



Instituto Asturiano de  
Administración Pública  
IAAP • ADOLFO POSADA

serie **C**<sub>3</sub>

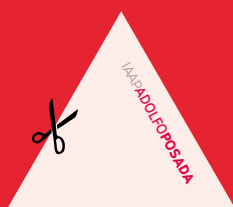
NORMATIVA Y PROCEDIMIENTOS



# EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO

LAS NOVEDADES EN LAS NUEVAS  
LEYES 39 Y 40 DE 2015

Guía para los gestores del Principado de Asturias





# EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO



Documento elaborado por la comunidad de prácticas "*El procedimiento electrónico en la nueva Ley de Procedimiento*", código 2016EP0995/1.

**Realizado por:**

- Noelia Fernández Fernández, Jefa de Servicio de Atención Ciudadana de la Dirección General de Participación Ciudadana de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana.
- Eva Álvarez Torrero, Jefa del Servicio de Programas Europeos y Empleo del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias (SEPEPA).
- Cristina Martín Peña, Asesora jurídica de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Hacienda y Sector Público
- Catalina Álvarez González, Responsable de Proyectos de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo.
- Pedro Isidro Rodríguez, Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.
- Carlos López Graña, Jefe de Sección de Tutela Financiera de la Consejería de Hacienda y Sector Público.
- Enrique Junceda Santaló, Letrado del Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA)
- Begoña Teresa Álvarez-Gendín Cardona, Jefa de Sección de Contratación de la Consejería de Hacienda y Sector Público.

**Coordinado por:**

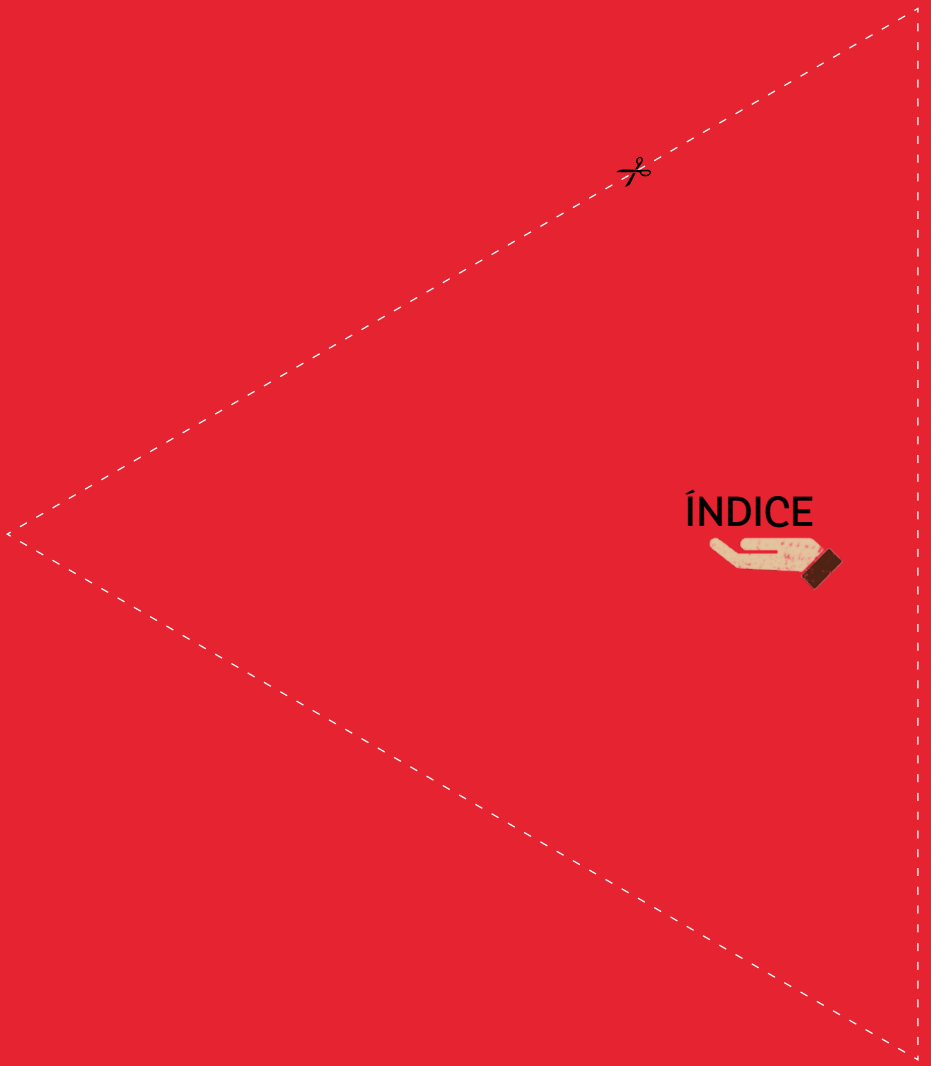
- Carmen García Álvarez, Jefa de Servicio de Procesos Administrativos de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo

**Edita:** Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada»

**Promueve:** Gobierno del Principado de Asturias. Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada»

**Gestión editorial:** Ediciones Trabe SL // [www.trabe.org](http://www.trabe.org)

**Depósito Legal:** AS-00707-2016



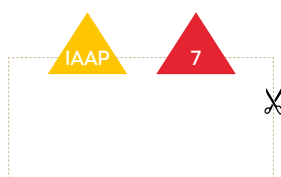
**ÍNDICE**



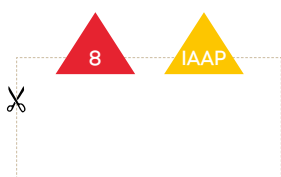
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>OBJETIVO DE LA GUÍA</b> .....	13
<b>ASPECTOS GENERALES DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO</b> . . .	15
1. Ámbito objetivo de las Leyes. ....	16
2. Ámbito subjetivo de las Leyes . . . . .	18
3. Derogación normativa . . . . .	22
4. Las principales modificaciones de la Ley 39/2015 y Ley 40/2015 . .	25
5. Calendario de entrada en vigor de las normas. ....	29
6. Régimen transitorio aplicable . . . . .	32
7. Recorrido por las disposiciones adicionales contempladas en las normas. ....	35
<b>NORMAS RECOGIDAS EN LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO APLICABLES A LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.</b> . . . . .	41
1. Principios generales y de intervención de las Administraciones Públicas . . . . .	42
2. Órganos y competencias de las Administraciones Públicas. ....	44
3. Órganos colegiados de las Administraciones Públicas . . . . .	49
4. Régimen de los convenios: revisión del procedimiento de elaboración en el ámbito del Principado de Asturias. ....	59
5. Especialidades de los procedimientos sancionadores y de responsabilidad de las Administraciones Públicas . . . . .	66
<b>LOS INTERESADOS Y LOS CIUDADANOS: SU ESFERA DE ACTUACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.</b> . . . .	79
1. Los derechos de los interesados y de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas. ....	80
2. La capacidad de obrar y representación de los interesados: Registro Electrónico de Apoderamientos. ....	91



3. Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo: estudio de los sistemas aplicados en el Principado de Asturias . . . . .	95
4. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas . . . . .	105
<b>LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS . . . . .</b>	<b>111</b>
1. Los requisitos de los actos administrativos . . . . .	112
2. La eficacia de los actos administrativos . . . . .	114
3. La notificación y publicidad de los actos administraciones . . . . .	115
4. Documentos aportados por los interesados . . . . .	120
5. Copias de los documentos de las Administraciones Públicas . . . . .	133
6. Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos . . . . .	136
7. Actuación administrativa automatizada . . . . .	142
<b>CUESTIONES GENERALES DE LOS REGISTROS . . . . .</b>	<b>149</b>
1. El registro en el Principado de Asturias . . . . .	150
2. Oficina de Registro Virtual (ORVE) y Sistema Interconexión de Registros . . . . .	153
3. Oficinas de Asistencia en materia de registros: nuevas funciones . . . . .	155
<b>CUESTIONES GENERALES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS . . . . .</b>	<b>159</b>
1. Términos y plazos . . . . .	160
2. Deber de resolver de las Administraciones Públicas . . . . .	161
3. Régimen del silencio . . . . .	163
<b>FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO . . . . .</b>	<b>165</b>
1. Sede electrónica y el portal de internet en el Principado de Asturias . . . . .	166
2. Sistemas de identificación y firma en las Administraciones Públicas . . . . .	173
3. Archivo electrónico de documentos . . . . .	181
<b>INICIO DEL PROCEDIMIENTO . . . . .</b>	<b>187</b>
1. Clases de inicio de los procedimientos . . . . .	188
2. Funcionamiento de la Oficina Virtual . . . . .	195
<b>ORDENACIÓN E INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO . . . . .</b>	<b>201</b>
1. El expediente administrativo en el Principado de Asturias . . . . .	202
<b>FINALIZACIÓN Y REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO . . . . .</b>	<b>215</b>
1. Formas de terminación del procedimiento . . . . .	216



2. Resolución del procedimiento . . . . .	218
3. Ejecución de los actos administrativos . . . . .	221
4. Revisión de los actos administrativos . . . . .	223
<b>DOCUMENTACIÓN Y HERRAMIENTAS APOYO . . . . .</b>	<b>230</b>







# INTRODUCCIÓN

**E**n el Boletín Oficial del Estado de fecha de 2 de octubre de 2015 se publicaron las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Se trata de dos leyes esenciales para el sector público que tienen su origen en el Programa Nacional de Reformas de España para el año 2014. La aprobación de estas normas persigue como objetivos básicos:

- ▶ impulsar la racionalización de la actuación de las instituciones y las entidades del sector público
- ▶ mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos
- ▶ aumentar la productividad del sector público
- ▶ modernizar el sistema administrativo basándose en el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

El bloque de legalidad administrativa se ve afectado en toda su extensión e intensidad. En este sentido, se abordan *“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.”* (Artículo 1.1 de la LPAC)

La Ley 39/2015 se **aplica a todo el sector público**, que comprende a:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público tiene por objeto dotar a nuestro sistema legal de una norma comprensiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, regulando su funcionamiento interno y las relaciones entre ellas.

Podemos citar como **principales novedades** las siguientes:

- ▶ Regulación de los procedimientos de elaboración de las normas.
- ▶ Sustancial simplificación de la estructura del sector público institucional.



- ▶ Regulación de los medios de identidad digital de las Administraciones Públicas.
- ▶ Nuevo régimen de funcionamiento de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas.
- ▶ Implantación de sistemas de supervisión continua de las entidades dependientes.
- ▶ Nuevo régimen jurídico de los consorcios.

Uno de los objetivos principales de las Leyes 39 y 40 de 2015, de 1 de octubre, es el de **eliminar por fin la separación regulatoria entre procedimiento electrónico** (regulado hasta el momento por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos) **y procedimiento administrativo** (regulado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). **A partir de ahora solo existirá un procedimiento administrativo y éste solo será electrónico.**







**OBJETIVO DE LA GUÍA**

**E**stamos ante un documento que ha sido elaborado por un grupo de trabajo interdisciplinar formado por funcionarios del Principado de Asturias con el objetivo de facilitar la comprensión y, por tanto, el cumplimiento de las nuevas obligaciones que introducen la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, de 1 de octubre. La edición de esta Guía se ha llevado a cabo con la metodología de la Comunidad de Prácticas del **Instituto Asturiano de Administración Pública**.

Esta guía no pretende establecer criterios jurídicos sobre la interpretación o la aplicación de las nuevas leyes en el ámbito del Principado de Asturias que, en todo caso, deberán establecerse por los órganos con competencias en la materia. Únicamente, se pretende orientar a los gestores en las actuaciones a seguir en la gestión de los procedimientos y servicios, pero siempre dentro un contexto donde debe operar la flexibilidad necesaria para asegurar el respeto de las competencias para la realización de estudios e informes en cada ámbito sectorial.

El destinatario de la guía son los **empleados públicos del Principado de Asturias** que tienen asignadas responsabilidades en materia de tramitación administrativa por lo que las soluciones y los ejemplos tiene que tener en cuenta la situación normativa y tecnológica del Principado de Asturias.

Esta guía se articula en torno a las siguientes partes:

- a) Aspectos generales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- b) Normas recogidas en Ley 40/2015 aplicables a la Administración del Principado de Asturias.
- c) Los interesados y los ciudadanos: su esfera de actuación en los procedimientos administrativos.
- d) Los actos administrativos.
- e) Cuestiones generales de los registros administrativos.
- f) Cuestiones generales de los procedimientos administrativos.
- g) Funcionamiento electrónico del sector público.
- h) Inicio del procedimiento administrativo.
- i) Ordenación e instrucción del procedimiento.
- j) Finalización del procedimiento.
- k) Revisión de los actos administrativos.

Como la vocación de este documento es la de constituir una guía permanente y dinámica a disposición de los empleados públicos de la Administración del Principado de Asturias, será sucesivamente actualizada con las novedades legislativas y técnicas que se produzcan.





ASPECTOS GENERALES  
DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE  
OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
Y DE LA LEY 40/2015, DE 1  
DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN  
JURÍDICO DEL SECTOR  
PÚBLICO

# 1. Ámbito objetivo de las Leyes



El artículo 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) reza como sigue:

## **“Artículo 1. Objeto de la Ley.**

1. *La presente 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.*

2. *Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse 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”*

Por su parte, el artículo 1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) establece:

## **“Artículo 1. Objeto.**

*La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades”.*

La exposición de motivos de la LPAC *“propone una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones «ad extra» y «ad intra» de las Administraciones Públicas. Para ello se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español: la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público”*. Esto supone una **ruptura con la regulación unitaria contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen**





**Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRP PAC)**, que ha venido aglutinando en un mismo cuerpo legal durante más de dos décadas el tratamiento de las relaciones tanto internas como externas de las Administraciones públicas.

*“Esta Ley –continúa la exposición de motivos– constituye el primero de estos dos ejes, al establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Queda así reunido en cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones «ad extra» de las Administraciones con los ciudadanos como ley administrativa de referencia (...)”*

La exposición de motivos de la LRJSP viene a expresarse en términos correlativos, al decir que dicha Ley *“responde [en este caso] al segundo de los ejes citados, y abarca, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la llamada Administración institucional, como la Administración periférica del Estado. Esta Ley contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos. Queda así sistematizado el ordenamiento de las relaciones ad intra e inter Administraciones, que se complementa con su normativa presupuestaria (...)”*.

En otro orden de cosas, resulta llamativo que se escinda en dos cuerpos legales diferentes la regulación de la actividad sancionadora y la de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Así, mientras que la Ley 39/2015 acoge la regulación de los procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial<sup>1</sup>, o más bien la de sus especialidades en relación con el procedimiento administrativo común, que también regula, hemos de acudir a la Ley 40/2015<sup>2</sup> para hallar la regulación de sus respectivos principios informadores.

---

<sup>1</sup> Artículos 64 y 85 en materia de procedimiento sancionador; artículo 67 en materia de responsabilidad patrimonial.

<sup>2</sup> Artículos 25 y siguientes en el caso de la potestad sancionadora; artículos 32 y siguientes en materia de responsabilidad patrimonial.



Finalmente procede llamar la atención sobre la deslegalización contenida en el inciso final del apartado 2 del artículo 1 de la Ley 39/2015, cuando dice que *“reglamentariamente podrán establecerse 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”*. Como ha dicho el Consejo General del Poder Judicial en su informe al anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas *“la inclusión del tratamiento de los plazos en las materias susceptibles de regulación reglamentaria debería quedar limitada, sin embargo, a los propios de la tramitación del procedimiento por razón de la especialidad, sin alcanzar, por tanto, a las normas comunes que rigen el carácter obligatorio de los plazos y su cómputo, el plazo máximo para notificar la resolución expresa, y los plazos de caducidad, de revisión de los actos y de recursos.”*<sup>3</sup>

## 2. Ámbito subjetivo de las Leyes

Según el artículo 2 de la LRJSP podremos diferenciar **tres bloques de sujetos al ámbito de aplicación de esta norma:**

1º) Los entes de Derecho público, o sea, todas las administraciones territoriales y entes institucionales con personalidad jurídico-pública, incluidas las universidades públicas; estaremos ante una aplicación total de la Ley, sin perjuicio de las especialidades propias de las Comunidades autónomas en materias de su competencia<sup>4</sup>.

2º) Los entes del sector público con personalidad jurídico-privada (sociedades mercantiles, asociaciones, fundaciones) también se someterán a la Ley 39/2015 en cualquiera de los dos casos siguientes:

a) Cuando se trate de normas contenidas en la propia Ley 39/2015 que se refieran específicamente a este tipo de entes; en este caso estare-

---

<sup>3</sup> Aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en sesión de 5 de marzo de 2015.

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-Anteproyecto-de-Ley-del-Procedimiento-Administrativo-Comun-de-las-Administraciones-Publicas>

<sup>4</sup> STC 214/1989, de 21 de diciembre.



mos ante una aplicación parcial de la Ley, esto es, únicamente de aquellos preceptos que contengan normas referidas a este tipo de entes.

b) Cuando ejerzan potestades administrativas, al amparo de lo previsto en el artículo 113 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre; en este caso estaremos ante una aplicación total de la Ley 39/2015, por razón del ejercicio de potestades administrativas.

3º) Las **Corporaciones de Derecho público** (v. gr. colegios profesionales, cámaras agrarias o cámaras de comercio, industria y navegación<sup>5</sup>) se regirán por su legislación específica en su actuación general, con la excepción de los supuestos en que ejerzan las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por ley o delegadas por una Administración pública (delegación que deberá hacerse también por ley formal), en cuyo caso dichas actuaciones tienen que estar sometidas a la Ley 39/2015. Estaremos en este caso ante una aplicación parcial de la Ley porque, al contrario de lo que se razona en el apartado 2º “b” anterior, la aplicación de la Ley procedimental no será al total de la actividad de la corporación, sino a la parte de ella que constituya ejercicio de funciones públicas<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> El Tribunal Constitucional en su **STC 132/ 1989**, de 18 de julio, afirma que lo característico de las corporaciones de Derecho público es que en ellas se impone su carácter de opción de los poderes públicos sobre un *pactum asotiationis* original, que no existe y que ha sido sustituido por un acto de creación estatal.

<sup>6</sup> Por ejemplo, Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

Artículo 1.1: Los Colegios Profesionales son Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 5: Corresponde a los Colegios Profesionales el ejercicio de las siguientes funciones, en su ámbito territorial: (...)

i: Ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial.

(...)

t: Cumplir y hacer cumplir a los colegiados las Leyes generales y especiales y los Estatutos profesionales y Reglamentos de Régimen Interior, así como las normas y decisiones adoptadas por los órganos colegiales, en materia de su competencia.

u: Atender las solicitudes de información sobre sus colegiados y sobre las sanciones firmes a ellos impuestas, así como las peticiones de inspección o investigación que les formule cualquier autoridad competente de un Estado miembro de la Unión Europea en los términos previstos en la **Ley 17/2009, de 23 de noviembre**, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en particular, en lo que se refiere a que las solicitudes de información

Supletoriamente, la Ley 39/2015 se aplicará a todos aquellos aspectos de la actividad de las corporaciones que no hayan sido objeto de regulación en su legislación específica. Por tanto, lo determinante parece ser un “criterio “funcional”, de Derecho administrativo: *“lo fundamental (una vez apreciada esa vinculación a o dependencia con la Administración) es simplemente observar la función que desempeña el ente en cuestión. Si ejerce una función pública, de satisfacción general o (en este ámbito del procedimiento administrativo) «potestad pública» se aplicará la L-PACA. No, de lo contrario”*<sup>7</sup>

En palabras del Consejo de Estado<sup>8</sup>, *“dentro del apartado a) [del artículo 2.2 de la Ley] quedan naturalmente comprendidos los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las autoridades administrativas independientes y también los consorcios, dado que todos ellos son entes públicos. El apartado b), por tanto, parece referido a las sociedades mercantiles y a las fundaciones, que son entes constituidos en forma jurídico-privada: sin embargo y pese a lo que dice este apartado, ni las sociedades ni las fundaciones pueden ejercer potestades administrativas, como resulta de los artículos 88 y 103.2 del anteproyecto; sí pueden ejercer tales potestades administrativas las entidades públicas empresariales, pero éstas, aun cuando se someten en su actividad externa al derecho privado, son organismos públicos y, por ello, susceptibles de incardinarse preferentemente en la letra a) y no en la letra b)”*.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 40/2015 se expresa en términos prácticamente idénticos, omitiendo –como es natural, pues no forman parte del sector público– las corporaciones de Derecho público (artículo 2.4 de la Ley 39/2015):

### ***“Artículo 2. Ámbito Subjetivo.***

***1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende:***

- a) La Administración General del Estado.***
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.***

---

y de realización de controles, inspecciones e investigaciones estén debidamente motivadas y que la información obtenida se emplee únicamente para la finalidad para la que se solicitó.

