionales y leyes contrarias al Derecho de la Unión Europea, introducen restricciones importantes por relación a los que ha venido exigiendo la misma jurisprudencia. Baste decir que en el primer caso, la responsabilidad queda condicionada a que concurren los requisitos que establece el apartado 4 del mismo artículo 32, de manera que, añadidamente a los requisitos generales de toda responsabilidad previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 32 LRJSP, se exige la concurrencia de estos otros tres: que el particular haya recurrido la actuación que ocasionó el daño; que el recurso haya sido desestimado por sentencia firme; y que en el proceso se haya alegado por el recurrente la inconstitucionalidad posteriormente declarada. Y en el caso de las leyes anticomunitarias, también se exigen para la viabilidad de la acción estos requisitos: que se haya dictado sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada; que la norma comunitaria tenga por objeto con-

ferir derechos a los particulares; que el incumplimiento esté suficientemente caracterizado; y que exista relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.

Esta regulación, por tanto, no es sino una reacción directa en contra de una jurisprudencia que, como es notorio, ante la falta de toda previsión legal y sobre la base única y exclusivamente del principio de responsabilidad de los poderes públicos que proclama el artículo 9.3 CE, ha extendido la de carácter patrimonial al propio legislador.

Por último, todas las demás nuevas previsiones, con independencia de la valoración que puedan merecer, también podrían haber sido incorporadas sin más a la LRJPAC o, en su caso, a la LOFAGE. Entre las más destacadas, la relativa al plazo fijado en horas y su cómputo, la que declara el carácter inhábil de los sábados para los plazos fijados en días o las que establecen el cómputo de los plazos en los registros electrónicos y la práctica de las notificaciones electrónicas. También, las que añaden nuevos supuestos de ampliación de los plazos, así como las que prevén el desistimiento de la Administración en los procedimientos de oficio, la ampliación de tres a seis meses del plazo de caducidad del procedimiento de revisión de oficio, la suspensión de la eficacia del acto vinculada a la declaración de lesividad, las causas de inadmisión de los recursos administrativos y, entre ellas, la de “carecer el recurso manifiestamente de fundamento”, o, en fin, la relativa a un procedimiento simplificado (que, de todas formas, parece estar llamado a ser de muy limitada aplicación, dados los presupuestos a los que se condiciona). Igual sucede con la nueva regulación en la LRJSP de los convenios de colaboración y las relaciones interadministrativas, con la supresión de las agencias estatales y su régimen transitorio (aunque ese régimen transitorio facilita que la definitiva supresión de todas y cada una de ellas pueda tardar en hacerse efectiva, lo que no es improbable que suceda, máxime a la vista de que, a pesar de estar ya publicada la LRJSP, no se ha dudado en crear una nueva agencia<sup>19</sup>), o, en fin, con la eliminación de las reclamaciones administrativas previas a la vía civil y laboral (con el argumento en este caso de que las mismas no sirven prácticamente para nada, aunque, si así fuera, por la misma razón también los recursos administrativos deberían haberse eliminados o, al menos, haberles conferido a todos ellos carácter potestativo).

Sin perjuicio de que algunas de las referidas novedades puedan ser discutibles<sup>20</sup>, en todo caso fácilmente se aprecia que no pasan de ser meros retoques que para nada justificaban una reforma como la llevada a cabo.

---

<sup>19</sup> La incoherencia resulta manifiesta, pues, tras la aprobación de la LRJSP, a los pocos días y dada la *vacatio legis* establecida, se procedió a la creación de la Agencia Estatal de Investigación (Real Decreto 1067/2015, de 27 de noviembre). Con actuaciones semejantes, fácilmente se comprende que el descrédito de la ley cada vez sea mayor.

<sup>20</sup> Caso, por ejemplo, de la regulación de las notificaciones electrónicas, como ya ha sido advertido por T. R. Fernández Rodríguez, “Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, RAP núm. 198 (2015), pp. 361 ss.