<sup>7</sup> Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Catedrático de Derecho administrativo. “Las claves de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre de 2015)”. <http://pdfs.wke.es/4/8/5/9/pd0000104859.pdf>

<sup>8</sup> Dictamen 274/2015, de 29 de abril.



c) *Las Entidades que integran la Administración Local.*

d) *El sector público institucional.*

2. *El sector público institucional se integra por:*

a) *Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.*

b) *Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.*

c) *Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.*

3. *Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2”.*

El Consejo de Estado, en su dictamen al anteproyecto de ley de Régimen Jurídico del Sector Público nº 274/2015, de 29 de abril<sup>9</sup> critica “*la generalidad y amplitud de los términos con que están redactados los apartados 1 y 2 del artículo 2 (del anteproyecto), por virtud de los cuales la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público resultará de aplicación al sector público integrado por todas las Administraciones Públicas territoriales y a sus entes institucionales, [porque] se contradice con el verdadero contenido de la norma proyectada, dado que la mayor parte de sus artículos se aplican únicamente a la Administración General del Estado y a su sector público institucional (...). En otras palabras, el artículo 2 (del anteproyecto) define su ámbito subjetivo como si se tratara de una norma sustancialmente básica, cuando, en realidad, sólo tienen tal carácter un número reducido de sus artículos. De este modo, se ofrece al aplicador e intérprete del derecho una impresión equivocada acerca de la verdadera naturaleza de la norma”.*

En efecto, el ámbito subjetivo de aplicación directa de la Ley 40/2015 resultará bastante más restringido que el de la Ley 39/2015, pues mientras que la Ley procedimental tendrá carácter básico prácticamente en la totali-

---

<sup>9</sup> <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-274>



dad de su articulado<sup>10</sup>, la Ley de Régimen jurídico contiene en su disposición adicional decimocuarta un amplio elenco de excepciones que, en la práctica, viene a desdecir la redacción omincomensiva del artículo 2. Otra cosa será su aplicación supletoria en aquellos supuestos en los que sea de apreciar una laguna en la legislación autonómica, como tendremos ocasión de ver en el examen de la regulación de los órganos colegiados.

*“Si a ello se une” –prosigue el Consejo de Estado– “que los preceptos dedicados al sector público estatal contienen una regulación completa y acabada de la materia –como es propio de su naturaleza, dado que la competencia del Estado no es básica en este caso, sino plena–, parece obligado concluir que el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público constituye, en realidad, un texto fundamentalmente dedicado a la regulación de la organización y funcionamiento de la Administración del Estado, al que se han incorporado disposiciones básicas aplicables a todas las Administraciones Públicas en determinadas materias”.*

### 3. Derogación normativa

A partir de la entrada en vigor, con carácter definitivo, de la nueva LPAC se producirá la derogación expresa de la LRJ PAC, que hasta entonces, regía el funcionamiento de las Administraciones públicas, así como las relaciones

---

<sup>10</sup> **Disposición final primera. Título competencial.**

1. Esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

2. El título VI de iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones y la disposición adicional segunda de adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, se aprueban también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.<sup>a</sup>, relativo a la Hacienda general, así como el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

3. Lo previsto en los artículos 92 primer párrafo, 111, 114.2 y disposición transitoria segunda, serán de aplicación únicamente a la Administración General del Estado, así como el resto de apartados de los distintos preceptos que prevén su aplicación exclusiva en el ámbito de la Administración General del Estado.



administrativas con los ciudadanos, y que había sustituido a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Asimismo, la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común destaca por las importantes modificaciones normativas que introduce y a las que es preciso hacer una referencia expresa.

Por lo que respecta a la LRJSP, las modificaciones y derogaciones normativas que establece están recogidas tanto en las disposiciones finales del texto legal –disposiciones primera a undécima–, como en la Disposición derogatoria única, que deroga, entre otras, y en toda su extensión, la **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado**, que a su vez había derogado la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957.

En definitiva, con la promulgación de estos dos nuevos textos legales se recuperan técnicas legislativas de épocas pasadas, de tal manera que el **régimen jurídico de las Administraciones Públicas en España y, en particular de la Administración autonómica del Principado de Asturias, va a regularse por la Ley del Procedimiento Administrativo Común y por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, en tanto que, como veremos, ambas –especialmente la primera– tienen la condición de legislación básica**; y, por la específica Ley autonómica de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. En la actualidad, la vigente Ley 2/1995, de 13 de marzo, que se aplicará en todo lo que no contradiga la legislación básica estatal, esto es la LPAC y LRJSP y que está sujeta a una obligación de adaptación normativa de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición final decimoséptima de la LRJSP.

### 3.1. La Disposición derogatoria única en la LPAC

La Disposición derogatoria única de la LPAC, además de establecer la clásica disposición derogatoria de cuantas normas contradigan lo dispuesto en el nuevo texto legal, enumera las normas de rango legal o reglamentario que deroga expresamente, estableciendo además una remisión expresa a la Disposición final séptima en cuanto ésta desplaza a un periodo de dos años la entrada en vigor de la Ley respecto de aquellas previsiones que afecten a un determinado tipo de materias.

Conforme la Disposición derogatoria, con la entrada en vigor al año de la publicación de la Ley, esto es, a partir del 2 de octubre de 2016, **quedan derogadas las siguientes disposiciones:**



### Disposiciones de rango legal:

▶ La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

▶ La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

▶ Los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

### Disposiciones de carácter general:

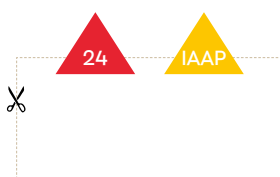
▶ El Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

▶ El Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

▶ El Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

▶ Los artículos 2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29.1.a), 29.1.d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48, 50, los apartados 1, 2 y 4 de la disposición adicional primera, la disposición adicional tercera, la disposición transitoria primera, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

No obstante, como ya se adelantó, es preciso señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición final séptima, a los dos años de la entrada en vigor de la Ley (en definitiva, **hasta el 2 de octubre de 2018**) **no producirán efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico**; y, por lo tanto, se mantendrán en vigor los artículos de las Leyes de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (letra a) de la Disposición derogatoria) y de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos letras (letra b) y g); así como los preceptos del Real Decreto 1671/2009 por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Acceso electrónico a los servicios públicos, que regulan estas materias vinculadas a la gestión electrónica de los procedimientos.





### 3.2. La Disposición derogatoria única en la LRJSP

Por lo que se refiere a la Ley 40/2015, se establece una Disposición derogatoria única que afecta a las siguientes disposiciones de rango legal o reglamentario:

#### Disposiciones de rango legal:

▶ En materia de régimen local el artículo 87 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), así como el artículo 110 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

▶ La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

▶ Los artículos 44, 45 y 46 de la Ley de Fundaciones (Ley 50/2002, de 26 de diciembre).

▶ La Ley de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (Ley 28/2006, de 18 de julio).

▶ Los artículos 12 a 15 y la disposición adicional 6ª de la Ley de racionalización del Sector Público y otras reformas administrativas (Ley 15/2014, de 16 de septiembre).

#### Disposiciones de carácter general:

▶ El artículo 6.1.f), la disposición adicional 3ª, disposiciones transitorias 2ª y 4ª del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (Ley 11/2007, de 22 de junio).

▶ Y los artículos 37 a 40 del Decreto de 17 de junio de 1995 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

## 4. Las principales modificaciones de la Ley 39/2015 y Ley 40/2015

El legislador no ha querido desaprovechar la oportunidad que brindaba la promulgación de ambos textos legales, especialmente en el caso de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, para introducir diferentes modificaciones normativas que si bien en un caso inciden sobre la materia de firma electrónica (en definitiva, sobre la finalidad perseguida de generalizar la im-



plantación de la gestión electrónica como forma habitual de actuar de la Administración), el resto de modificaciones obedecen a razones de oportunidad.

#### 4.1. Las modificaciones normativas en la LPAC

En primer lugar, la nueva Ley del Procedimiento Administrativo por medio de las Disposiciones finales segunda y tercera introduce las siguientes modificaciones: primero, en la Ley 59/2003 de firma electrónica, al introducir un nuevo apartado 11 en el artículo 3 de la citada Ley con la siguiente redacción: «*Todos los sistemas de identificación y firma electrónica previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público tendrán plenos efectos jurídicos*». Y segundo, en materia procesal, al modificar la Ley reguladora de la Jurisdicción Social como consecuencia de la desaparición de las reclamaciones administrativas previas a la vía laboral como requisito procesal en el acceso a la jurisdicción.

Al margen de estas concretas modificaciones, interesa destacar que la derogación expresa de los dos reglamentos reguladores de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (Real Decreto 429/1993) y para el ejercicio de la potestad sancionadora (Real Decreto 1398/1993), conlleva una importante modificación que incide especialmente en estas dos instituciones jurídicas típicas de las Administraciones públicas. Como resultado de esta derogación normativa, **en materia de responsabilidad patrimonial y del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, se produce un desdoblamiento de la normativa reguladora de ambas figuras jurídico-administrativas**, de manera que el régimen sustantivo material de la responsabilidad patrimonial y de la potestad sancionadora ya no se regula exclusivamente en la Ley del Procedimiento Administrativo Común, sino en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y, por consiguiente, los operadores jurídicos (AAPP y ciudadanos o interesados) a la hora de afrontar ambas instituciones tendrán que operar con ambas normas legales, Ley 39/2015 y 40/2015, estableciendo la primera de ellas las peculiaridades procedimentales de los dos procedimientos<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Interesa señalar que este desdoblamiento normativo ha sido criticado por el Consejo de Estado (Dictamen nº 275/2015) al informar los dos anteproyectos de ley y señalar que “*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*



Igualmente, es de destacar la modificación del procedimiento sancionador al contemplar expresamente el llamado **procedimiento de clemencia o leniency** conforme al cual se eximirá al denunciante que haya participado en la comisión de la infracción del pago de la correspondiente multa, considerándose por la doctrina que este mecanismo para incentivar las denuncias sólo será de aplicación cuando se trate de infracciones que conlleven un perjuicio patrimonial para la Administración.

Por otra parte, otra de las novedades de la Ley del Procedimiento Administrativo Común está constituida por el nuevo Título VI relativo al ejercicio de la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Pueden enumerarse los aspectos más novedosos:

- ▶ La introducción de unos **principios de buena regulación** (artículo 129 de la LPAC).

- ▶ La regulación de la **participación de los ciudadanos** con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento a través del portal Web de cada Administración Pública (artículo 133 LPAC).

- ▶ La obligación que pesa sobre las Administraciones de **revisar periódicamente su normativa para acomodarla a los principios de buena regulación**, evaluar el cumplimiento de la normativa, así como la obligación de hacer público un Plan anual normativo en el que se contemplen todas las iniciativas legales o reglamentarias que se proyecte aprobar al año siguiente.

Otras de las novedades significativas de la reforma de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, respecto de la Ley 30/1992, implica la **eliminación del régimen vigente en cuanto a la impugnación de los actos presuntos**, de manera que se podrá impugnar el acto presunto en cualquier momento a partir del día siguiente a la producción del silencio.

Asimismo, las modificaciones más significativas en la regulación del procedimiento administrativo son las referentes a la incorporación de una tramitación simplificada del procedimiento administrativo, la necesidad de que los actos administrativos se produzcan de forma electrónica y aquellas que afectan al cómputo de plazos por horas, así como la consideración de los sábados como días inhábiles.

---

*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”.*



## 4.2. Las modificaciones normativas en la LRJS

Por lo que respecta a la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, se lleva a cabo una importante modificación legislativa por medio de las disposiciones finales primera a undécima que afecta a las Leyes de Patrimonio Nacional y Patrimonio de las Administraciones Públicas, Ley de Subvenciones, Ley de Contratos del Sector Público o Ley General Presupuestaria.

A diferencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, que tiene la condición de legislación básica en toda su extensión, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se concibe como una norma de carácter parcialmente básico: en efecto, el Título preliminar (artículos 1 a 53) tiene la condición de legislación básica, salvo los artículos 19 a 22 que regulan los órganos colegiados de la Administración General del Estado. El Título Primero que lleva por rúbrica Administración General del Estado carece, como es lógico por otra parte, del atributo de legislación básica. En relación con el Título Segundo, sobre Organización y funcionamiento del sector público institucional (artículos 81 a 139), únicamente tiene el carácter de legislación básica:

► El Capítulo primero (artículos 81 a 83) que establece unos **principios generales de actuación del sector público institucional**, destacando la obligación de todas las Administraciones Públicas de establecer un sistema de **supervisión continua de sus entidades dependientes** y la existencia de un **Inventario de Entidades del Sector Público, Estatal y Autonómico** como registro público dependiente de la Intervención General de la Administración del Estado.

► El Capítulo sexto (artículos 118 a 127) dedicado a los **consorcios**.

► Los artículos 129 y 134 referidos, respectivamente, al régimen de adscripción de las fundaciones y al protectorado de las fundaciones del sector público.

Asimismo, tiene además la naturaleza de legislación básica el Título III sobre Relaciones interadministrativas (artículos 140 a 158), que regula las relaciones entre las diferentes administraciones públicas del Estado, que se sujetan a unos principios, así como los deberes y técnicas de colaboración entre las Administraciones Públicas, las técnicas de cooperación –en especial las técnicas orgánicas de cooperación– y las relaciones electrónicas entre las Administraciones.

Como ya hemos puesto de manifiesto, la nueva LRJSP regula los principios de la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en términos muy similares a la Ley de Régimen Jurídico de 1992, e introduce como novedad la responsabilidad de la Administración en las relaciones de derecho privado y la responsabilidad del Estado legislador.



Acerca de estas modificaciones normativas de la Ley de Régimen Jurídico, no hay que olvidar los cambios introducidos al regular los **principios que deben regir el funcionamiento de la Administración Pública, tanto en sus relaciones con el interesado como en las relaciones interadministrativas**. Si la Ley 4/1999 añadió los principios de buena fe y de confianza legítima, así como los principios de transparencia y de participación, la nueva Ley de Régimen Jurídico añade, a los ya previstos en la LRJPAC, algunos principios que ya estaban recogidos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (artículos 3.1 y 2), introduciendo como un principio nuevo, el de la «Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas» (artículo 3.1.g).

Por último, resulta relevante señalar que, en materia de *convenios administrativos*, la Disposición adicional 8ª impone a las Administraciones públicas una obligación de adaptación de todos los convenios vigentes en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, salvo en lo relativo al plazo de vigencia del convenio, pues operará de forma automática el plazo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la Ley. Y, finalmente, que la Disposición final decimoséptima también impone a las Administraciones autonómicas una obligación de adaptación o adecuación a la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de la normativa en vigor, estableciendo un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley para llevar a cabo esta adaptación.

## 5. Calendario de entrada en vigor de las normas

### 5.1. Introducción

Las nuevas Leyes del Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público que, según el propio Preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, son las dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español en los próximos decenios, establecen –a diferencia de la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común– y a semejanza con otras normas legales de gran complejidad



y relevancia en el ordenamiento jurídico, como la Ley de Enjuiciamiento Civil del año 2000, una generosa *vacatio legis* de un año a partir de su publicación.

La **Disposición final séptima de la Ley 39/2015**, que lleva por rúbrica **Entrada en vigor**, establece lo siguiente: *“La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». No obstante, las previsiones 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 dos años de la entrada en vigor de la Ley.”*

Asimismo, la **Disposición final decimoctava de la Ley 40/2015** contiene una regulación más extensa sobre el régimen de **Entrada en vigor**:

*“1. La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», a excepción del punto cuatro de la disposición final quinta, de modificación de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, de los puntos uno a once de la disposición final novena, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y la disposición final decimosegunda, de restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas que entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», y el punto doce de la misma disposición final novena, que lo hará a los seis meses de la citada publicación en el «Boletín Oficial del Estado».*

*2. No obstante, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» la disposición final primera, de modificación de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, la disposición final segunda, de modificación del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, los puntos uno a tres de la disposición final quinta, de modificación de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, la disposición final séptima, de modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y la disposición final undécima, de modificación de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.*

*3. La disposición final décima de modificación de la disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», sin perjuicio de que los apartados Uno, primer y segundo párrafo; Dos; Tres, párrafos primero y segundo;*



*Cuatro; Cinco, párrafos primero a cuarto y, Seis, surtirán efectos a partir del 1 de enero de 2013, y de lo dispuesto en el apartado Siete.”*

De la simple lectura de ambas disposiciones finales resulta evidente que el legislador ha querido establecer un procedimiento de entrada en vigor de sus previsiones normativas en diferentes tiempos, de ahí que resulte de gran utilidad exponer el distinto calendario de entrada en vigor de las normas y preceptos contenidos en ambos textos legales.

## 5.2. Entrada en vigor de la LPAC

En el caso del primero de los Textos legales, la Ley del Procedimiento Administrativo Común, se establece una entrada en vigor en dos tiempos:

► En primer lugar, al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, por lo que **la LPAC** –con las concretas excepciones señaladas que tienen un plazo más diferido– **no entrará en vigor hasta el 2 de octubre de 2016.**

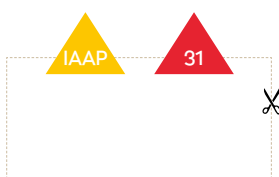
► En segundo lugar, a los **dos años de la entrada en vigor de la Ley (2 de octubre de 2018)** las previsiones relativas a las siguientes materias: registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico.

## 5.3. Entrada en vigor de la LRJSP

Y, en el caso de la LRJSP se advierte que la Disposición final decimoctava, en sus tres apartados, establece distintas fases de entrada en vigor que es preciso analizar:

► Una **primera fase de entrada en vigor al año de su publicación**, de aplicación a la generalidad de los preceptos de la Ley de Régimen Jurídico.

► Una **segunda fase de vigencia, al día siguiente al de su publicación el 2 de octubre de 2015 en el Boletín Oficial del Estado**, en la que tendrán plena vigencia las disposiciones siguientes: disposición final primera, de modificación de la Ley del Patrimonio Nacional; disposición final segunda, de modificación del Real Decreto-Ley 12/1995 de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera; los puntos uno a tres de la disposición final quinta de modificación de la Ley Concursal; la disposición final séptima de modificación de la Ley General de Subvenciones; y la dispo-



sición final undécima, de modificación de la Ley de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

► Una **tercera fase, a los veinte días de su publicación en el BOE**, en el que serán plenamente aplicables el punto cuarto de la disposición final quinta, que modifica la Ley Concursal; los puntos uno a once de la disposición final novena de modificación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; y disposición final duodécima de restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas.

► Otra fase diferente de entrada en vigor, esto es, a los **seis meses de la citada publicación en el BOE**, es la que se circunscribe exclusivamente al punto doce de la disposición final novena de modificación de la legislación de contratación administrativa, esto es, que desplaza en los citados seis meses la entrada en funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación creada con la finalidad de analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios públicos.

► Finalmente, cabe señalar que la disposición sobre entrada en vigor de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público establece, respecto de la específica disposición final décima que modifica la disposición adicional décima tercera de la Ley 17/2012 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 un distinto calendario de aplicación, al retrotraer al 1 de enero de 2013 determinadas modificaciones del régimen de subvenciones al transporte marítimo y aéreos para los ciudadanos residentes en las provincias insulares y en Ceuta y Melilla.

## 6. Régimen transitorio aplicable

### 6.1. Archivo de documentos

En relación con el **archivo de los documentos correspondientes a procedimientos** iniciados antes de la entra en vigor, la **Disposición transitoria primera** establece una remisión a la normativa anterior.

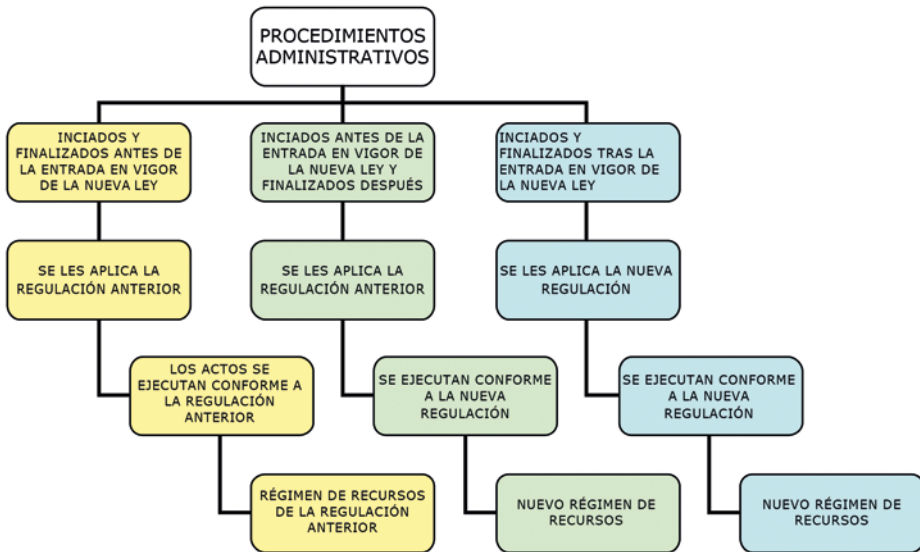
Respecto de los **documentos de procedimientos ya finalizados antes de la entra en vigor de la LPAC**, se estipula que, cuando sea posible, **deberán digitalizarse** cuando así lo exija la normativa reguladora aplicable.





## 6.2. Régimen transitorio aplicable al procedimiento común

En lo que se refiere a los procedimientos ya iniciados y no concluidos antes de la entrada en vigor de la LPAC, la Disposición transitoria tercera establece que se regularán por la normativa anterior a la entrada en vigor de la ley; sin embargo, su ejecución se realizará conforme a la nueva regulación, pues sólo se prevé la aplicación del régimen de ejecución anterior para los actos dictados antes de la entrada en vigor de la ley y pendientes de ejecutar. Misma regla se sigue en cuanto al régimen de recursos, que será el establecido en la nueva regulación para todos los actos dictados con posterioridad a su entrada en vigor.



## 6.3. Régimen transitorio aplicable a los procedimientos especiales

Por lo que se refiere a procedimientos especiales, la Disposición transitoria tercera sólo prevé para los procedimientos de revisión de oficio que se registrarán por la nueva regulación siempre que se inicien tras su entrada en vigor, regla por otro lado innecesaria pues no es sino una concreción del régimen general.



## 6.4. Archivos, registros y puntos de acceso general

En relación con el plazo más diferido de entrada en vigor de la nueva LPAC –el plazo de dos años previsto en la Disposición final séptima–, en la Disposición transitoria cuarta se establece que hasta que no entren en vigor las previsiones de la Ley relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, las Administraciones públicas deberán mantener los mismos canales, medios o sistemas electrónicos que tengan en vigor y que garantizan el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con la Administración.

## 6.5. Procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea

Finalmente, la Disposición transitoria quinta establece respecto de los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, que se resolverán de acuerdo con la normativa vigente en el momento de su iniciación. Del resto de procedimientos especiales nada se indica, siguiendo todos, por lo tanto, las mismas reglas ya referidas.

El régimen transitorio de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público prevé los siguientes mecanismos de transitoriedad que inciden en el ámbito de la Administración General del Estado, con la salvedad de la Disposición transitoria cuarta que establece el régimen transitorio de las modificaciones introducidas en la disposición final novena que modifica el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por consiguiente, el régimen de transitoriedad de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que afecta al ámbito del conjunto de las Administraciones públicas es el que afecta a la contratación administrativa, y que es de aplicación a los expedientes de contratación iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de dicha disposición final novena que, como ya se ha indicado, entró en vigor a los veinte días de la publicación en el Boletín Oficial del Estado.



# 7. Recorrido por las disposiciones adicionales contempladas en las normas

## 7.1. Disposiciones Adicionales en la Ley 39/2015

La ley 39/2015 contiene 5 disposiciones adicionales que tratan respectivamente

- ▶ de las especialidades por razón de materia,
- ▶ de la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado<sup>12</sup>,
- ▶ de la notificación por medio de anuncio publicado en el “Boletín Oficial del Estado”,
- ▶ de las oficinas de asistencia en materia de registros
- ▶ y finalmente de la actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos.

### 1. Regulación de los procedimientos especiales

Se prevé expresamente la posibilidad de establecer por razón de la materia y mediante ley procedimientos especiales distintos del procedimiento administrativo común, que se regirán por su legislación específica, estableciéndose una **reserva de ley tanto para la exclusión de trámites del procedimiento administrativo común o para la inclusión de otros trámites adicionales o distintos**.

Se relacionan expresamente las actuaciones y procedimientos que se regirán por su normativa específica (nótese que el legislador aquí ya no exige rango formal de ley), siendo supletorias las normas del procedimiento administrativo común:

- a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.

---

<sup>12</sup> El Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 19 de julio de 2016, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13 a); 44; 53, apartado 1 a), párrafo segundo; y 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2, de la ley 30/2015(BOE 1 de agosto).



b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.

c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.

Debemos relacionar esta regulación de la Disposición Adicional 1ª con la Disposición Adicional 3ª, que establece que **en ningún caso se podrá eliminar el trámite correspondiente a la notificación por medio de anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado**, en los casos en que proceda según la ley (cuando los interesados sean desconocidos se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar).

## 2. El principio de eficiencia

El artículo 3 de la Ley 40/2015, al regular los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas, establece entre ellos la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos y una concreción de tales principios la encontramos en la Disposición Adicional 2ª de la Ley 39/2015 que prevé la **preeminencia de la solución tecnológica adoptada por el Estado** a la que Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente, salvo que justifiquen en términos de eficiencia su no adhesión (vid. artículo 7 de la **Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**) y siempre que se cumpla con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas.

Esta previsión es aplicable a:

- ▶ registro electrónico de apoderamientos,
- ▶ registro electrónico,
- ▶ archivo electrónico único,
- ▶ plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración.

No obstante, el principio de eficiencia de la Administración predicado con carácter general para todas sus actuaciones, exige analizar en los términos de esta disposición, la implantación de cualesquiera medios electrónicos.



### 3. Notificación por medio de anuncio publicado en el BOE

Tal y como adelantamos, al analizar la Disposición Adicional 1ª de la Ley 39/2015, la publicación en el BOE es preceptiva siempre y no puede ser sustituida por ninguna otra forma de notificación, ni siquiera en procedimientos regulados por leyes especiales.

En lo que al procedimiento electrónico interesa, el sistema de gestión telemática de anuncios que es gratuito, garantizará la celeridad de la publicación, su correcta y fiel inserción, así como la identificación del órgano remitente.

### 4. oficinas de asistencia en materia de registros

La Disposición Adicional 4ª de la Ley 39/2015 obliga a mantener permanentemente actualizado en la correspondiente sede electrónica un directorio geográfico que permita al interesado identificar la oficina de asistencia en materia de registros más próxima a su domicilio.

**Las disposiciones adicionales analizadas tienen carácter básico, de acuerdo con la Disposición final primera de la misma ley.**

## 7.2. Disposiciones Adicionales en la Ley 40/2015

La Ley 40/2015 contiene 22 disposiciones adicionales, de las cuales se declaran expresamente aplicables exclusivamente a la Administración General del Estado por la Disposición Final decimocuarta, las Disposiciones Adicionales cuarta, quinta, sexta, séptima, undécima, duodécima decimotercera, decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimoséptima, decimoctava, decimonovena y vigésima, por lo que prescindiremos de ellas en este análisis.

De las 8 Disposiciones Adicionales restantes, tampoco procede el análisis, dado el alcance del presente trabajo de la primera (relativa a los territorios históricos del País Vasco), segunda y tercera (relativas, respectivamente, a los delegados de gobierno y a las relaciones con las ciudades de Ceuta y Melilla), décima (relativa a las aportaciones a los consorcios), vigésimo primera (relativa los órganos de gobierno), y vigesimosegunda (relativa a los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos)



Quedan por analizar la Disposición Adicional Octava relativa a la adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local y la disposición adicional novena relativa a la Comisión Sectorial de administración electrónica.

## 1. Adaptación de convenios vigentes e inventario de entidades (Disposición Adicional 8ª)

Se establece la obligación de adaptar a la ley los convenios vigentes, si bien en el **amplio plazo de 3 años desde la entrada en vigor de la ley**, lo que nos lleva al **2 de octubre de 2019**. Se prevé no obstante la adaptación automática del plazo de vigencia de los convenios sin plazo de duración fijado o con prórroga tácita a cuatro años, que se produce *ope legis* por cuatro años desde la entrada en vigor de la ley, es decir, hasta el 2 de octubre de 2020.

Tratándose de inscripción en el inventario de entidades el plazo se reduce notablemente; **tan sólo 3 meses desde la entrada en vigor de la ley**, esto es 2 de enero de 2017, todos los organismos y entidades, vinculados o dependientes de cualquier Administración Pública y cualquiera que sea su naturaleza jurídica, existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley deberán estar inscritos en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local.

## 2. Comisión Sectorial de Administración Electrónica (Disposición Adicional 9ª)

Se configura como órgano técnico de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas, dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, para:

- a) Asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas.
- b) Impulsar el desarrollo de la administración electrónica en España.
- c) Asegurar la cooperación entre las Administraciones Públicas para proporcionar información administrativa clara, actualizada e inequívoca.

En este Comité participan los **titulares de las Direcciones Generales** de las Comunidades y Ciudades Autónomas con competencias en materia de Administración Electrónica y por parte de la Administración General del Estado la **Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**. Las entidades de la Administración Local quedarán representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias.



Dentro del Comité Sectorial se establecen **Grupos de Trabajo** técnicos para compartir experiencias y buenas prácticas o para la realización de proyectos en colaboración.



**Imagen 1.** Diagrama representativo del Comité Sectorial de Administración Electrónica (Fuente: Portal de Administración Electrónica)









**NORMAS RECOGIDAS  
EN LEY 40/2015, DE 1 DE  
OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO  
DEL SECTOR PÚBLICO APLICABLES  
A LA ADMINISTRACIÓN  
DEL PRINCIPADO  
DE ASTURIAS**

# 1. Principios generales y de intervención de las Administraciones Públicas

## 1.1. Principios generales

Tal y como se señala en su exposición de motivos, la Ley 40/2015 de 1 de octubre comienza estableciendo, en sus disposiciones generales, los principios de actuación y de funcionamiento del sector público español.

Entre los principios generales, que deberán respetar todas las Administraciones Públicas en su actuación y en sus relaciones recíprocas, además de encontrarse los ya mencionados en la Constitución Española de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, que se completa con los ya contemplados en la normativa vigente de responsabilidad, calidad, seguridad, accesibilidad, proporcionalidad, neutralidad y servicio a los ciudadanos e incorpora los **principios de transparencia y de planificación y dirección por objetivos**.

El artículo 3 de la ley 40/2015 aúna los principios contenidos en la ley 30/1992 y las normas contenidas en la ley 11/2007. Se integran así materias que demandaban una regulación unitaria, como corresponde con un entorno en el que la utilización de los medios electrónicos ha de ser lo habitual, como la firma y sedes electrónicas, el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación y la actuación administrativa automatizada.

Se establece asimismo la **obligación de que las Administraciones Públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos**, previsión que se desarrolla posteriormente en el título referente a la cooperación interadministrativa mediante una regulación específica de las relaciones electrónicas entre las Administraciones. Para ello, también se contempla como nuevo principio de actuación la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. Este artículo 3 se completa con los principios generales de las relaciones interadministrativas contenido en el artículo 140 de esta ley.

## 1.2. Principios de intervención de las Administraciones Públicas

Están contenidos en el artículo 4 de la LRJSP y establecen el principio de injerencia mínima en la actividad de los administrados. Este principio es



heredero del derecho comunitario y las libertades de la unión, y encuentra una plasmación inequívoca en el artículo 9 y 10 de la **Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y leyes 17 y 25/2009 que la trasponen al ordenamiento jurídico español**. En la citada directiva se limitaban las posibilidades de intervención en las actividades de servicios de forma que los Estados miembros sólo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:

a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata;

b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general;

c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

Además los criterios en los que se basen los regímenes de autorización deberán no ser discriminatorios; estar justificados por una razón imperiosa de interés general; ser proporcionados a dicho objetivo de interés general; ser claros e inequívocos; ser objetivos; ser hechos públicos con antelación; y ser transparentes y accesibles.

La **Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado** recoge estos principios en su artículo 5 al establecer que las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la **Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**. Cualquier límite o requisito deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. Esta misma ley recoge los principios de simplificación de cargas de transparencia, y establece en su artículo 15 la obligación para todas las autoridades competentes de evaluar periódicamente su normativa al objeto de valorar el impacto de la misma en la unidad de mercado.

Pues bien, el artículo 4 de la ley 40/2015 recoge esta obligación en sus principios de intervención al decir que las Administraciones Públicas que, en



el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

## 2. Órganos y competencias de las Administraciones Públicas

### 2.1. Aplicación de la Ley 40/2015 en la Administración del Principado de Asturias

La Ley 40/2015 dedica el capítulo II de su título preliminar a la regulación de los órganos de las Administraciones Públicas. De dicho capítulo, la sección 1ª (“De los órganos administrativos”, artículos 5 a 7) la sección 2ª (“Competencia”, artículos 8 al 14), la subsección 1ª de la sección 3ª (“Funcionamiento”, artículos 15 a 18) y la sección 4ª (“Abstención y recusación”, artículos 23 y 24), tienen carácter básico, por lo que serán de aplicación DIRECTA en el ámbito del Principado de Asturias.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con la regulación contenida en la subsección 2ª de la sección 3ª (“De los órganos colegiados en la Administración General del Estado”, artículos 19 a 22) que, al carecer de carácter básico, sólo será de aplicación directa a la Administración General del Estado y al sector público estatal<sup>13</sup>, lo que no excluye sin embargo su aplicación supletoria en

---

<sup>13</sup> Disposición final decimocuarta. Título competencial.

“1. Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.ª, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14.ª, relativo a la Hacienda Pública general.

2. No tiene carácter básico y se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal lo previsto en:



el Principado de Asturias en aquellos extremos que no hayan sido objeto de regulación por la legislación autonómica, en razón de lo previsto en el artículo 149.3 de la Constitución Española<sup>14</sup> en su inciso final, legislación autonómica que a día de hoy se integra por las Leyes 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias, y 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

De la lectura del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015 resulta que la norma distingue entre la regulación de los órganos administrativos en general y la regulación propia de los órganos colegiados.

## 2.2. Concepto y clases de órganos administrativos

La primera cuestión que merece comentario es que la Ley 40/2015 contiene en su artículo 5.1, con carácter básico, el concepto legal de órgano administrativo, que define del siguiente modo: *“Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”*. La definición transcrita es idéntica a la prevista en el artículo 5.2 de la **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado** (LOFAGE) para los órganos de la Administración General del Estado, con cuya traslación a una norma básica se extiende el concepto legal a todas las Administraciones Públicas algo que, en el caso del Principado, no resulta desdeñable pues ni la Ley 8/1991, de organización, ni la 2/1995, sobre Régimen jurídico abordan el concepto en su articulado.

El apartado 2 de la Ley 40/2015 establece que *“corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización”*. En su virtud, en la Administración del Principado de Asturias habremos de acudir a la Ley 8/1991, que clasifica los órganos de la Administración del Principado en superiores (el Consejo de Gobierno, su presidente y los Consejeros, artículo 1.1) bajo cuya dependencia están todos los demás órganos de la Administración; centrales

---

a) La subsección 2.ª referida a los órganos colegiados de la Administración General del Estado de la sección 3.ª del capítulo II del Título preliminar”.

<sup>14</sup> “El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.



de cada Consejería (Secretarías Generales Técnicas, Direcciones Generales, Intervención General y Viceconsejerías, en su caso, según los artículos 9 y 10); desconcentrados (artículo 9.3) y de asesoramiento y apoyo (artículo 9.4). A su vez, los órganos centrales de cada Consejería se estructurarán orgánicamente, con carácter ordinario, en servicios, secciones y negociados (artículo 11.1). Finalmente, el artículo 13.3 de la Ley 8/1991 prevé que sin perjuicio de la estructura organizativa antedicha se podrán crear Agencias que serán estructuradas orgánicamente en la forma más adecuada a los fines para los que sean creadas.

El artículo 56.1 de la Ley 40/2015 establece que *“las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores.”* No existe una previsión similar en la legislación autonómica. Ello no obstante, y pese al carácter no básico del precepto transcrito, podemos aceptar su aplicación supletoria en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias. De aquí se infiere que **toda unidad ha de estar integrada en un órgano, lo que no significa que todo órgano debe estar integrado por unidades.**

La Administración pública es una organización que como es sabido se rige por el principio de jerarquía (artículo 103 de la Constitución), lo que tiene su reflejo, entre otros, en la previsión contenida en el artículo 6 de la Ley 40/2015, que permite a los órganos administrativos superiores dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio. La Ley 30/1992 (artículo 21, párrafo segundo) establecía la posibilidad de publicar las instrucciones y órdenes de servicio en el correspondiente diario oficial cuando se estimase conveniente, salvo que una disposición específica estableciese el carácter preceptivo de dicha publicación. La novedad introducida por la Ley 40/2015 en su artículo 6, consiste en recoger el carácter preceptivo de publicar las dichas instrucciones en todos los casos, pero no ya en el diario oficial, sino en la correspondiente sede electrónica o página web de la Administración y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados, como resulta –por remisión– de lo previsto en el artículo 7, letra “a”, de la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.**

Atendiendo a número de miembros que los integran, los órganos administrativos pueden ser **unipersonales** o **colegiados**. En los primeros una



única persona ostenta su titularidad, sin perjuicio de que, como resulta del precepto anterior, el órgano pueda estar formado por varias unidades administrativas, en cuyo caso se integrará por una pluralidad de personas ordenadas de forma jerárquica bajo la dirección de quien sea su responsable. En los segundos, la titularidad del órgano es ejercida por varias personas simultáneamente, razón por la cual en su funcionamiento se plantean aspectos interesantes como la válida constitución del órgano por concurrencia o no de sus titulares en número y cualidad suficiente, la formación de su voluntad (colegiada) a partir de la (individual) de cada uno de sus miembros o la formalización (en el acta) de la voluntad del órgano.

Si por el contrario atendemos a la naturaleza o índole de sus funciones, los órganos administrativos pueden ser clasificados en **activos, consultivos y de control**. Los primeros (por ejemplo, ministros, consejeros, alcaldes) son los encargados de manifestar y ejecutar la voluntad de la Administración. Los segundos (Servicio Jurídico del Principado de Asturias, en su función consultiva<sup>15</sup>, o el Consejo del Juego del Principado de Asturias<sup>16</sup>) emiten dictámenes de carácter jurídico o técnico. Por último, los órganos de control (Intervención General<sup>17</sup>, Sindicatura de Cuentas<sup>18</sup>) se encargan de velar por la legalidad de la actuación administrativa.

Sobre los segundos, la Ley 40/2015 dice así:

*“Artículo 7. Órganos consultivos. La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que prestan asistencia jurídica.*

*En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada”.*

Este precepto tiene carácter básico, por lo que resultará de aplicación directa en la Administración del Principado de Asturias.

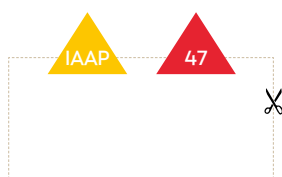
---

<sup>15</sup> Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

<sup>16</sup> Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas.

<sup>17</sup> Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio).

<sup>18</sup> Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas.



## 2.3. Concepto y clases de órganos administrativos

La competencia de los órganos administrativos se regula en la sección 2ª (artículos 8 a 14, ambos inclusive) del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015 y, dado su carácter básico, será de aplicación directa en la Administración del Principado de Asturias. Tiene su correlato en los artículos 12 a 17 de la Ley 30/1992 y poca novedad supone con relación al régimen hasta ahora vigente.

Sí merece comentario aparte, sin embargo, la novedad introducida por el artículo 39 de la Ley 39/2015, que no es sino una consecuencia derivada del principio de irrenunciabilidad de la competencia del órgano, contenida en el artículo 8.1 de la propia Ley 40/2015. Veámoslo con un poco de determinimiento. El mencionado artículo 8.1 dice así:

*“La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes”.*

Ello quiere decir que el órgano a quien la ley –en sentido material– atribuye una determinada facultad o función ha de actuar precisamente él y no otro órgano. De no ser así, los actos y acuerdos adolecerían de vicios que los harían inválidos, ya sean nulos o anulables<sup>19</sup>. Pues bien, el artículo 39 de la Ley 39/2015 se encarga de recalcar lo siguiente:

*“4. Las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.*

*5. Cuando una Administración Pública tenga que dictar, en el ámbito de sus competencias, un acto que necesariamente tenga por base otro dictado por una Administración Pública distinta y aquella entienda que es ilegal, podrá requerir a ésta previamente para que anule o revise el acto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y, de rechazar el requerimiento, podrá interponer recurso contencioso-administrativo. En estos casos, quedará suspendido el procedimiento para dictar resolución.”*

---

<sup>19</sup> Tomás Cobo Olvera, “Régimen jurídico de las Administraciones públicas”; Madrid, 1999; página 116.





Aunque a primera vista el precepto transcrito parece leerse en un contexto de prevención de la Administración del Estado ante eventuales inobservancias de las Administraciones autonómicas, lo cierto es que el carácter básico del mismo lo convierte en una herramienta de doble sentido, de aplicación a cualquier Administración Pública eventualmente irrespetuosa con los actos dictados por otra Administración en ejercicio de su propia competencia.

En lo que hace a los órganos de la Administración del Principado de Asturias, el artículo 14.1 de la Ley 2/1995 dispone que *“las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma serán ejercidas, con excepción de las expresamente reservadas a la Junta General, por los órganos superiores de la Administración del Principado”*. En su consecuencia, todas las competencias resolutorias corresponderán originariamente –salvo que una ley formal haya dispuesto otra cosa– al Consejo de Gobierno, su Presidente o los Consejeros.

### 3. Órganos colegiados de las Administraciones Públicas

El régimen de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas se contiene en la sección 3ª del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015. Dicha sección se divide en dos subsecciones, gozando la primera (“funcionamiento”, artículos 15 a 18) de carácter básico, al contrario de lo que acontece con la segunda (artículos 19 a 22), que será de aplicación directa exclusivamente a la Administración del Estado.<sup>20</sup> Ello no es óbice, como ya se ha dicho, para su aplicación supletoria en la Administración del Principado de Asturias en aquellos supuestos en los que se constate la existencia de una laguna *legis* en la normativa autonómica.

Según el artículo 20.1 de la Ley 40/2015, *“son órganos colegiados aquellos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, y que actúen integrados en la Administración General del Estado o alguno de sus Organismos públicos.”* Como ya apuntó el Consejo de Estado en su dictamen al anteproyecto de Ley<sup>21</sup> *“sería*

---

<sup>20</sup> Disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015.

<sup>21</sup> Dictamen nº 275/2015, ya citado.



conveniente desplazar la definición de órgano colegiado contenida en el artículo 10.1 [del anteproyecto] al artículo 5 –relativo a los órganos administrativos– o al artículo 9.1, antes de referirse a los órganos colegiados de la Administración General del Estado”. No ocurrió así, y la definición legal de órgano colegiado ha permanecido en el texto finalmente aprobado entre los artículos de la subsección segunda que, como se ha dicho en el párrafo anterior, resultarán de aplicación en la Administración del Principado de Asturias únicamente con carácter supletorio, con lo que el legislador autonómico podrá perfectamente establecer la definición de órgano colegiado que tenga por conveniente para los que actúen integrados en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias o de alguno de sus organismos públicos.