## VI. Y COMO COLOFÓN, EL CONTRASTE ENTRE LA PREPARACIÓN Y TRAMITACIÓN DE LAS NUEVAS LEYES Y LO QUE ELLAS MISMAS ESTABLECEN ACERCA DEL PROCEDIMIENTO QUE HABRÁ DE OBSERVARSE EN EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA ELABORACIÓN DE NORMAS REGLAMENTARIAS

No hay lugar ahora a dar cuenta detallada de las normas relativas al ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones que se contienen en el Título VI de la LPAC (arts. 127 a 132), que, dado su carácter básico, obligan a las Comunidades Autónomas y a las Entidades locales. Ni tampoco de la nueva redacción que la disposición final tercera.12 de la LRJSP ha dado al Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, relativo a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno<sup>21</sup>. Pero sí importa resaltar el manifiesto contraste y divergencia entre los principios y criterios de “buena regulación” que las nuevas Leyes tan enfáticamente proclaman y la forma y manera en que las mismas se han preparado, tramitado y aprobado.

El ejercicio de la iniciativa legislativa y también el de la potestad reglamentaria deberá ajustarse a un conjunto de principios, denominados principios de buena regulación, que se contienen en el artículo 129 LPAC. No obstante, esos principios ya fueron establecidos por el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que, con el carácter de norma básica, dispuso que, en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los «principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia», exigiendo que en cualquier iniciativa normativa debería justificarse «suficientemente» la observancia de los mismos. De manera que la nueva LPAC no hace otra cosa que reiterar dichos principios, más allá de intrascendentes cambios en la redacción y denominación dada a los mismos. Así, el principio de transparencia engloba ahora a los de transparencia y accesibilidad que antes se encontraban separados, mientras que el de eficacia se une al de necesidad y formalmente desaparece el de simplicidad, cuyo contenido se refunde con el de seguridad jurídica. Un nuevo ejemplo, por tanto, de la instrumentalización de la Ley, al servicio sin más del tacticismo político de la apariencia reformadora, cuando la realidad es que tras ella esos principios en nada cambian.

Cabe añadir, por último, que si al contenido y verdadero alcance de las nuevas Leyes se suma la forma y manera en cómo se han gestado y aprobado, en manifiesta oposición a lo que ellas mismas afirman debe ser la buena regulación, la conclusión avanzada al principio de esta consideración queda confirmada. Una y otra apenas se pudieron debatir en la fase previa de preparación, antes de su aprobación como proyectos de ley. Los

---

<sup>21</sup> La nueva regulación es objeto de estudio en el muy reciente trabajo de J.A. Santamaría Pastor, “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas, REDA núm. 175 (2016), pp. 31 ss.

anteproyectos se hicieron públicos de manera muy discreta, “colgándose” en la *web* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a finales del mes de enero del pasado año, y tras los informes del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado de marzo y abril, respectivamente (informes ciertamente poco favorables, sobre todo el segundo, y que para nada serían tenidos en cuenta), de inmediato fueron remitidos como proyectos de ley al Congreso de los Diputados, concretamente el 11 de mayo siguiente. La tramitación parlamentaria fue verdaderamente meteórica. Tras su paso por la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del Congreso con competencia legislativa plena y el Senado, sin apenas debate y rechazadas prácticamente la totalidad de enmiendas planteadas, el 1 de octubre quedaron aprobadas, procediéndose a su publicación en el BOE del día siguiente.

Es claro, pues, que había que sacarlas adelante antes de la disolución de las Cámaras y nada pudo torcer el propósito. Con evidente desconocimiento de los principios de buena regulación que ellas mismas proclaman, las nuevas Leyes ni eran necesarias, ni han venido a establecer un marco normativo más seguro, estable, predecible, integrado, claro y presidido por la certeza, facilitando su conocimiento y comprensión, ni tampoco se ha posibilitado la participación y transparencia en el proceso de su elaboración. Pero de nada sirve el lamento. El hecho consumado es que las nuevas Leyes ahí están, aguardando a que llegue el 2 de octubre para alcanzar plenitud con su entrada en vigor, aunque, por cierto, unos cuantos artículos —pocos, eso sí— aún deberán esperar dos años más. De manera que, consumado el hecho, sólo cabe esperar que, cuando llegue el momento, sean modificadas, si bien se haga de manera puntual, en todos aquellos aspectos necesitados de verdadera corrección o mejora, porque para nada es deseable que se persista en prácticas reformadoras como la comentada.