Dado que a día de hoy ni la Ley 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias, ni la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, contemplan la definición legal de órgano colegiado, admitiremos sin dificultad la aplicación supletoria de la norma estatal.

**La creación de órganos administrativos, tanto unipersonales como colegiados, en la Administración del Principado de Asturias,** se rige por el artículo 13 de la Ley 2/1995 citada, que establece lo siguiente:

*“1. La creación, modificación o supresión de órganos de nivel superior a Negociado será acordada por el Consejo de Gobierno, a propuesta razonada del titular de la Consejería en la que haya de integrarse el órgano de que se trate.*

*2. Corresponde al titular de la Consejería respectiva, a propuesta razonada de la Secretaría General Técnica, la creación, modificación o supresión de estructuras orgánicas de nivel de Negociado.*

*3. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*a) Justificación de la nueva organización que la creación implique, en relación con los objetivos y programas de la Consejería.*

*b) Determinación de su forma de integración en la Administración y su dependencia jerárquica.*

*c) Delimitación de sus funciones y competencias.*

*d) Estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios.*

*e) Dotación de los créditos necesarios para su funcionamiento.*

*4. No podrán crearse en la Administración del Principado de Asturias nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si, al mis-*



mo tiempo, no se suprime o restringe debidamente la competencia y demás elementos integrantes de éstos.”

El **régimen de funcionamiento de los órganos colegiados** se encuentra contenido en los artículos 15 a 18, ambos inclusive, de la Ley 40/2015. La regulación tiene carácter básico, como resulta de lo previsto en la disposición final decimocuarta del mencionado cuerpo legal. Lo dispuesto en esta norma no será de aplicación a determinados órganos colegiados estatales, regionales y locales. Así lo establece la disposición adicional vigesimoprimera, acerca de órganos colegiados de gobierno, que dice:

*“Las disposiciones del Capítulo II del Título II de la presente Ley no serán de aplicación al Pleno y, en su caso, Comisión de Gobierno de las Entidades Locales, a los Órganos Colegiados del Gobierno de la Nación y a los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas”.*

El artículo 15 de la Ley 40/2015 dispone lo siguiente:

1. *“El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en la presente sección, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran.”*

El número 2 del citado artículo hace una doble precisión respecto a los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como a los compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas.

*“2. Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.”*

*Los órganos colegiados a que se refiere este apartado quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado.”*

Un ejemplo de los primeros lo encontramos en los artículos 33 y siguientes del **Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre**, que confiere la negociación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos a las Mesas de Negociación en las que estarán legitimados para estar presentes,



por una parte, los representantes de la Administración Pública correspondiente, y por otra, las Organizaciones Sindicales más representativas a nivel estatal, las Organizaciones Sindicales más representativas de Comunidad Autónoma, así como los Sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para Delegados y Juntas de Personal, en las unidades electorales comprendidas en el ámbito específico de su constitución.

De los segundos pueden servir como ejemplo las Comisiones Bilaterales de Cooperación, que son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla.<sup>22</sup>

La Ley 40/2015 en los artículos 15, 16, 17 y 18 se refiere a los miembros del órgano colegiado, distinguiendo aquellos a los que dota de funciones cualificadas: Presidente y Secretario y el resto, comúnmente denominados vocales.

Al margen de la exigencia de que han de contar inexcusablemente con Presidente y Secretario, y que el número de miembros ha de ser de al menos, tres (artículo 20 de la Ley 40/2015), será la norma de creación de cada órgano colegiado la que determine el número y carácter de sus miembros, así como los requisitos para su designación, en su caso.

La Ley 40/2015 sí se refiere en su artículo 19.2 a las funciones del Presidente que son:

*a) Ostentar la representación del órgano.*

*b) Acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros, siempre que hayan sido formuladas con la suficiente antelación.*

*c) Presidir las sesiones, moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas.*

*d) Dirimir con su voto los empates, a efectos de adoptar acuerdos, excepto si se trata de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, en los que el voto será dirimente si así lo establecen sus propias normas.*

*e) Asegurar el cumplimiento de las leyes."*

*f) Visar las actas y certificaciones de los acuerdos del órgano.*

---

<sup>22</sup> Véanse artículos 147 a 152 de la Ley 40/2015.



g) Ejercer cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de Presidente del órgano.

Téngase en cuenta, no obstante, que la regulación contenida en los artículos 19 a 22 de la Ley 40/2015 no tiene carácter básico y, por tanto, sólo resulta directamente aplicable a la Administración General del Estado. En el ámbito autonómico habrá de estarse a lo que determinen las normas de adaptación a la Ley 40/2015, sin perjuicio de la supletoriedad del Derecho estatal sobre el autonómico prevista en los artículos 149.3 de la Constitución Española, al que ya nos hemos referido en repetidas ocasiones.

La Ley contiene además una regla especial respecto al Presidente de los órganos en que participen organizaciones representativas de intereses sociales (artículo 19.2):

► El régimen de sustitución del Presidente debe estar específicamente regulado en cada caso, o establecido expresamente por acuerdo del Pleno del órgano colegiado.

► El voto del Presidente será dirimente sólo si así lo establecen las propias normas del órgano colegiado.

La Ley 40/2015 guarda silencio en cuanto al número de vocales, los requisitos para serlo y la forma de designación o nombramiento. La Ley 40/2015 sí se ocupa, por el contrario, de los derechos y deberes de los vocales (artículo 19.3). Les confiere el derecho a ser convocados (lo que implica el derecho a recibir con suficiente antelación la convocatoria que incluirá el orden del día); el derecho y el correlativo deber de asistir a las reuniones; el derecho a obtener información sobre los asuntos que deban ser tratados en el órgano colegiado; el derecho a votar y, en su caso, de abstenerse; el derecho de formular ruegos y preguntas.

La Ley 40/2015 realiza una precisión en cuanto a la figura del Secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente (artículo 16.1). Este precepto, recordémoslo, tiene carácter básico.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Así, el artículo 320.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que se refiere a las Mesas de contratación, que será el órgano competente para la valoración de las ofertas, dispone: *"El Secretario deberá ser designado entre funcionarios o, en su defecto, otro tipo de personal dependiente del órgano de contratación"*.

Respecto a su designación y cese así como en cuanto a la sustitución temporal en supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, el artículo 21.4 de la Ley 40/2015 vuelve a

La Ley 40/2015, contiene un listado de las funciones del Secretario en los artículos 16.2 y 19.4, el primero de ellos de aplicación directa en la Administración del Principado de Asturias, el segundo, únicamente con carácter supletorio.

16.2. “Corresponderá al Secretario velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos son respetadas”.

19.4 “Corresponde al Secretario del órgano colegiado:

a) Asistir a las reuniones con voz pero sin voto, y con voz y voto si la Secretaría del órgano la ostenta un miembro del mismo.

b) Efectuar la convocatoria de las sesiones del órgano por orden del Presidente, así como las citaciones a los miembros del mismo.

c) Recibir los actos de comunicación de los miembros con el órgano, sean notificaciones, peticiones de datos, rectificaciones o cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento.

d) Preparar el despacho de los asuntos, redactar y autorizar las actas de las sesiones.

e) Expedir certificaciones de las consultas, dictámenes y acuerdos aprobados.

f) Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de Secretario.”

Corresponde a las normas de funcionamiento del órgano colegiado determinar la frecuencia con que habrán de celebrarse las reuniones.

---

remitirse a las normas específicas cuando dice que “...se realizarán según lo dispuesto en las normas específicas de cada órgano y, en su defecto, por acuerdo del mismo”.

Continuando con el ejemplo de la Mesa de Contratación, el artículo 21 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, dispone respecto a la designación del Secretario y los demás miembros de las Mesas de Contratación que “las mesas de contratación estarán compuestas por un Presidente, un Secretario y, al menos, cuatro vocales, todos ellos designados por el órgano de contratación. La designación de los miembros de la mesa de contratación podrá hacerse con carácter permanente o de manera específica para la adjudicación de cada contrato.”

Su composición se publicará en el perfil de contratante del órgano de contratación correspondiente con una antelación mínima de siete días con respecto a la reunión que deba celebrar para la calificación de la documentación referida en el artículo 130.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre.



La convocatoria de las reuniones es competencia de su Presidente debiendo la norma de creación precisar quién puede solicitar del mismo, en su caso, la convocatoria de una reunión con carácter extraordinario<sup>24</sup>.

Del artículo 36.1 de la propia Ley 39/2015, que se refiere a la **forma de la convocatoria** de las sesiones de los órganos colegiados se deduce que haya de hacerse por escrito. Así se desprende igualmente del artículo 17.1 de la Ley 40/2015, que introduce la posibilidad, establecida con carácter general, de que la convocatoria se efectúe a distancia por medios electrónicos. Y del artículo 17.3, segundo párrafo, del mismo cuerpo legal, cuando dispone que *“las convocatorias serán remitidas a los miembros del órgano colegiado a través de medios electrónicos, haciendo constar en la misma el orden del día junto con la documentación necesaria para su deliberación cuando sea posible...”*

La convocatoria debe contener el orden del día, incluyendo todos los asuntos sobre los que ha de manifestarse la voluntad del órgano colegiado, no pudiendo ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que estén presentes todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría (artículo 17.4 de la Ley 40/2015).

---

<sup>24</sup> Así, el artículo 46.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando regula el funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales dice que *“...funcionan en régimen de sesiones ordinarias de periodicidad preestablecida y extraordinarias, que pueden ser, además, urgentes.*

Seguidamente regula (apartado 2) la periodicidad de las sesiones ordinarias y las condiciones para la celebración de las extraordinarias: *“El Pleno celebra sesión extraordinaria cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de miembros de la Corporación, sin que ningún concejal pueda solicitar más de tres anualmente. En este último caso, la celebración del mismo no podrá demorarse por más de quince días hábiles desde que fuera solicitada, no pudiendo incorporarse el asunto al orden del día de un Pleno ordinario o de otro extraordinario con más asuntos si no lo autorizan expresamente los solicitantes de la convocatoria”.*

Cabe preguntarse qué sucederá si el Presidente del órgano colegiado no procede a la convocatoria extraordinaria cuando se solicite por quien pueda tener legitimación para ello. En este caso, habrá que estar a lo que prevea la norma de creación del órgano colegiado. Y así, en el caso propuesto, el artículo 46, apartado 2, letra “a”, segundo párrafo, dice que *“si el Presidente no convocase el Pleno extraordinario solicitado por el número de concejales indicado dentro del plazo señalado, quedará automáticamente convocado para el décimo día hábil siguiente al de la finalización de dicho plazo, a las doce horas, lo que será notificado por el Secretario de la Corporación a todos los miembros de la misma al día siguiente de la finalización del plazo citado anteriormente”.*

Aunque la Ley 40/2015 no lo señala expresamente, debe fijarse la fecha, lugar y hora en que se vaya a constituir el órgano colegiado, pues sólo de ese modo podrá producirse la adopción de los acuerdos en unidad de acto. Es de hacer notar que la Ley 40/2015 establece la **posibilidad de que la celebración de sus sesiones y adopción de sus acuerdos, se produzca a distancia, de modo no presencial y por medios electrónicos en determinadas condiciones.**

Es asimismo novedad que la convocatoria (escrita) se haga ordinariamente a través de medios electrónicos y no en papel, tratando con ello de generar economías de tiempo y recursos materiales. El artículo 17.3 de la Ley dice así: *“Salvo que no resulte posible, las convocatorias serán remitidas a los miembros del órgano colegiado a través de medios electrónicos...”*

La convocatoria, corresponde siempre al Presidente, por sí o a iniciativa de todos o algunos de los restantes miembros, si bien la realiza el Secretario empleando la fórmula “De orden del señor/a presidente/a” u otra equivalente que deje claro que la decisión de convocar ha sido adoptada por el primero y no por el segundo (artículo 19.4, letra “b”, de la Ley 40/2015).

Para que **el órgano colegiado pueda adoptar acuerdos ha de estar válidamente constituido**, para lo cual se exige la presencia de un determinado número de miembros.

La Ley 40/2015, en su artículo 17.2 dispone que *“para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros”*.

Nuevamente la Ley en el precepto citado contiene una regla para los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, para los que el Presidente podrá considerar válidamente constituido el órgano, a efectos de celebración de sesión, *“...si asisten los representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces”*. No se dice expresamente, pero es de suponer que la asistencia válida será tanto la presencial como a distancia por los canales establecidos.

Estos requisitos pueden ser especificados por las normas que regulan el funcionamiento de los distintos órganos colegiados, estableciendo mayores exigencias de “quórum” o distintas para el caso de que se prevea 1ª y 2ª con-



vocatoria. Tal y como señala el número 3 del artículo 17 de la Ley 40/2015: *“Se podrá prever una segunda convocatoria y especificar para ésta el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano”<sup>25</sup>.*”

Corresponde al Presidente la facultad de moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas (artículo 19.2, letra “c”).

En cuanto a los mecanismos de deliberación y votación remotas, el artículo 17.1, párrafo segundo, de la Ley 40/2015 dispone que *“en las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias”*.

Nada dice la Ley 40/2015 sobre la **publicidad de las deliberaciones**, con lo que, otra vez más, habrá que estar a lo que se establezca en las normas reguladoras del órgano. Téngase en cuenta, no obstante, lo establecido por la legislación sobre transparencia y buen gobierno. Más concretamente, el artículo 7 (información de relevancia jurídica) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece:

*“Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:*

*a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.*

*b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos*

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, el artículo 15 del Reglamento de selección e ingreso de personal de la Administración del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 68/1989, de 4 de mayo: *“Para la válida constitución y actuación del Tribunal se requerirá la asistencia de la mitad más uno de sus miembros, sean titulares o suplentes, y siempre la del Presidente y Secretario.”*

Artículo 21 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público: *“Para la válida constitución de la mesa deberán estar presentes la mayoría absoluta de sus miembros, y, en todo caso, el Presidente, el Secretario y los dos vocales que tengan atribuidas las funciones correspondientes al asesoramiento jurídico y al control económico-presupuestario del órgano”*.



consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación”.

En lo relativo a la **adopción de acuerdos** el artículo 19.3 de la Ley 40/2015, entre los derechos y correlativos deberes de los miembros de los órganos colegiados recoge el de (“c) ejercer su derecho al voto y formular su voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican”.

De acuerdo con el artículo 19.3 ya citado, “no podrán abstenerse en las votaciones quienes por su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas, tengan la condición de miembros natos de órganos colegiados, en virtud del cargo que desempeñan”.

El Consejo de Estado, en su dictamen 274/2015, apunta que el artículo 9.3.c) del anteproyecto de ley (hoy 19.3 “c” de la Ley 40/2015), “reproduce –con algunas modificaciones– lo establecido en el artículo 24.1.c) de la Ley 30/1992. En concreto, señala aquel precepto que no podrán abstenerse en las votaciones quienes por su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas tengan la condición de miembros “natos” de órganos colegiados “en virtud del cargo que desempeñan”. Las expresiones entrecomilladas han sido añadidas por el artículo 9.3.c) del anteproyecto [hoy 19.3 de la Ley 40/2015] respecto de lo que se dice en el actual artículo 24.1.c) de la Ley 30/1992. De este modo, el artículo 9.3.c) amplía, desde una perspectiva subjetiva, los miembros de un órgano colegiado que, teniendo la condición de empleados públicos, pueden abstenerse de votar, ya que sólo los miembros natos estarán afectados por la prohibición de no hacerlo. Así las cosas, esta modificación, cuya razón de ser no se ha justificado en la memoria ni se deduce de la documentación obrante en el expediente, excluye de la prohibición de abstención actualmente prevista en el artículo 24.1.c) de la Ley 30/1992 a aquellos funcionarios designados para formar parte de órganos colegiados por motivos distintos al cargo que desempeñan. A juicio del Consejo de Estado, estos funcionarios, por su condición de empleados

*públicos, también deberían estar constreñidos por la prohibición de abstención, en los términos actualmente vigentes". La recomendación del Consejo de Estado no fue finalmente tomada en consideración.*

La Ley 40/2015, en su artículo 17.5 establece que *"serán adoptados por mayoría de votos. Cuando se asista a distancia, los acuerdos se entenderán adoptados en el lugar donde tenga la sede el órgano colegiado y, en su defecto, donde esté ubicada la presidencia"*. Ello hay que entenderlo en defecto de norma específica que podrá establecer mayoría absoluta o mayorías cualificadas<sup>26</sup>.

Los acuerdos adoptados por el órgano colegiado deben documentarse en un acta, que es levantada por el Secretario. Constituye novedad la regulación contenida en el artículo 18 de la Ley 40/2015 (y debemos recordar, aún a riesgo de resultar reiterativos, que este precepto tiene carácter básico), que establece que *"podrán grabarse las sesiones que celebre el órgano colegiado. El fichero resultante de la grabación, junto con la certificación expedida por el Secretario de la autenticidad e integridad del mismo, y cuantos documentos en soporte electrónico se utilizasen como documentos de la sesión, podrán acompañar al acta de las sesiones, sin necesidad de hacer constar en ella los puntos principales de las deliberaciones"*. Del mismo modo, *"cuando se hubiese optado por la grabación de las sesiones celebradas o por la utilización de documentos en soporte electrónico, deberán conservarse de forma que se garantice la integridad y autenticidad de los ficheros electrónicos correspondientes y el acceso a los mismos por parte de los miembros del órgano colegiado"*.

## 4. Régimen de los convenios: revisión del procedimiento de elaboración en el ámbito del Principado de Asturias

La nueva Ley 40/2015 desde el momento de su entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016, tendrá una especial incidencia sobre la Administración auto-

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, artículo 15 del Reglamento de selección e ingreso de personal de la Administración del Principado de Asturias: *"Los acuerdos serán adoptados por mayoría de los asistentes con voz y voto, dirimiendo los empates el voto de calidad del Presidente. En los acuerdos relativos a calificación de las pruebas el Secretario no tendrá voto"*.



nómica del Principado de Asturias por cuanto su Título preliminar –que lleva por rúbrica «Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público»–, con la salvedad de los artículos 19 a 22 relativos a los órganos colegiados de la Administración General del Estado, tiene la condición de legislación básica y, por tanto, es de aplicación a todas las Administraciones Públicas.

Como consecuencia de esta naturaleza de legislación básica, consecuencia de los títulos competenciales del artículo 149.1 de la Constitución Española, la LRJSP establece los principios generales que deben respetar todas las Administraciones Públicas en su actuación y en sus relaciones entre sí, en términos muy similares a los que ya establecía la LRJPAC, que en su artículo 3 –modificado por la Ley 4/99, de 13 de enero– refería los principios a los que se debe sujetar la actuación administrativa.

La promulgación de la nueva LRJSP conlleva, necesariamente, una obligación de adaptación normativa de la legislación autonómica del Principado de Asturias al contenido de este Texto legal. En concreto, la Disposición final decimoséptima de la Ley 40/2015 establece una obligación de adaptación en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la nueva ley, que supondrá para la Administración del Principado de Asturias una indudable obligación de adaptar las disposiciones normativas, de rango legal o reglamentario –en particular la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias– a los contenidos de este nuevo Texto legal.

Por tanto, se plantea la necesidad de examinar cómo incide la nueva Ley sobre determinadas instituciones jurídicas que afectan al régimen de funcionamiento y actuación de la Administración del Principado de Asturias, tanto en sus relaciones con los ciudadanos en general, como en las relaciones con otras Administraciones públicas. Por ello, es preciso determinar con detalle cómo afecta el Título preliminar de la LRJSP, donde se recogen los principios de actuación y funcionamiento de las AAPP y, en especial, el capítulo VI referido a los convenios, sobre la actuación administrativa que se articula por medio de acuerdos o convenios, que son el resultado de un acuerdo de voluntades entre las partes, siendo una de ellas una Administración Pública.

La nueva Ley de Régimen Jurídico amplía de forma significativa el marco normativo de los convenios administrativos que puede formali-



zar la **Administración del Principado de Asturias**, introduciendo determinadas novedades que inciden sobre la regulación actual de los convenios de colaboración establecida en el artículo 11 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

En consecuencia, abordar el nuevo régimen jurídico de la actividad administrativa convencional de la Administración del Principado de Asturias conlleva detenernos sobre las siguientes cuestiones:

#### 4.1. Definición legal de convenios

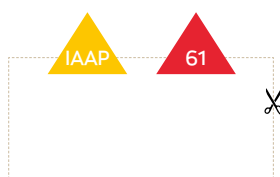
A diferencia de la anterior LRJPAC, que únicamente regulaba los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, el legislador ha querido suplir la anterior falta de una definición legal sobre la figura de los convenios regulando, con la finalidad de distinguir esta figura de otras actuaciones administrativas con las que pudiera guardar alguna relación, con generosidad qué se entiende por convenios.

El artículo 47.1 LRJSP establece, en consecuencia, una doble definición, positiva y negativa, para determinar qué son convenios:

► **POSITIVA:** Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

► **NEGATIVA:** No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles. Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos.

Asimismo, debe completarse esta definición negativa acudiendo a lo estipulado en el artículo artículos 48.9 LRJSP, del que resulta que tampoco son convenios –en el sentido definido en los artículos 47 y ss. LRJSP– las encomiendas de gestión previstas en el artículo 11 de la citada Ley y los *acuerdos de terminación convencional* de los procedimientos administrativos, definidos en el artículo 86 de la LPAC, que tiene «*por objeto satisfacer el interés público*» y que, por tanto, también comparten el mismo fin del interés común o público que la LRJSP atribuye a los convenios.



## 4.2 Tipos de convenios

La formalización de los convenios por la Administración autonómica deberá acomodarse, en tanto no se adapta la legislación sobre el régimen jurídico de la Administración a la nueva LRJSP, a la tipología o modalidades de descrita en el artículo 47.2:

- ▶ Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

No obstante, lo anterior, advierte la Ley que los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más CCAA para la gestión y prestación de sus servicios propios se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.

- ▶ Convenios intradministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.

- ▶ Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.

- ▶ Y, finalmente, los convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

## 4.3 Requisitos de validez y eficacia de los convenios

La nueva LRJSP establece, igualmente, una regulación detallada de los requisitos de validez y eficacia de los convenios que puedan formalizarse por las AAPP, en particular en el ámbito territorial del Principado de Asturias. Por una parte, se condiciona la validez de los convenios al cumplimiento de unas determinadas finalidades y requisitos vinculados al control del gasto público por parte del conjunto del sector público:

- ▶ La consecución de los objetivos de eficiencia de la gestión pública.
- ▶ facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos.



- ▶ fines de realización de actividades de utilidad pública.
- ▶ Cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

Y, por otra, se establecen unos requisitos de eficacia de los convenios que puedan formalizarse por las Comunidades Autónomas al estipular que «*Los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes*» y, por tanto, la eficacia quedará demorada a la fecha de formalización del convenio, sin perjuicio de que con carácter facultativo se publiquen en el diario oficial correspondiente.

#### 4.4 Contenido de los convenios

En cuanto al contenido mínimo de los convenios, a diferencia de la regulación contenida en el artículo 6.2 LRJPAC y artículo 11 de la Ley autonómica 2/1995, de 13 de marzo, el artículo 49 de la LRJSP establece una regulación mucho más completa y detallada pero no sustancialmente distinta. No obstante, la principal novedad se refiere a la regulación del plazo de vigencia de los convenios. Dice así el artículo 49 h):

*«Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

*1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.*

*2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción».*

En definitiva, conforme a esta nueva regulación los convenios deberán tener una duración determinada, y no superior a cuatro años salvo que otra norma legal o reglamentaria ampare la existencia de plazos de vigencia superiores. Además, respecto de su finalización se establece la posibilidad de una única prórroga adicional de hasta cuatro años para el caso de que las partes firmantes no hayan previsto la extinción del convenio.

#### 4.5 Procedimiento de elaboración

El procedimiento de elaboración es otra de las novedades de la Ley en relación con el régimen legal anterior de la LRJPAC, que no establecía proce-



dimiento alguno, siendo cubierta esta falta de regulación por la legislación propia y específica de cada Administración. En el caso de la Ley sobre Régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias se establecía que la autorización de los convenios de colaboración correspondía al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, sin perjuicio de una posible delegación.

En este punto la principal novedad del procedimiento consiste en la exigencia de acompañar a la tramitación del convenio una memoria justificativa que deberá, además, respetar un contenido mínimo al versar necesariamente sobre los siguientes cuatro aspectos:

- ▶ Justificación del convenio, conforme a los principios de necesidad y oportunidad.
- ▶ Análisis del impacto económico.
- ▶ Análisis del carácter no contractual de la actividad emprendida.
- ▶ Valoración del cumplimiento de la LRJSP.

## 4.6 Finalización y liquidación de los convenios

La Ley establece que los convenios se extingue bien por su cumplimiento, o bien por la concurrencia de las causas de resolución previstas en la Ley (artículo 51.1 y 2). Especial mención hay que realizar a las consecuencias del incumplimiento de los convenios, y que constituye una de las causas de resolución previstas. En este punto, el artículo 51.2 c) contempla un procedimiento de declaración de incumplimiento en el que se advierten claramente tres fases distintas:

- ▶ Formalización de un requerimiento a la parte incumplidora,
- ▶ Persistencia en el incumplimiento
- ▶ Notificación formal de la concurrencia de la causa de resolución.

Se estima, por otra parte, que la importancia del procedimiento previsto en el artículo 51.2 c) aconsejaría que en los convenios formalizados a partir de la entrada en vigor de la LRJSP, así como en los adaptados a la nueva Ley, las cláusulas referidas al contenido de los convenios incluyese una mención a este procedimiento y, en particular, a la duración de este plazo de preaviso o de prórroga del cumplimiento que establece la Ley en los términos siguientes: «... un requerimiento para que cumpla en un determinado plazo con las obligaciones o compromisos que considere incumplidos».

Finalmente, en cuanto a la liquidación del convenio se establecen las siguientes reglas (artículo 52.2):





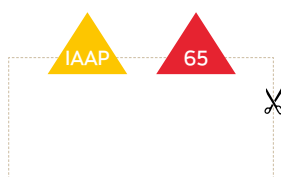
«a) Si de la liquidación resultara que el importe de las actuaciones ejecutadas por alguna de las partes fuera inferior a los fondos que la misma hubiera recibido del resto de partes del convenio para financiar dicha ejecución, aquella deberá reintegrar a estas el exceso que corresponda a cada una, en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación. Transcurrido el plazo máximo de un mes, mencionado en el párrafo anterior, sin que se haya producido el reintegro, se deberá abonar a dichas partes, también en el plazo de un mes a contar desde ese momento, el interés de demora aplicable al citado reintegro, que será en todo caso el que resulte de las disposiciones de carácter general reguladoras del gasto público y de la actividad económico-financiera del sector público.

b) Si fuera superior, el resto de partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación, deberá abonar a la parte de que se trate la diferencia que corresponda a cada una de ellas, con el límite máximo de las cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos».

## 4.7 Control de los convenios por la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

Por último, una última novedad introducida por la LRJSP y que tiene una especial incidencia en el ámbito de la Administración autonómica asturiana es la establecida en el artículo 53, al someter a control de los órganos externos de fiscalización de la Comunidad Autónoma los convenios de importe superior a 600 000 euros; así como la obligación de comunicar las modificaciones habidas en los convenios, las prórrogas, la extinción de los convenios y la alteración de los compromisos financieros asumidos. Sin perjuicio de que la Ley atribuye a estos órganos de control unas potestades explícitas de control sobre los convenios en orden a recabar cuantos datos, documentos y antecedentes se estime conveniente sobre los convenios.

En el ámbito territorial del Principado de Asturias el control externo de la actividad económico-financiera del sector público autonómico corresponde a la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.



## 5. Especialidades de los procedimientos sancionadores y de responsabilidad de las Administraciones Públicas

El Título Preliminar de la LRJSP que establece las disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público, dedica su capítulo III a los principios de la potestad sancionadora, con el siguiente contenido:

### 5.1 Principio de legalidad

El artículo 25 de la LRJSP que sustituye al artículo 127 de la Ley 30/1992, incorpora como principal novedad la aplicación de los principios de la potestad sancionadora al régimen disciplinario, y lo excluye no sólo respecto de aquellos vinculados por relaciones contractuales sino también por relaciones reguladas por la legislación patrimonial.

Se realiza una comparativa entre lo establecido en la nueva normativa y la anterior:

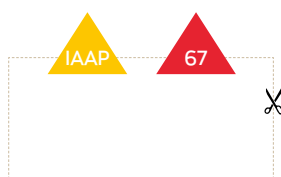
Ley 40/2015	Ley 30/1992
Art 25.1 La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la LPA y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la ley 7/1985.	Art 127.1. La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la ley 7/1985.
Art 25.2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.	Art 127.2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.



Ley 40/2015	Ley 30/1992
<p>Art 25.3 Las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.</p>	<p>Art 127.3. Las disposiciones de este Título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual.</p>
<p>Art 25.4. Las disposiciones de este capítulo no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.</p>	

## 5.2 Principio de irretroactividad

Se mantiene la norma prácticamente en su literalidad, precisando la retroactividad de la norma más beneficiosa tanto en relación con el tipo infractor como en relación con la sanción y extendiéndolo a las sanciones pendientes de cumplimiento, lo que venía siendo aplicado de forma pacífica en la práctica administrativa en cumplimiento de una jurisprudencia consolidada, que ya aplicaba el principio de retroactividad en vía de recurso. Así la sala de lo contencioso del Tribunal Supremo ha señalado en sentencias de **24 de enero de 2006** (recurso 419/2002), **31 de enero de 2007** (recurso 8873/2003) y **13 de febrero de 2008** (recurso 2110/2004), que el principio de retroactividad de las normas administrativas sancionadoras obliga a aplicar retroactivamente dichas normas en todo aquello que pudiera ser más beneficioso para el presunto infractor, y *“...tal aplicación debe llevarse a cabo en cualquier instancia administrativa o judicial donde se encuentre pendiente de enjuiciamiento o ejecución una resolución sancionadora, ya que no tendría sentido confirmar judicialmente la legalidad de una resolución administrativa, según la normativa vigente cuando fue dictada, para que la Administración proceda a dictar seguidamente otra que aplique retroactivamente la nueva*



*norma sancionadora más favorable, resolución esta última que podría ser objeto de un nuevo recurso judicial.”*

Se realiza una comparativa entre lo establecido en la nueva normativa y la anterior:

Ley 40/2015	Ley 30/1992
<p>Art 27.1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la ley 7/1985 RBRL.</p> <p><b>Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.</b></p>	<p>Art. 129 1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la administración local en el título XI de la ley 7/1985 RBRL</p>
<p>Art 27.2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.</p>	<p>Art. 129 2. únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.</p>
<p>Art 27.3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.</p>	<p>Art. 129.3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.</p>
<p>Art 27.4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.</p>	<p>Art. 129.4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.</p>

### 5.3 Principio de responsabilidad

Debemos destacar la extensión de la responsabilidad administrativa a grupos o patrimonios carentes de personalidad, siempre que una ley les reco-



nozca capacidad de obrar. Además, sustituye la terminología anterior (simple inobservancia) por el dolo o la culpa, con respeto escrupuloso al principio de culpabilidad que el Tribunal Constitucional sobre la base del artículo 25 de la Constitución Española predica tanto del orden sancionador penal como administrativo, pues son manifestaciones del mismo *ius puniendi* del Estado.

Se había asociado por un sector doctrinal la simple inobservancia a la culpa levísima, si bien la jurisprudencia no había realizado tal matización, así por ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 21 octubre 2014, Rec. 336/2013 al decir "*Concurren también los requisitos de culpabilidad y antijuricidad en la realización por la interesada de la conducta infractora.*

*Para excluir la primera no puede acudirse a la existencia de un error de prohibición, el cual sólo podría deducirse, al tratarse de un dato subjetivo, de las circunstancias del hecho y de las personales del autor (artículo 14 del Código Penal). Con base en ellas, y teniendo en cuenta el nivel de formación de la actora y su posición en el organismo oficial, debemos excluir la concurrencia de un error de derecho:*

*a) No, desde luego, invencible, porque para ello habrían de concurrir circunstancias extraordinarias que hubieran impedido de todo punto al sujeto el conocimiento del tipo, evidenciando con ello que no era exigible mayor grado de diligencia, cosa que aquí no concurre.*

*b) El error, de existir, hubiera sido en todo caso fácilmente vencible, porque hubiera resultado lógico que, a la vista de tener que decidir una y otra vez sobre la adjudicación a favor de una empresa a la que durante años prestó servicios, la actora habría de haber tenido al menos alguna duda, y en alguna ocasión, sobre su propia imparcialidad en el asunto, duda de fácil solución a la vista de la remisión que el artículo 7.2 de la Ley 5/2006 hace al 28.2.e) de la Ley 30/92 según lo visto.*

*Resultando por todo ello aplicable la prescripción del artículo 6.1 del Código Civil, a cuyo tenor "la ignorancia de las leyes no exime de su cumplimiento". Y por encima del error, tampoco existe duda alguna acerca de la concurrencia en este caso de la necesaria culpabilidad, como representación por la actora de la infracción del régimen de incompatibilidades que su conducta implicaba, y su aceptación responsable.*

*A estos respectos, el ordenamiento jurídico no exige la concurrencia de un ánimo deliberado de infringir la norma, con conciencia y voluntad de hacerlo. Por ello dice el artículo 130.1 de la Ley 30/92 que la responsabilidad por infracciones administrativas puede exigirse "aún a título de simple*



*inobservancia". El campo de la simple inobservancia es el clásico de la imprudencia o negligencia, en sus distintos grados. Y ya se ha dicho más arriba (a propósito de la exclusión del error de derecho en el caso de autos) que la formación de la actora, su experiencia en una empresa puntera en el sector, y la importancia del cargo que desempeñaba en la Administración (Directora General de Planificación y Relaciones Externas del Instituto de Crédito Oficial, formando parte de la Comisión de Contratación), hacían al menos lógico que se hubiera planteado su posible pérdida de imparcialidad para intervenir en los asuntos que afectaban a su antigua empresa. El no haberlo hecho, sino, al contrario, participar en el órgano colegiado, al menos sin la necesaria atención al problema, en decisiones que afectaban a una empresa a la que había prestado sus servicios durante tres años, revela una notable dejación de las más elementales normas que persiguen la mayor imparcialidad en el ejercicio de altos cargos públicos. Se cumple, por lo tanto, el requisito de la culpabilidad, que no resulta desvirtuado por causa de justificación alguna".*

También podemos destacar la **exigencia del pago de la indemnización en los casos en que proceda a través del procedimiento de apremio sobre el patrimonio** previsto en el artículo 101 LPAC, la individualización de la cuantía de la sanción que corresponda a cada sujeto infractor, en el caso de infracciones cometidas conjuntamente.

Finalmente se **restringe la responsabilidad administrativa por las infracciones cometidas por otros a aquellos supuestos en los que exista una relación de dependencia o vinculación**, precisión no contenida en el texto anterior. Debemos recordar que la jurisprudencia había sido restrictiva con este artículo y así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 31 Dic. 2008, que señalaba, en relación con la aplicación del artículo 130 de la ley 30/1992 que *"desde el momento en que el recurrente pone en conocimiento de la Administración sancionadora que las obras son realizadas por la entidad de la que el recurrente es administrador, la misma –desde tal comunicación– debió proceder a dirigir el procedimiento sancionador contra la persona jurídica, o bien, de persistir en su inicial decisión, aportar al expediente dato o prueba alguna en la que sustentar la autoría del recurrente. Y ello porque –al margen de su suficiencia jurídica– quien estaba autorizada para la realización de las obras objeto de sanción por parte de la Administración municipal (y quien había solicitado las mismas) era la entidad "Construcciones Prada Vilanova, S. L.", correspondiendo, en consecuencia, a la Administración sancionadora, en su obligada actuación instructora, desvirtuar –al menos a*



estos efectos– el título autorizatorio presentado por el recurrente para la realización de las obras, ya que el mismo ponía de manifiesto la ausencia de su titularidad personal en relación con las mismas.

Pero lo que no resulta de recibo, desde una perspectiva jurídica, como hace la sentencia de instancia, es transformar una responsabilidad personal, exigida por la Administración en el expediente sancionador al recurrente (persona física), en una responsabilidad del mismo de carácter solidario o subsidiario (aspecto que la sentencia no concreta) con base en que el recurrente era el administrador de sociedad constructora y había solicitado (en tal condición) la autorización municipal para la realización de las obras.

Al actuar así la Administración vulneró los preceptos y principios que se invocan como infringidos en los motivos del recurso de casación reseñados, y que, en síntesis, constituyen la esencia del Derecho Administrativo Sancionador, en el que si bien resulta posible la imposición de sanciones a las personas jurídicas (artículo 130.1 de la LRJPA), ello no implica la posibilidad de imponer o derivar siempre la misma a las personas físicas que –en el caso de autos– son los administradores societarios, pues tal derivación de la responsabilidad –bien de forma solidaria, bien de forma subsidiaria– tan solo resulta posible, como con claridad señala el inciso final del artículo 130.3, párrafo segundo, “cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores”. Y esta posibilidad ni estaba prevista en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, de aplicación al caso, ni lo está en el vigente Texto Refundido la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio”.

Se realiza una comparativa entre lo establecido en la nueva normativa y la anterior:

Ley 40/2015	Ley 30/1992
Art 28.1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.	Art 130.1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.



## Ley 40/2015

Art 28.2. Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación altera a por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada **y exigida** por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, **se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la LPAC.**

Art 28.3. Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. **No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.**

Art 28.4. Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas **por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación.** Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas **personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependan o estén vinculadas.**

## Ley 30/1992

Art 130.2. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, **y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.**

Art 130.3. Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.

Art 130.3. in fine Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan. Serán responsables subsidiarios o solidarios por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley que conlleven el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros, las personas físicas y jurídicas sobre las que tal deber recaiga, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores.



## 5.4 Principio de proporcionalidad

Aquí el legislador introduce una serie de precisiones, que pretendiendo evitar el automatismo del régimen sancionador, van a incidir negativamente en la seguridad jurídica, pues se aumenta la discrecionalidad en el ámbito sancionador. Así se prevé que el órgano competente para imponer la sanción debe hacer un juicio de idoneidad y necesidad de la sanción. Se convierte así en una suerte de órgano legislador, pues es evidente que el juicio de necesidad de la sanción se vincula con la tipificación de la conducta sancionable y por lo tanto supone una quiebra al principio de legalidad de las infracciones y sanciones. También se establece con carácter general la posibilidad de imponer la sanción en grado inferior en atención a las circunstancias concurrentes.

Otras novedades son; la explicitación del grado de culpabilidad como factor para la determinación de la sanción (la anterior regulación sólo mencionaba la intencionalidad, esto es, el dolo), y la inclusión normativa de los conceptos de concurso ideal y de infracción continuada, pero sin concretar las consecuencias normativas de su comisión (nuevo ámbito de discrecionalidad administrativa).

Se realiza una comparativa entre lo establecido en la nueva normativa y la anterior:

Ley 40/2015	Ley 30/1992
Art. 29.1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.	Art 131.1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.
Art. 29.2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.	Art 131. 2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.



Ley 40/2015	Ley 30/1992
<p>Art. 29.3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.</li> <li>b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.</li> <li>c) La naturaleza de los perjuicios causados.</li> <li>d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.</li> </ul>	<p>Art 131.3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La existencia de intencionalidad o reiteración.</li> <li>b) La naturaleza de los perjuicios causados.</li> <li>c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme</li> </ul>
<p>Art. 29.4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.</p>	
<p>Art. 29.5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.</p>	
<p>Art. 29.6. Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.</p>	



## 5.5 Principio de prescripción

Se realiza una comparativa entre lo establecido en la nueva normativa y la anterior:

Ley 40/2015	Ley 30/1992
<p>Art.30.1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.</p>	<p>Artículo 132. 1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.</p>
<p>Art.30. 2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. <b>En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.</b> Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, <b>reiniciándose</b> el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.</p>	<p>Artículo 132.2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, <b>reanudándose</b> el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.</p>
<p>Art.30. 3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que <b>sea ejecutable la resolución</b> por la que se impone la sanción o <b>haya transcurrido el plazo para recurrirla.</b> Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. ▶</p>	<p>Artículo 132.3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que <b>adquiera firmeza la resolución</b> por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.</p>



## Ley 40/2015

## Ley 30/1992

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.

Por lo que respecta a la previsión de las infracciones la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª, Sección 5.ª) de 15 de diciembre de 2004, fija la siguiente doctrina legal: *«El límite para el ejercicio de la potestad sancionadora, y para la prescripción de las infracciones, concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación, sin poder extender la misma a la vía de recurso»*. En consecuencia la demora en la resolución del recurso envía administrativa, tiene los efectos del silencio administrativo, pero no afecta a la prescripción de la infracción. Esta regulación no cambia en la nueva ley, a salvo de incluir la previsión en relación con el cómputo e la prescripción en caso de infracciones continuadas.

Si se producen novedades en relación con la prescripción de las sanciones administrativas. La Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 22 de septiembre de 2008 dictada en interés de ley, estableció la siguiente doctrina legal *“interpuesto el recurso de alzada contra una resolución sancionadora el transcurso del plazo de 3 meses para la resolución el mismo no supone que la sanción gane firmeza ni que se convierta en ejecutiva, de modo que no puede iniciarse el cómputo del plazo de prescripción de la sanción”*

Acerca de estas sentencias tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en su sentencia 37/2012 de 19 de marzo, que considera que no hay vulneración del principio de seguridad jurídica ni la doctrina del silencio, al señalar que *“el interesado podrá optar por acudir a la vía judicial, contra la desestimación presunta o esperar a que se dicte por la administración resolución expresa sin que pueda apreciarse que la demora coloque en este caso a la administración en mejor situación que aquella en la cual se habría encontrado si hubiera cumplido con su obligación de resolver expresamente dentro de plazo el recurso de alzada, pues durante la pendencia del recurso administrativo se mantiene el efecto de la inejecutividad de la sanción, como recuerda el abogado del estado, inejecución que, sin duda alguna no perjudica (más bien beneficia) al ciudadano que ha sido sancionado”*.



La Ley 40/2015 viene a cambiar esta regulación, el plazo de prescripción comienza a correr cuando sea ejecutable o hay transcurrido el plazo para recurrirla<sup>27</sup>

Y si es susceptible de recursos de alzada se establece una nueva regulación que deja sin efecto la anterior doctrina legal del Tribunal Supremo pues en estos casos se establece una fecha de inicio del plazo de prescripción de la sanción. En el ámbito del Principado de Asturias es importante señalar que esta previsión normativa sólo afectaría a las sanciones impuestas por los Directores Generales y no por los titulares de las Consejerías o por el Consejo de Gobierno al tratarse en estos últimos casos de actos que por poner fin a la vía administrativa no son susceptible de recurso de alzada y tan sólo de reposición.

## 5.6 Concurso de sanciones

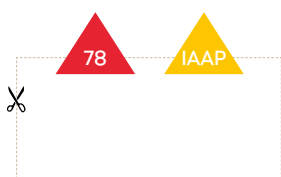
Se realiza una comparativa entre lo establecido en la nueva normativa y la anterior:

Ley 40/2015	Ley 30/1992
Art. 31.1 No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.	Artículo 133. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.
Art. 31.2. Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.	

<sup>27</sup> De acuerdo con el artículo 90 de la ley 39/2015 la sanción será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa (tanto alzada como reposición por lo tanto). Con la ley 30/1992 el artículo 138 establecida que será ejecutiva sólo si pone fin a la vía administrativa (no susceptible por lo tanto de recurso de reposición).



A destacar la incorporación de una previsión de atenuación en relación con las sanciones de la Unión Europea en los casos en los que simplemente se produzca identidad de hechos.





**LOS INTERESADOS  
Y LOS CIUDADANOS:  
SU ESFERA DE ACTUACIÓN  
EN LOS PROCEDIMIENTOS  
ADMINISTRATIVOS**

# 1. Los derechos de los interesados y de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas

## 1.1. Distinción entre ciudadanos e interesados

Desde un punto de vista teórico, **el concepto de interesado no puede confundirse con el de ciudadano, siendo éste último un término de mayor extensión y amplitud**, de tal forma que podrá utilizarse uno u otro concepto en función de la mayor o menor intensidad de la relación de la persona con el poder público.

Hay que recordar que el término interesado ya figuraba en la Ley de Procedimiento de 1958, donde coexistía también con el similar concepto de administrado, término éste que sería finalmente abandonado por la LRJPAC. Por tanto, mientras que interesado en el procedimiento administrativo hace referencia a todos aquellos que intervienen en él por afectarles directa o indirectamente la decisión que va a adoptarse por la Administración (artículo 4 de la LPAC), el concepto de ciudadano alude a una dimensión más amplia que no se ciñe exclusivamente a la relación jurídico administrativa sino que va más allá, y se reconoce a todos aquellos que se relacionan con el poder público y que aún no han llegado a ostentar la condición de interesado en un concreto procedimiento.

Esta distinción entre interesado y ciudadano tiene su respaldo en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que distingue, por una parte, entre los derechos recogidos en el derogado artículo 35 LRJPAC de los que son titulares los interesados (los ciudadanos en cuanto interesados) y, por otra, aquellos otros derechos de los que son titulares "los ciudadanos en general, sin necesidad de ostentar la referida condición".

A efectos de la nueva LPAC se consideran interesados en el procedimiento administrativo (artículo 4 de la LPAC):

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.





c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos solo en los términos que la Ley reconozca.

En cuanto al **tratamiento y pluralidad de interesados**, no hay especiales novedades. Deben tenerse en cuenta las siguientes reglas:

▶ Cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término (artículo 7 de la LPAC)

▶ Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento (artículo 8 de la LPAC)

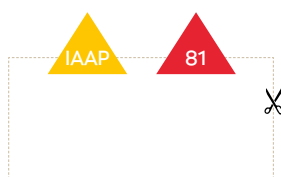
## 1.2. Los derechos de los ciudadanos e interesados en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común

El legislador ha querido separar la regulación del catálogo de derechos que se recogían en el anterior artículo 35 de la (hoy derogada) Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>28</sup>, de tal manera que:

---

<sup>28</sup> En el artículo 35 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se enumeran y regulan los derechos de los ciudadanos, debiendo señalarse que la mayoría de los derechos enumerados exigen que el ciudadano tenga, además, la condición de interesado en el procedimiento; es el artículo 31 LRJPAC el que establece quienes tienen la condición de interesado en el procedimiento administrativo.

En consecuencia, a diferencia de la nueva Ley, el artículo 35 de la anterior LRJPAC, recoge un catálogo de derechos que se atribuyen de forma indiferenciada a los ciudadanos en general



► En el artículo 13 se regulan los derechos más vinculados al anterior término de ciudadano, esto es, los derechos al margen de la condición de interesado, así como los nuevos derechos referidos a las relaciones con las Administraciones públicas por medios electrónicos y los que vienen impuestos por las reglas de buena administración o gobernanza.

► En el artículo 53 de la Ley se recogen, como bien dice la rúbrica del precepto –Derechos del interesado en el procedimiento administrativo– el resto de derechos que, con alguna novedad adicional, enumeraba el derogado artículo 35 de la LRJPAC y que estaban ligados en mayor medida a la condición del ciudadano como interesado en el procedimiento.

En esta distinción entre los conceptos de ciudadanos e interesado en la nueva Ley es significativo el hecho de que, a diferencia de la Ley 30/1992, se abandona el sustantivo “ciudadanos” y en su lugar se opta por utilizar exclusivamente “Derechos de las personas”, de tal manera que la terminología “derechos de los ciudadanos” queda circunscrita al Preámbulo y al artículo 133 de la Ley, sobre participación en los procedimientos de elaboración de normas.

### 1.3. Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas

La LPAC enumera el siguiente catálogo de derechos, sin perjuicio de remitirse a los también previstos en el artículo 53, y de prever otros derechos extramuros del artículo 13:

a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un **Punto de Acceso General electrónico de la Administración**.

b) A ser **asistidos en el uso de medios electrónicos** en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

c) A **utilizar las lenguas oficiales** en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

d) Al **acceso a la información pública, archivos y registros**, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia,

---

con independencia de que la mayoría de estos derechos se deben a la condición de interesado del ciudadano en el procedimiento, esto es, son derechos del ciudadano en cuanto interesado



acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

e) A ser tratados con **respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos**, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

f) A **exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades**, cuando así corresponda legalmente.

g) A la **obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica** contemplados en esta Ley.

h) A la **protección de datos de carácter personal**, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

#### 1.4. Derechos del interesado en el procedimiento administrativo

El artículo 53.1 de la LPAC enumera los siguientes derechos del interesado:

a) A **conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados**; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) A **identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas** bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.



c) A **no presentar documentos originales** salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) A **no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento** de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

e) A **formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento** anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

f) A obtener **información y orientación** acerca de los **requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan** a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

g) A **actuar asistidos de asesor** cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Adicionalmente, el apartado segundo del artículo 53 refiere otros derechos o garantías en beneficio de quienes tengan la condición de interesados en procedimientos de naturaleza sancionadora, y que tampoco constituyen novedad algún al estar previstos en la anterior LRJPAC:

a) A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

## 1.5. Los nuevos derechos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo Común

El legislador ha añadido nuevos derechos de los interesados que tienen su fundamento en el objetivo de implantar una Administración electrónica. Así, podemos destacar que se incluyen los siguientes, al catálogo de derechos transcrito:



a) A comunicarse con las Administraciones públicas a través de un Punto de Acceso General Electrónico de la Administración (artículo 13 a).

b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas (artículo 13 b).

c) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica (artículo 13 g).

d) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas (artículo 13 h). En puridad no estamos ante un nuevo derecho en la medida que ya estaba reconocido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal.

e) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses (artículo 53.1.g). La novedad reside en la incorporación de este derecho, que ya estaba previsto en el artículo 85.2 LRJPAC, al elenco de derechos del interesado en el procedimiento.

f) Y a cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos (art. 53.1 h).

Novedad importante es la establecida en el párrafo segundo del artículo 53.1.a) que, aunque se refieren a derechos que existían ya en la Ley 30/1992 –como son los de conocer el estado de tramitación de los procedimientos, acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos– alude a la posibilidad de ejercitar esos derechos por medios electrónicos, que ya se establecía en el artículo 37 de la Ley 11/2007 de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Igualmente, novedad relevante, como veremos, es el **derecho a no aportar datos o documentos que ya se encuentren en poder de las Administraciones públicas**, que consagra el artículo 53.1d), y que supondrá una simplificación de la carga documental que pesa sobre los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Por último, es preciso hacer referencia a otros derechos contemplados extramuros de los artículos 13 y 53 de la LPAC y que son consecuencia, en realidad, del hecho de que cada obligación que se impone a la Administración conlleva un derecho ejercitable por el ciudadano o interesado. En este sentido, podemos mencionar:

a) El artículo 27 (Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo) se refieren a la aceptación de las copias, aunque recogiendo aspectos del derogado artículo 30 de la Ley 11/2007;



b) El artículo 82.3 prevé el derecho de los interesados «a no presentar documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario»;

c) Y el derecho –previsto en el artículo 14 de la nueva Ley– de las personas físicas a elegir el modo en que prefieren relacionarse con la Administración, a través del procedimiento tradicional o a través de medios electrónicos, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos en los supuestos recogidos en el número dos del citado artículo.

## 1.6. Aspectos y cuestiones de carácter práctico acerca de los derechos que se atribuyen al interesado en el procedimiento administrativo

Se estima conveniente, finalmente, mencionar aquellos derechos del interesado en el procedimiento que mayores controversias jurídicas se plantean en las relaciones entre la Administración y el ciudadano a la vista de las sentencias judiciales dictadas en relación con los derechos enumerados en el artículo 35 LRJPAC.

***Artículo 53 a).* El derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; y el derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.**

La nueva LPAC regula en este artículo el derecho a la información sobre el expediente administrativo en el que se tiene la condición de interesado, que no hay que confundir con el derecho que tienen los ciudadanos, sean o no interesados, a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos –que es una consecuencia del principio de transparencia– y que se prevé en el artículo 13 d) de la LPAC, de acuerdo con lo previsto en la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno** (derecho regulado en los artículos 35 h) y 37 de la derogada LRJPAC).

Como es lógico, el derecho a conocer el expediente administrativo está estrechamente ligado a los derechos de defensa y alegación en el procedimiento, pudiendo afirmarse que estamos ante un derecho que puede y se debería ejercitar de forma inmediata –lo que sería ejemplo de una buena y correcta praxis administrativa–, exponiendo a la vista el expediente administrativo y dejando constancia de ello mediante la correspondiente diligencia.



Además, dentro de este derecho estarían comprendidos los de autenticación o certificación de las copias obtenidas del expediente.

Cuestiones de especial interés que pueden derivarse del ejercicio de este derecho son las siguientes:

► **¿Hasta dónde llega el derecho de acceso al expediente administrativo?**

Como vemos, una cuestión importante en relación al derecho de acceso –a obtener información, en definitiva– al expediente administrativo y a los documentos que obran en el mismo, es el referido al alcance y extensión del mismo; para lo que será de utilidad acudir a la definición de expediente administrativo que contempla el artículo 70 de la LPAC, que además de definir el expediente con carácter general, también lo define negativamente:

*"No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter 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"* .

► **Las consecuencias de facilitar información inexacta al interesado en el procedimiento, cuando ésta causa un daño al interesado.**

En estos casos ha de estarse al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración siempre que la inexactitud de esa información, efectivamente facilitada, genere perjuicios y no sean imputables a la conducta del interesado.

Por otra parte, en cuanto al derecho a obtener copia de los documentos contenidos en los expedientes, se trata de un derecho que acarrea una abundante conflictividad que se manifiesta en la amplia jurisprudencia dictada acerca de la interpretación de este derecho, de tal manera que los tribunales se han manifestado de forma contraria a una interpretación literal del mismo. Conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2007 el derecho debe ser interpretado *"de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias"*. En definitiva, no cabe la petición indiscriminada de documentos, sino que será necesario especificar o singularizar los concretos documentos por parte del interesado. La Sentencia de 26 de enero de 2011 es clara al señalar que *"no reconoce*

*el derecho del ciudadano a obtener copia íntegra del expediente o procedimiento en el que tiene la condición de interesado sino a obtener copia de documentos contenidos en él”.*

***Artículo 53 b). El derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.***

No consagra la Ley otro que el derecho del ciudadano, en cuanto interesado en el procedimiento, a identificar a sus servidores públicos que tiene un doble alcance: la identificación de la autoridad administrativa bajo cuya responsabilidad se encuentre el procedimiento y la identificación del empleado público adscrito a la unidad administrativa con el que se relaciona el interesado.

Este derecho puede llevar consecuencias en relación con el régimen de abstención y recusación, y en materia de responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos y responsabilidad por anormal funcionamiento de la Administración<sup>29</sup>.

***Artículo 53 c). El derecho a no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.***

En este punto el legislador ha querido plasmar en la regulación del procedimiento administrativo común los principios de agilidad de los procedimientos administrativos que recoge el artículo 3 de la LRJSP y que, en todo caso, se complementa con la regulación contenida en los apartados 2 y 5 del artículo 28 de la LPAC.

***Artículo 53 d). El derecho a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.***

---

<sup>29</sup> En cualquier caso, el hecho de no facilitar la información recabada por el interesado no implica necesariamente un vicio de juridicidad o la invalidez del acto que se dicte en el procedimiento. Como señala la Sentencia TSJ de Sevilla de 17.6.2010 “para que esa pretendida irregularidad formal tenga efectos invalidantes es necesario que haya comportado para el recurrente indefensión material realmente debilitadora de su derecho de defensa, (...) y que los defectos formales sólo son determinantes de nulidad cuando de los mismos se colige una merma o quiebra de los derechos y garantías del administrado que causen una real y material indefensión o imposibilitan una efectiva defensa”.





Con anterioridad la LRJPAC, en la letra f) del artículo 35, extendía este derecho únicamente a que los documentos ya se encontrasen en poder de la misma Administración actuante. Por tanto, se advierte que **la novedad reside en el hecho de extender este derecho a los documentos que se encuentren en poder de cualquier otra Administración.**

Igualmente, hay que precisar dos aspectos importantes:

► Hay que presumir, así lo dispone el artículo 28.2 LPAC, que esta consulta a datos y documentos que obren en poder de otra Administración está autorizada por los interesados como regla general, de forma que salvo oposición expresa de éstos o previsión legal en contrario las Administraciones Públicas estarán obligadas a realizar esta labor de búsqueda, tal como estipula el artículo 28.2 (*"En ausencia de oposición del interesado, las Administraciones públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto"*).

► Y, en segundo lugar, que cuando se trate de documentos que ya hayan sido aportados con anterioridad a la misma Administración, el ciudadano o interesado, en todo caso, sí estará obligado a indicar la fecha y el órgano o unidad administrativa en la que fueron aportados.

En cualquier caso, conviene precisar que si este derecho autoriza a los ciudadanos a no presentar documentos que obren en poder de las AAPP, sin embargo este precepto no excluye la necesidad de invocar la documentación que se pretende incorporar al expediente, esto es, lo que la LPAC pretende es liberar al interesado de la carga de aportar un concreto documento pero, en ningún caso, le libera de la obligación de alegar e invocar la existencia del documento que se pretende incorporar al expediente.

***Artículo 53 e). El derecho a formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.***

Se trata de un derecho, luego desarrollado en el artículo 76 de la nueva LPAC, que obedece al principio según el cual todo interesado en el procedimiento debe ser oído y, en consecuencia, es preciso dar al interesado la posibilidad de formular cuantas alegaciones sean conformes a sus pretensiones (STS 30.4.98).

Por lo que se refiere al tiempo para la presentación de las alegaciones, el legislador sólo establece como plazo máximo para evacuarlas y aportar documentos el de la puesta de manifiesto del expediente para dar el trámite



de audiencia. El Tribunal Supremo también ha señalado que en el caso de la presentación de documentos que son consecuencia de un requerimiento de la Administración, habrán de ser admitidos y tenidos en cuenta, siempre que se presenten antes del trámite de audiencia, aunque haya transcurrido el plazo fijado en el requerimiento.

Resultar de interés recordar, por otra parte, que la Ley no exige que las alegaciones se formulen necesariamente por escrito, por lo que debería admitirse también como un derecho del interesado las alegaciones formuladas de forma oral, en cuyo caso se ha de dejar constancia escrita de las mismas en expediente mediante la oportuna diligencia firmada por el interesado y por el funcionario o empleado público competente para intervenir en la tramitación del procedimiento.

Por último, es preciso reseñar en relación con este derecho a formular alegaciones y aportar documentos, que los tribunales de justicia han observado que con este derecho se pretende evitar indefensiones y garantizar el pleno ejercicio por el interesado de sus derechos. Por ello, la infracción de este derecho, con carácter general, no tiene que generar, en todo caso, una sanción de nulidad del procedimiento, sino que habrá que examinar cada caso en concreto, para determinar si el acto administrativo carece de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o, en cualquier caso, si da lugar a una situación de indefensión.

***Artículo 53 f). El Derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.***

El derecho a obtener información y orientación definido en la LPAC se configura como un derecho que puede ser ejercitado al margen de un procedimiento administrativo. No constituye novedad alguna por cuanto ya estaba incluido en el catálogo de derechos del artículo 35 de la derogada Ley de Régimen Jurídico del año 1992, como una manifestación del derecho de los particulares a dirigirse a la Administración demandando información y orientación sobre las actuaciones que se propongan realizar.

Es claro que este derecho en modo alguno puede entenderse como un derecho a recibir asesoramiento técnico acerca de las actuaciones a realizar, sino que se refiere a la aportación por la Administración de información acerca del régimen legal aplicable a la actuación proyectada.

Consecuencia clara de este derecho es la **implantación de las cartas de servicios** que son el instrumento a través del cual los órganos administrativos informan a los ciudadanos sobre los servicios que tiene encomendados, los



compromisos de calidad y derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. En desarrollo de este derecho, en el Principado de Asturias se ha promulgado el **Decreto 61/2014, de 25 de junio, por el que se regulan las cartas de servicios en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias** así como posteriores cartas de servicios de los organismos y unidades prestadoras de servicios públicos.

**Artículo 53 g). El derecho a actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.**

Finalmente, puede mencionarse como novedad la inclusión en el catálogo o lista de derechos del interesado previsto en los artículos 13 y 53 de la nueva Ley, del derecho a actuar asistidos de un técnico o asesor que ya estaba previsto en el artículo 85.2 de la anterior LRJPAC. Estamos ante un derecho que es una consecuencia del principio de contradicción y de defensa plasmado en los procedimientos administrativos, y que se manifiesta en el derecho del interesado a la asistencia letrada en sus relaciones con la Administración en defensa y garantía de sus intereses, y que adquiere especial importancia en aquellos procedimientos en los que la Administración Pública ejercitada su potestad disciplinaria.

## 2. La capacidad de obrar y representación de los interesados: Registro Electrónico de Apoderamientos

### 2.1. La capacidad de obrar en el procedimiento administrativo

Tienen capacidad de obrar en el procedimiento administrativo:

► Las **personas físicas o jurídicas** que ostenten **capacidad de obrar** con arreglo a las normas civiles.

► Los **menores de edad** para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

Como novedad se contempla el reconocimiento de la capacidad de obrar a los "*grupos de afectados, entidades sin personalidad jurídica y patrimonios independientes o autónomos, cuando una Ley así lo declare expresamente*" (artículo 3 de la LPAC).



## 2.2. Representación y el Registro Electrónico de Apoderamientos

En materia de representación, se incorpora la posibilidad de realizar **apoderamientos apud acta** (artículo 5 de la LPAC) ya sea por medio de comparecencia personal o por comparecencia en sede electrónica o por medio de la inscripción en el **Registro electrónico de poderes (REA)**, que, con carácter básico debe existir en las tres administraciones territoriales.

El REA es un registro de representación y poderes, para hacer constar y gestionar las representaciones que los interesados otorguen a terceros, con el fin de que éstos puedan actuar en su nombre de forma electrónica ante una Administración Pública

El poder es una habilitación que los ciudadanos pueden otorgar a terceros para actuar en su nombre en determinados trámites o actuaciones.

El ciudadano que actúa como poderdante puede poder a cualquier otro ciudadano o empresa para que actúe en su nombre. Puede crear un poder sobre un trámite o una categoría de trámites, consultar sus poderes, revocarlos o modificar la vigencia de éstos. A su vez, el ciudadano que actúa como poderado puede representar a cualquier otro ciudadano o empresa, confirmar poderes, para trámites, consultar sus poderes o renunciar a los mismos.

## 2.3. Registro Electrónico de Poderes en el Principado de Asturias

El artículo 6 de la LPAC regula los registros electrónicos de poderes. **La entrada en vigor de este artículo está prevista para el 2 de octubre de 2018.**

Se establece la obligación, a todas las Administraciones Públicas, de disponer de un registro electrónico general de poderes en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas. También deberá constar el bastanteo realizado del poder.



El Principado de Asturias se ha adherido al Registro Electrónico de Apoderamientos del Estado en el año 2016. Actualmente está vigente la **Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio, por la que se regula el Registro Electrónico de Apoderamientos** y que se prevé que se pueda utilizar antes de que termine el año 2017.

## 2.4. ¿Cómo deben ser los Registros Electrónicos de Apoderamientos?

De acuerdo a lo establecido en el artículo 6.2 de la LPAC, los **registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos** pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones, **deberán ser plenamente interoperables** entre sí, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos.

Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos también deben permitir comprobar válidamente la representación de quienes actúen ante las Administraciones Públicas en nombre de un tercero, mediante la consulta a otros registros administrativos similares, al registro mercantil, de la propiedad, y a los protocolos notariales. Para ello, la LPAC obliga a que los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales sean interoperables con los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos.

## 2.5. ¿Qué deberán contener como mínimo los registros electrónicos de apoderamientos?

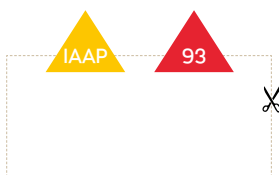
a) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del poderdante.

b) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del apoderado.

c) Fecha de inscripción.

d) Período de tiempo por el cual se otorga el poder.

e) Tipo de poder según las facultades que otorgue.



## 2.6. Tipos de poderes inscribibles

De acuerdo a lo establecido en el artículo 6.4 de la LPAC, los poderes que se inscriban en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán corresponder a alguna de las siguientes tipologías:

a) Un **poder general** para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración.

b) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto.

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

En cuanto a los **modelos de poderes inscribibles**, se debe de tener en cuenta:

► Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se aprobarán, con carácter básico, los modelos de poderes inscribibles en el registro distinguiendo si permiten la actuación ante todas las Administraciones de acuerdo con lo previsto en la letra a) anterior, ante la Administración General del Estado o ante las Entidades Locales.

► Cada Comunidad Autónoma aprobará los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando se circunscriba a actuaciones ante su respectiva Administración.

## 2.7 ¿A dónde deberá acudir el ciudadano para inscribir un poder?

A las oficinas de asistencia en materia de registros (comparecencia personal) o a la sede electrónica de la Administración del Principado de Asturias (comparecencia electrónica).

## 2.8 ¿Hasta cuándo tendrán validez los poderes inscritos?

Hasta un máximo de 5 años a contar desde la fecha de inscripción. En todo caso, en cualquier momento antes de la finalización de dicho plazo el poderdante podrá revocar o prorrogar el poder. Las prórrogas otorgadas por



el poderdante al registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción.

## 3. Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo: estudio de los sistemas aplicados en el Principado de Asturias

### 3.1. Diferencias entre identificación electrónica y firma electrónica

Una de las principales novedades de la LPAC es la separación entre **identificación y firma electrónica** y la simplificación de los medios para acreditar tanto una como otra, de modo que, con carácter general, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado.

► La **identidad electrónica** abarca todos los procesos y mecanismos que sirven a una persona u organización para identificarse y para mostrar la identidad por medios digitales.

► La **firma electrónica** es el conjunto de datos en formato electrónico anejos a otros datos electrónicos o asociados de manera lógica con ellos que utiliza el firmante para firmar. Esta clase de firma permite acreditar y dar efectos jurídicos a la voluntad del firmante.

Se trata de dos conceptos que en la Ley 11/2007 no venían separados ni definidos con tanta claridad. Los medios de identidad electrónica precisamente por su finalidad de permitir únicamente mostrar la identidad de la persona, pueden ser más simples desde un punto de vista tecnológico y de uso, no precisando de la intervención de una autoridad de confianza. Por ejemplo, una clave o contraseña proporcionada por la propia Administración. Esta separación tiene consecuencias pues en la LPAC se ha establecido que haya dos usos:

**1) Uso de Identificación:** con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cual-



quiera de los medios de identificación previstos en la Ley (artículo 11 de la LPAC).

**2) Uso de Firma:** las Administraciones Públicas sólo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para:

- a) Formular solicitudes.
- b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.
- c) Interponer recursos.
- d) Desistir de acciones.
- e) Renunciar a derechos.

### 3.2. Diferencias entre firma electrónica avanzada y firma electrónica cualificada

Dentro de las firmas electrónicas, hay que dar un paso más y diferenciar entre la firma electrónica avanzada y la firma electrónica cualificada y/o reconocida. Siguiendo en este punto las definiciones contempladas en el **Reglamento (UE) N° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE, la firma electrónica avanzada (Reglamento eIDAS)** es la firma que cumple los siguientes requisitos (artículo 26):

- a) estar vinculada al firmante de manera única;
- b) permitir la identificación del firmante;
- c) haber sido creada utilizando datos de creación de la firma electrónica que el firmante puede utilizar, con un alto nivel de confianza, bajo su control exclusivo, y
- d) estar vinculada con los datos firmados por la misma de modo tal que cualquier modificación ulterior de los mismos sea detectable.

La **firma electrónica cualificada** es una firma electrónica avanzada que se crea mediante un dispositivo cualificado de creación de firmas electrónicas y que se basa en un certificado cualificado de firma electrónica; un certificado cualificado de firma electrónica es un certificado de firma electrónica que ha sido expedido por un prestador cualificado de servicios de confianza y que cumple los requisitos establecidos en el anexo I del Reglamento (UE) N° 910/2014 del Parlamento Europeo y de Consejo de 23 de julio de 2014.





### 3.3 ¿Qué es un certificado digital?

Un **certificado digital** es una declaración digital mediante la cual un tercero de confianza (la denominada autoridad de certificación) acredita electrónicamente frente a terceros la autenticidad de la identidad de una persona física, persona jurídica u otro tipo de identidad como lo puede ser, por ejemplo, una URL de un sitio web.

El **Reglamento (UE) N° 910/2014 del Parlamento Europeo y de Consejo de 23 de julio de 2014** define al certificado de firma electrónica como una declaración electrónica que vincula los datos de validación de una firma con una persona física y confirma, al menos, el nombre o el seudónimo de esa persona; también define al certificado cualificado de firma electrónica como un certificado de firma electrónica que ha sido expedido por un prestador cualificado de servicios de confianza y que cumple los requisitos establecidos en el anexo I.

### 3.4. ¿Qué tipos de certificados existen?

A raíz de la entrada en vigor del Reglamento eIDAS, desaparecen las tipologías de certificados existentes de la **Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica** (persona física, persona jurídica, entidad sin personalidad jurídica), sustituyéndose por las nuevas recogidas en el eIDAS (firma, sello, autenticación web).

Los nuevos tipos de certificados son los siguientes<sup>30</sup>:

► **Certificado de firma:** sirve para la identificación y firma de personas físicas (firmantes). La firma implica la garantía de origen e integridad de los datos firmados y obligación legal respecto al contenido. Es equivalente al certificado de firma de persona física al que se refería la Ley 59/2003.

► **Certificado de sello:** sirve al sello de personas jurídicas (creadoras de sello). Es parcialmente similar al certificado de persona jurídica de la Ley 59/2003, con las diferencias:

- No llevan una persona custodio/responsable del certificado.

---

<sup>30</sup> Cambios asociados al reglamento eIDAS en cuestión de identidad y firma electrónica. Documento disponible en la siguiente dirección:

[http://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Actualidad/pae\\_Noticias/Anio2016/Marzo/Noticia-2016-03-18-Cambios-en-Plataforma--firma-asociados-al-reglamento-eIDAS-.html#.V4kJzLiLTIU](http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2016/Marzo/Noticia-2016-03-18-Cambios-en-Plataforma--firma-asociados-al-reglamento-eIDAS-.html#.V4kJzLiLTIU)



- Se orienta al sello (garantía de origen e integridad de los datos).
- Además de autenticar el documento expedido por la persona jurídica, los sellos electrónicos pueden utilizarse para autenticar cualquier activo digital de la persona jurídica, por ejemplo, programas informáticos o servidores (considerando 65 del eIDAS)
- Cuando una transacción exija un sello electrónico cualificado de una persona jurídica, debe ser igualmente aceptable una firma electrónica cualificada del representante autorizado de la persona jurídica. (considerando 58 del eIDAS). No a la inversa
- ▶ **Certificado de autenticación web.** Orientado a vincular el sitio web (dominio de Internet) con la persona física o jurídica titular del certificado.
- ▶ **Certificado no cualificado.** Puede estar orientado tanto a personas físicas, como jurídicas, componentes, SSL. Para persona física no se contempla su uso ya que no está recogido en la legislación vigente (Ley 39/2015), al no aportar las mismas garantías que los certificados cualificados, como por ejemplo estar sometidos a una supervisión más ligera, los requisitos de verificación de la identidad de la persona a quien se expide el certificado, o proporcionar el estado de validez o revocación de forma automatizada, fiable, gratuita y eficiente.

### 3.5. ¿Cómo pueden identificarse los interesados en los procedimientos administrativos?

Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. Sirven a estos efectos (identificación) los siguientes sistemas (artículo 9.2 de la LPAC):

**A. Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica** expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación», incluidos los certificados de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.

**B. Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico** expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».

**C. Sistemas de clave concertada** y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.



El Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha elaborado una **Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación (TSL)** correspondiente a los prestadores que expiden certificados reconocidos y que están establecidos y supervisados en España. Dicha lista está disponible en la siguiente dirección electrónica: <https://sede.minetur.gob.es/Prestadores/Paginas/Inicio.aspx>

### 3.6. ¿Existe un derecho del interesado a elegir un sistema para identificarse en los procedimientos administrativos?

La respuesta es que no. Corresponde a cada Administración Pública determinar si sólo admite alguno de los sistemas de identificación indicados para realizar determinados trámites o procedimientos. No obstante, esta facultad tiene dos límites:

1. La admisión de sistemas de identificación previstos en la letra C) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras A) y B) anteriores para ese trámite o procedimiento.

2. La aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo.

### 3.7. Los sistemas de firma admitidos por las Administraciones Públicas

Establece la LPAC que los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento. Se consideran válidos a efectos de firma:

**A. Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica** expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación". A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.



B. **Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado** basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».

C. Cualquier **otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido**, en los términos y condiciones que se establezcan.

Cada Administración Pública, Organismo o Entidad podrá determinar si sólo admite algunos de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia.

Cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Administraciones Públicas podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en esta Ley como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados.

### 3.8. ¿Quién decide qué sistema es válido para la identificación y firma en los procedimientos o procesos administrativos?

Las medidas relativas a la identificación y la autenticación dentro de los sistemas de información se regulan en el Reglamento de desarrollo de la **Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal**. En particular, en el artículo 93 se establecen las siguientes medidas de seguridad para todos los niveles de seguridad:

1. El responsable del fichero o tratamiento deberá adoptar las medidas que garanticen la correcta identificación y autenticación de los usuarios.

2. El responsable del fichero o tratamiento establecerá un mecanismo que permita la identificación de forma inequívoca y personalizada de todo aquel usuario que intente acceder al sistema de información y la verificación de que está autorizado.

3. Cuando el mecanismo de autenticación se base en la existencia de contraseñas existirá un procedimiento de asignación, distribución y almacenamiento que garantice su confidencialidad e integridad.

4. El documento de seguridad establecerá la periodicidad, que en ningún caso será superior a un año, con la que tienen que ser cambiadas las contraseñas que, mientras estén vigentes, se almacenarán de forma ininteligible.

En el artículo 98 se establece la siguiente medida adicional para los sistemas de información clasificados como de nivel medio: el responsable del fichero o tratamiento establecerá un mecanismo que limite la posibilidad de



intentar reiteradamente el acceso no autorizado al sistema de información. Y no se exigen medidas adicionales para el nivel alto, si bien se exigen en el artículo 103 controles especiales de registro de acceso.

### 3.9. ¿Existe algún sistema que permite la identificación electrónica frente a todas las Administraciones Públicas?

El Consejo de Ministros, en su reunión de 19 de septiembre de 2014 adoptó un **Acuerdo por el que se aprueba Cl@ve**, un sistema de identificación, autenticación y firma electrónica común para todo el sector público administrativo estatal que permitirá al ciudadano relacionarse electrónicamente con los servicios públicos a través de una plataforma común, mediante la utilización de claves concertadas previo registro como usuario de la misma.

El sistema Cl@ve se crea para abarcar todo el ámbito del sector público administrativo estatal y, en su caso, del resto de las Administraciones Públicas. Con ello se pretende dar cumplimiento a los compromisos europeos ya que la **Agenda Digital** para Europa proponía medidas para un efectivo desarrollo digital de Europa en relación con unos de los aspectos más conflictivos como era la firma electrónica. La Agenda Digital establece entre otras medidas, el reconocimiento mutuo de la identificación y la autenticación electrónicas con el fin de eliminar la fragmentación y la ausencia de interoperabilidad.

Por **Resolución de 14 de diciembre de 2015**, de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se establecieron **las prescripciones técnicas necesarias para el desarrollo y aplicación del sistema Cl@ve**.

### 3.10 ¿Qué es el sistema Cl@ve?

**Cl@ve** es un sistema de identificación y firma electrónica por el que los ciudadanos pueden realizar trámites a través de las sedes electrónicas todos los organismos de la Administración. Permite que el ciudadano pueda identificarse ante la Administración mediante claves concertadas (usuario más contraseña), sin tener que recordar claves diferentes para acceder a los distintos servicios. **Una única clave para todos los servicios y para todos los organismos. Este es el objetivo.** Cl@ve complementa los actuales sistemas de acceso mediante DNI-e y certificado electrónico, y ofrece la posibilidad de



realizar firma en la nube con certificados personales custodiados en servidores remotos.

Las Administraciones Públicas que se adhieran a Cl@ve darán cumplimiento a lo establecido en el artículo 9.3 de LPAC. Recordemos que este artículo prevé que la aceptación de sistemas de identificación electrónica por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo.

Por otro lado, el proyecto Cl@ve está enlazado con el **proyecto Stork** de reconocimiento paneuropeo de las identidades electrónicas, y en concreto la aceptación del DNI electrónico e identificadores similares en Servicios de Administración Electrónica de otras Administraciones europeas. La adhesión a esta plataforma facilita el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento (UE) N° 910/2014 del Parlamento Europeo y de Consejo de 23 de julio de 2014 con respecto a la identificación electrónica en el acceso transfronterizo a servicios públicos.



Imagen 2. Portal de Acceso a Cl@ve



### 3.11 ¿Va utilizar el Principado de Asturias el sistema Cl@ve?

El Principado de Asturias ha firmado un Convenio de colaboración con la Administración General del Estado (MINHAP) para la prestación mutua de soluciones básicas de Administración Electrónica. Entre esas soluciones está Cl@ve.

En estos momentos se trabaja en la implantación de Cl@ve como mecanismo de identificación y firma electrónica para los ciudadanos en el Principado de Asturias. **Se prevé comenzar a trabajar con Cl@ve a comienzos del año 2017.**

Para consultar el convenio y los anexos en los que se regulan las soluciones básicas de Administración Electrónica, se ha de acudir al **Portal de Administración Electrónica**.

### 3.12 ¿Tiene regulación propia el Principado de Asturias respecto a firma electrónica?

La respuesta es que sí. El Principado de Asturias ha adoptado la Política de Firma Electrónica y de Certificados de la Administración General del Estado como política de firma propia.

Con carácter general, una política de firma electrónica es un documento legal que contiene una serie de normas relativas a la firma electrónica, organizadas alrededor de los conceptos de generación y validación de firma, en un contexto particular (contractual, jurídico, legal), definiendo las reglas y obligaciones de todos los actores involucrados en el proceso.

El objetivo es **determinar la validez de la firma electrónica para una transacción en particular**, especificando la información que debe incluir la persona firmante en el proceso de generación de la firma y la información que se debe comprobar en el proceso de validación.

### 3.13 Ámbito de aplicación de la Política de Firma

La política de firma del Principado de Asturias es de aplicación, en el ámbito competencial de la Administración del Principado de Asturias, a los siguientes casos:



a) **Las relaciones electrónicas de la Administración del Principado de Asturias con los ciudadanos y proveedores** en todos los servicios y procedimientos puestos a su disposición en la respectiva sede electrónica siempre que se obligue o se permita firma electrónica con certificado digital.

b) **Las relaciones electrónicas entre los distintos órganos y empleados de la Administración del Principado de Asturias** siempre que se permita o sea de obligación por aplicación de cualquier norma sectorial.

c) **Las relaciones electrónicas de la Administración del Principado de Asturias con el resto de Administraciones** y entidades públicas.

La firma electrónica realizada en el ámbito de historia clínica y receta electrónica deberá atender a la normativa y requisitos que se establezcan en las disposiciones de interoperabilidad nacionales y europeas en el ámbito sanitario.

### 3.14. Estudio de los sistemas de identificación y firma aplicados por el Principado de Asturias: situación de partida

En la actualidad, la sede electrónica de la Administración del Principado de Asturias admite el uso de los siguientes sistemas de firma electrónica

- ▶ Documento Nacional de Identidad Electrónico
- ▶ Certificados de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT)
- ▶ Certificados del Consejo General de la Abogacía Española
- ▶ Certificados de Firmaprofesional
- ▶ Certificados de Camerfirma

Además, se admiten también todos los certificados reconocidos incluidos en la “**Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación**” (TSL) establecidos en España y que es publicada en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

También se conserva el **sistema de identificación electrónica basado en Clave SAC** para determinados procedimientos. La clave personal –Clave SAC– es un código o número secreto que suministra la Administración del Principado de Asturias a aquellos usuarios del Servicio de Atención Ciudadana que lo soliciten. En el caso de que el solicitante sea una persona jurídica (empresas, organizaciones, etc.), deberá solicitar una clave maestra.

La clave personal y la clave maestra combinadas con el NIF/NIE, permiten:

- ▶ Acceder a la consulta sobre el estado de determinados expedientes y solicitudes en los que figure como interesado, a través de Internet o presencialmente en las dependencias del SAC.





► Realizar determinados trámites administrativos y solicitar servicios a través del portal web [www.asturias.es](http://www.asturias.es) o presencialmente en las dependencias del SAC.

Para más información sobre este sistema se puede consultar la sede electrónica del Principado de Asturias en el siguiente **acceso**.

## 4. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas

Apunta González-Varas Ibáñez<sup>31</sup> que “el término «*electronificación*» es utilizado en el Derecho, así en el Derecho mercantil (cuya doctrina usa tal palabra incluso como título de artículos científicos), para referirse a la sustitución del papel, a la hora de documentar los actos jurídicos, por soportes electrónicos”. No lo hacen las Leyes 39 y 40/2015 ni en su exposición de motivos ni en su articulado, aunque orientan su regulación a la existencia de un procedimiento administrativo íntegramente electrónico, lo que se considera que permitirá a la larga cumplir más adecuadamente con los principios de eficacia y seguridad jurídica que informan la actuación de la Administración.

Aun cuando la Ley 30/1992 ya mencionaba la importancia de la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que por primera vez reguló el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y la obligación de éstas de dotarse de los sistemas precisos para garantizar tal derecho. La Ley 39/2015 da un paso más en esta dirección, convirtiendo en obligación casi generalizada lo que hasta la fecha venía siendo un derecho para los administrados.

El artículo 13 de la Ley 39/2015 enumera los derechos de las personas –por tanto, físicas y jurídicas, públicas y privadas– en sus relaciones con las

---

<sup>31</sup> Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Catedrático de Derecho administrativo. “Las claves de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre de 2015)”. <http://pdfs.wke.es/4/8/5/9/pd0000104859.pdf>



Administraciones públicas, y sin perjuicio de los previstos en el artículo 53 de la propia Ley para quienes, además, ostenten la condición de interesados en un procedimiento. Entre los previstos en el artículo 13 están los siguientes:

*"a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.*

*b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas."*

Este derecho, entendido como facultad de la que el interesado prima facie puede servirse o no a su libre elección, se torna obligación en los supuestos previstos en el artículo 14 de la propia Ley. Así, el precepto citado, establece lo siguiente:

*"1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.*

*2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:*

*a) Las personas jurídicas.*

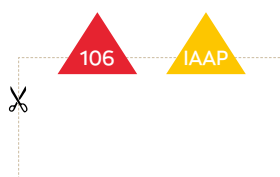
*b) Las entidades sin personalidad jurídica.*

*c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.*

*d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.*

*e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración."*

De entrada, **no todas las personas físicas podrán elegir si se relacionan con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos o no**. Si la persona física de que se trate comparece ante una Administración Pública en el ejercicio de una profesión para la que se requiera colegiación obligatoria –médicos, abogados, ingenieros, arquitectos, etc.– el canal elec-



trónico no será optativo, sino obligatorio. Téngase en cuenta no obstante que estos profesionales cuando actúen frente a la Administración como ciudadanos particulares no estarán alcanzados por dicha obligación, pues la norma la impone únicamente *“para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional”*.

El legislador ha querido presumir en quienes ejercen dicha actividad la preexistencia de capacidad económica, técnica o de otra índole suficiente para que lo que en otras circunstancias constituiría una opción se vuelva obligación, algo que en el caso de notarios y registradores de la propiedad y mercantiles queda fuera de toda duda para el legislador. Así se desprende del apartado 3 del artículo 14, que abre la puerta a que por vía reglamentaria se amplíe el espectro de personas o colectivos de personas físicas susceptibles de verse obligados a servirse de medios electrónicos para relacionarse con la Administración, cuando dice que *“reglamentariamente, 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”*.

Además de los profesionales, las personas físicas que representen por cualquier título a un interesado obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración estarán asimismo obligadas a utilizar exclusivamente medios electrónicos. Ello debe ser así porque en caso contrario se estaría abriendo una vía de escape al cumplimiento de la ley, pues bastaría con recurrir a una persona física no profesional para que, por ejemplo, una persona jurídica o una entidad sin personalidad jurídica propia, eludiesen su obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración. En este caso, sin embargo, resulta indiferente que la persona jurídica que asume la representación de la interesada (física o jurídica) lo haga en ejercicio de una actividad profesional requerida de colegiación obligatoria o a título estrictamente particular: lo determinante es que represente a alguien obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración para que dicha obligación le sea transferida de modo automático, obligación que no le alcanzará, como es natural, en el desenvolvimiento de sus propias relaciones con la Administración como ciudadano particular.

Las personas jurídicas de cualquier tipo y las entidades sin personalidad jurídica (herencias yacentes, comunidades de bienes, etc.) están afectas asi-



mismo de la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, sin excepciones.

Por último, los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, si bien en este caso se difiere el cumplimiento de dicha obligación a la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Esquemáticamente podríamos reconducir la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración a los siguientes supuestos y momentos:

**Obligación INMEDIATA (a la entrada en vigor de la Ley):**

▶ Personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica, cualquiera que sea su objeto social y la forma o el régimen jurídico al que se sometan.

▶ Personas físicas que ejerzan una profesión para cuyo ejercicio se requiera colegiación obligatoria, para los trámites derivados del ejercicio de dicha actividad.

▶ Personas físicas que, en ejercicio de una actividad profesional o bien a título estrictamente particular, representen en un procedimiento a un interesado (persona física o jurídica) obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

▶ Notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

**Obligación DIFERIDA (supeditada a su ulterior desarrollo reglamentario, que podrá producirse efectivamente o no).**

▶ 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<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> La posibilidad de ampliar por vía reglamentaria los colectivos que habrán de sujetar sus relaciones con la Administración al canal electrónico ha merecido la crítica del Consejo de Estado en su dictamen 275/2015, cuando dice que “a diferencia de lo previsto en la Ley 11/2007, ya no debe quedar establecida en una norma de rango legal, sino que puede imponerse mediante normas reglamentarias. De este modo, en los supuestos aún no concretados que tales normas determinen, el derecho tornará en obligación, eliminándose en tales casos la posibilidad de elección de medios no electrónicos por parte del administrado. No obstante, para no impedir el acceso de los interesados a la Administración, el anteproyecto regula en el artículo 26, bajo la rúbrica “asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados”, un mecanismo para garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, consistente en la previsión de que exista un funcionario habilitado para tal función que les auxilie en la realización de los trámites correspondientes. A tal efecto, se prevé igualmente que la Administración General del Estado,



► Empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público.

### **NO obligación.**

► Personas físicas, cuando se relacionen con las Administraciones Públicas como ciudadanos estrictamente particulares. En este caso se trata de un derecho cuyo ejercicio tiene carácter reversible, pues *“el medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento”*. Nada dice el legislador acerca del número de veces que esta opción pueda ejercitarse y dejarse sin efecto, por lo que habremos de entender que sólo estará limitado por lo que pueda en su caso constituir abuso del derecho.

Esta generalización en el uso de medios electrónicos se extiende a las notificaciones, para las que el artículo 41.1 de la Ley 39/2015 prevé que se practiquen *“preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía”*. Obvio es decirlo, la notificación electrónica sólo resultará de obligada utilización en los casos en los que el interesado resulte obligado (legal o reglamentariamente) a recibirlas por esa vía, so pena de dejar vacío de contenido el derecho a relacionarse con la Administración por medios no electrónicos en quienes aún lo conserven.

Para quienes tienen la condición de interesados en un procedimiento, el artículo 53 de la Ley ha previsto, entre otros, el derecho *“a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en*

---

*las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantengan actualizado un registro de los funcionarios habilitados para estas operaciones.*

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



*su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos". Ahora bien, quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, "tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan".*





# LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

# 1. Los requisitos de los actos administrativos

## 1.1. Producción y contenido de los actos administrativos

Es el artículo 34 de la LPAC el que regula la producción y contenido de los actos administrativos, regulación idéntica a la prevista en la 30/1992. Dispone este artículo lo siguiente:

*“1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.*

*2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.”*

## 1.2. Motivación de los actos administrativos

El artículo 35.1 de la LPAC reproduce el mismo **deber de motivación de los actos administrativos** que ya se contemplaba en el artículo 54.1 de la LRJPAC, si bien añade como novedad la necesidad de motivación de otros actos que no se contemplaban en la LRJPAC.

Señalamos a continuación los nuevos supuestos de motivación:

- ▶ Los actos que declaren la inadmisión de los procedimientos de arbitraje.
- ▶ Los acuerdos de realización de actuaciones complementarias.
- ▶ Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.
- ▶ Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.
- ▶ Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.

## 1.3. Forma de los actos administrativos

De conformidad con lo previsto en el artículo 36 de la LPAC, los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos. Esta es una de las principales novedades de la LPAC.





Según el artículo 26 de la LPAC:

1. *Se entiende por **documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas.** Las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.*

2. *Para ser considerados válidos, los documentos electrónicos administrativos deberán:*

a) *Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.*

b) *Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.*

c) *Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.*

d) *Incorporar los metadatos mínimos exigidos.*

e) *Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.*

*Se considerarán válidos los documentos electrónicos que, cumpliendo estos requisitos, sean trasladados a un tercero a través de medios electrónicos.*

3. *No requerirán de firma electrónica, los documentos electrónicos emitidos por las Administraciones Públicas que se publiquen con carácter meramente informativo, así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo. En todo caso, será necesario identificar el origen de estos documentos.*

Un documento administrativo electrónico es<sup>33</sup>, por tanto, el **objeto digital administrativo que contiene la información objeto (datos y firma) y los datos asociados a ésta (metadatos)**. Un documento electrónico reside, desde el mismo instante de su captura, en el sistema de gestión de documentos de una determinada organización, donde permanecen inalteradas las características de autenticidad, fiabilidad e integridad, que confieren al documento valor probatorio, en el marco de la política de gestión de documentos electrónicos correspondiente.

Aunque pueden definirse diferentes dimensiones y componentes digitales, para la gestión, tratamiento y conservación de un documento electrónico,

---

<sup>33</sup> Según la Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico



éste se considera de forma funcional o conceptual como una unidad. Entre estos componentes destacarían los siguientes:

1. El **contenido**, entendido como el conjunto de datos en que se sustancia la información de un documento electrónico.

2. La **firma electrónica**, definida como un conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que:

- a. permite detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados,
- b. está vinculada al firmante de manera única y a los datos a los que se refiere
- c. ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.

3. Los **metadatos**, elemento que proporciona contexto al contenido, estructura y firma de un documento, contribuyendo al valor probatorio y fiabilidad de éste a lo largo del tiempo como evidencia electrónica de las actividades y procedimientos.

## 2. La eficacia de los actos administrativos

### 2.1. Inderogabilidad singular de los actos

El artículo 37 de la LPAC regula la inderogabilidad singular aclarando lo previsto en el artículo 52.2 de la Ley 30/1992<sup>34</sup>: *“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.*

La LPAC establece, además, lo siguiente: *“Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47.”*

### 2.2. Efectos de los actos

En relación a la eficacia de los actos, el capítulo II del Título III de la LPAC contempla, como ya hacia la LRJPAC:

---

<sup>34</sup> Artículo 52 de la Ley 30/1992: *Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas.*



► La prohibición de que las resoluciones administrativas de carácter particular vulneraren 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 (artículo 37 de la LPAC)

► La ejecutividad de los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo (artículo 38 de la LPAC).

► La presunción de validez de los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo, así como la producción de efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa o su eficacia quede demora (artículo 39.1 y 2 de la LPAC)

Si hemos de comentar como dos novedades reseñables los apartados 4 y 5 del artículo 39 de la LPAC. El primero establece una **obligación para todos los órganos de las Administraciones Públicas de observar las normas y actos dictados por otros órganos de las Administraciones** en el ejercicio de su propia competencia, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.

Por otro lado, el apartado 5 del artículo 39 contempla un **caso específico y novedoso de suspensión del procedimiento para dictar un acto administrativo**. Dicha suspensión puede producirse cuando una Administración Pública tenga que dictar, en el ámbito de sus competencias, un acto que necesariamente tenga por base otro dictado por una Administración Pública distinta y aquélla entienda que es ilegal. La Administración afectada podrá requerir previamente para que se anule o se revise el acto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la **Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, y, de rechazar el requerimiento, podrá interponer recurso contencioso-administrativo.

## 3. La notificación y publicidad de los actos administraciones

### 3.1. Condiciones para la práctica de las notificaciones

El artículo 41.1 de la LPAC dispone que, con carácter general, **las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos** y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía. Por tanto, este artículo contiene un mandato directo a las Administraciones Públi-



cas que notifiquen sus actos mediante medios electrónicos con independencia de que el sujeto este o no obligado a relacionarse electrónicamente con ellas.

No obstante, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos:

a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.

b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

Adicionalmente, la LPAC también prevé dos supuestos donde las Administraciones Públicas tendrán prohibido el empleo de medios electrónicos para practicar las notificaciones:

1. Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.

2. Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

Uno de los aspectos más novedosos en esta materia es el del **envío de avisos de notificación, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado previamente**. Tal como se recoge en la Exposición de Motivos de la LPAC a través de esta medida se pretende incrementar la seguridad jurídica de los interesados, así como impedir que puedan producirse supuestos de indefensión por desconocimiento de la puesta a disposición de notificaciones. De conformidad con el artículo 41.6 de la LPAC, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única, ello con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos. **La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.**

En cuanto al **plazo y al contenido de las notificaciones**, no hay cambios sustanciales. En este sentido, toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en



su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos (artículo 40.2 de la LCAP)

### 3.2. Medio y lugar para la práctica de las notificaciones

En los **procedimientos iniciados a solicitud del interesado**, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por el propio solicitante. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración.

Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

Como novedad importante, en los procedimientos iniciados de oficio y a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

### 3.3. Práctica de las notificaciones

La LPAC diferencia entre las notificaciones que se practican en papel y las que se notifican de forma electrónica:

#### Notificación en papel

Debemos destacar como novedad fundamental el que todas las que se practiquen en papel deban también ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria (artículo 42.1 LPAC). Pero ¿cómo sabrá el interesado que tiene a su disposición en la sede electrónica una notificación antes de que esta se practique? Pues, tal como hemos visto anteriormente, mediante el envío de avisos de notificación, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado previamente.



En lo que respecta a la regulación de la práctica de las notificaciones en el domicilio del interesado la nueva ley también ha introducido algunas modificaciones respecto a la legislación precedente:

► En aquellos supuestos en los que la recepción de la notificación en el domicilio se vaya a realizar por persona distinta al destinatario se establece una **exigencia de edad mínima de catorce años**<sup>35</sup>.

► Se aclara el **momento temporal en que corresponde realizar el segundo intento de notificación**. Este intento se repetirá por una sola vez en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación.

### **Notificación electrónica**

De acuerdo a lo establecido en la LPAC, las notificaciones por medios electrónicos se practicarán:

► A través de la **comparecencia en la sede electrónica** de la Administración u Organismo actuante.

► A través de la **dirección electrónica habilitada única**.

A los efectos previstos en la LPAC, se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el **acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación**.

Las notificaciones por medios electrónicos **se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido**. No obstante, cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el **Punto de Acceso General electrónico** de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.

---

<sup>35</sup> Este requisito no figuraba en el artículo 59 de la LRJPAC pero que parece muy oportuna esta modificación que viene a clarificar una cuestión que ya estaba resuelta para las notificaciones judiciales en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (artículo 161.3).



### 3.4. Notificaciones infructuosas: publicación edictal

El régimen de las notificaciones infructuosas se sigue manteniendo igual en la LPAC y en este sentido, cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el “Boletín Oficial del Estado”. Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente<sup>36</sup>.

Se permite que las Administraciones Públicas puedan establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el Boletín Oficial del Estado.

### 3.5. ¿Qué sistema de notificación va utilizar el Principado de Asturias?

El Principado de Asturias se encuentra trabajando en estos momentos en la solución corporativa para las notificaciones electrónicas. En todo caso, las previsiones de trabajo se enfocan a la utilización de la comparecencia en sede electrónica.

### 3.6. Publicación de los actos

A diferencia de la publicación edictal, la publicación de los actos administrativos tiene una finalidad distinta. La publicación por edictos se dirige a un ciudadano determinado ante la imposibilidad de llevar a término la notificación personal mientras que la publicación de los actos administrativos persigue o bien dar a conocer un acto administrativo que carece de un destinatario concreto o se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo

---

<sup>36</sup> Se mantiene la modificación operada por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa que estableció el BOE como tablón edictal único cuando la Administración tenga que recurrir a la notificación por edictos.



A diferencia de la publicación edictal que como hemos visto debe realizarse preceptivamente en el Boletín Oficial del Estado, la publicación de los actos se realizará en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar.

La publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que el artículo 40.2 exige respecto de las notificaciones. Igualmente, en los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto.

A continuación, el apartado 4 del artículo 45 LPAC, introduce una previsión dirigida a simplificar y unificar los lugares de publicación de los actos administrativos, permitiendo que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44 (notificación infructuosa), la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deba practicarse en tablón de anuncios o edictos, se entenderá cumplida por su publicación en el Diario oficial correspondiente.

## 4. Documentos aportados por los interesados

### 4.1. ¿Qué datos y documentos deben aportar los interesados al procedimiento administrativo?

De acuerdo a lo establecido en el artículo 28.1 de la LCAP, los interesados tienen el deber de aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente.

### 4.2. ¿Qué datos y documentos NO deben aportar los interesados?

Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la





presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate (artículo 28.2 de la LPAC)

#### 4.3. Respecto a los datos y documentos que no tiene obligación de aportar el interesado, ¿el gestor del procedimiento puede obtenerlo directamente sin consentimiento del interesado?

Para obtener o consultar el dato o documento, el interesado ha de dar su consentimiento. No obstante, la gran novedad de la LPAC es que se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

#### 4.4. ¿Cómo puede el gestor del procedimiento obtener los documentos y datos que los interesados no están obligados a aportar?

Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

Cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, éstos deberán ser remitidos en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente.

#### 4.5. En relación con la aportación documental al procedimiento, ¿cuáles son las normas que rigen para las Administraciones Públicas?

Teniendo en cuenta lo establecido en la LPAC, las Administraciones deben seguir las siguientes normas en cuanto a los requerimientos de aportación documental a los procedimientos administrativos:



**I. No exigirán a los interesados la presentación de documentos originales**, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario.

**II. No requerirán a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente** por el interesado a cualquier Administración. A estos efectos, el interesado deberá indicar en qué momento y ante que órgano administrativo presentó los citados documentos, debiendo las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

**III. Se presumirá que la consulta es autorizada por los interesados, salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso**, debiendo, en ambos casos, ser informados previamente de sus derechos en materia de protección de datos de carácter personal. Solo si excepcionalmente las Administraciones Públicas no pudieran recabar los documentos, podrán solicitar nuevamente al interesado su aportación.

**IV.** Cuando con carácter excepcional, la Administración solicitara al interesado la presentación de un documento original y éste estuviera en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica, según los requisitos establecidos en el artículo 27, con carácter previo a su presentación electrónica.

**V.** Excepcionalmente y de manera motivada, las Administraciones podrán solicitar el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original.

#### 4.6. ¿Cómo se recaban los datos o documentos de los interesados en el ámbito de gestión de procedimientos del Principado de Asturias?

El Principado de Asturias en el marco de su estrategia de interoperabilidad ha desarrollado una plataforma de interoperabilidad basada en servicios web publicados en la Plataforma de Integración de Sistemas corporativa. Estos servicios web a su vez interoperan con los servicios de otras Administraciones Públicas, sea a través de la Plataforma de Intermediación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante PID) o sea



contra la propia Administración cedente de la información. A esta plataforma de interoperabilidad pueden conectarse las aplicaciones corporativas del Principado de Asturias para cubrir sus necesidades de datos, documentos e información interoperable.

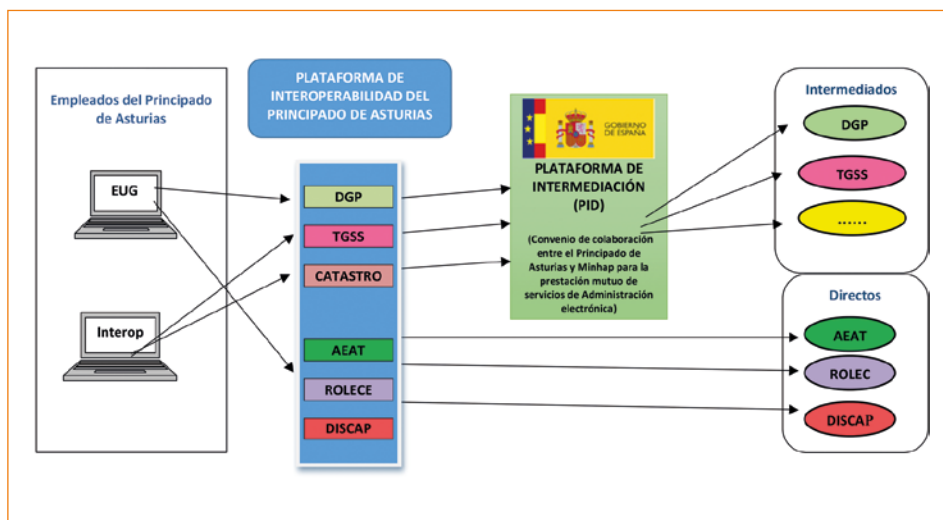
No obstante, para todos aquellos empleados públicos que no dispongan de una aplicación informática corporativa, el Principado de Asturias ha desarrollado también una aplicación web denominada "Interop" que permite la consulta de datos y documentos disponibles en la plataforma de interoperabilidad y que en la actualidad presta todos los servicios a los empleados públicos del Principado de Asturias.

Hay que tener en cuenta que algunas AAPP tienen publicados servicios que pueden ser accesibles por medios diferentes de la plataforma de intermediación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En este sentido, los servicios interoperables se encuentran catalogados en dos grandes bloques:

- ▶ Los **servicios intermediados** que son aquellos servicios de consulta de datos a los que se accede a través de la PID del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

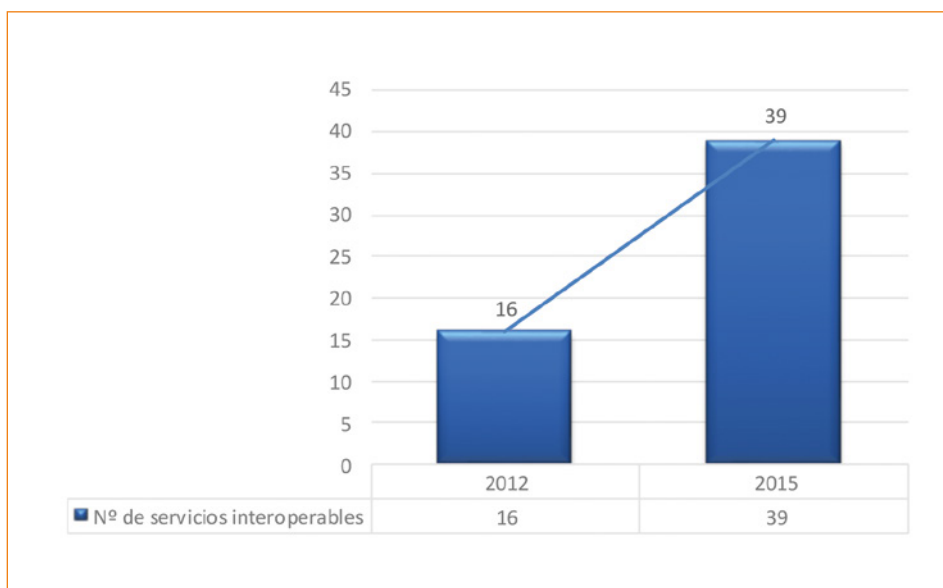
- ▶ Los **servicios no intermediados** que son aquellos a los que se accede directamente al organismo que presta el servicio de consulta.

### Descripción gráfica del funcionamiento de la Plataforma de Interoperabilidad del Principado de Asturias



## 4.7. Servicios se encuentran disponibles en la Plataforma de Interoperabilidad del Principado de Asturias

En la actualidad la Plataforma de Interoperabilidad del Principado de Asturias dispone de 39 servicios de consulta. La evolución ha sido muy importante ya que en el año 2012 el número de servicios disponibles era de 16 (58,97 % de incremento).



**Gráfica 1.** Volumen de servicios interoperables disponibles a fecha 31 de diciembre de 2015

En la actualidad, a fecha octubre de 2016, se encuentran disponibles los siguientes servicios de consulta de datos y certificados:



## RESUMEN CATÁLOGO DE SERVICIOS DE LA PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDAD DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

DENOMINACIÓN	Proveedor	Intermediado	Situación
1. Servicio de Consulta de Datos del DNI	Dirección General Policía	SI	PRODUCCIÓN
2. Servicio de Consulta de Datos del Número de Identificación Fiscal	Dirección General Policía	SI	PRODUCCIÓN
3. Servicio de Consulta de Datos Tarjeta de Residencia de Extranjero	Dirección General Policía	SI	PRODUCCIÓN
4. Servicio de Consulta de Datos Certificado Comunitario	Dirección General Policía	SI	PRODUCCIÓN
5. Servicio de Consulta de Datos de Residencia Extendido	Instituto Nacional de Estadística	SI	PRODUCCIÓN
6. Servicio de Consulta de estar al corriente de pago con la AEAT	AEAT	NO	PRODUCCIÓN
7. Servicio de Consulta de estar al corriente de pago con la Hacienda del Principado de Asturias	Ente Público de Servicios Tributarios	NO	PRODUCCIÓN
8. Servicio de Consulta de estar al corriente de pago con la Tesorería General de la Seguridad Social	TGSS	SI	PRODUCCIÓN
9. Servicio consulta de estar dado de alta en la TGSS en una fecha concreta	TGSS	SI	PRODUCCIÓN
10. Servicio de Consulta de Datos Catastrales, consulta por NIF	Dirección General de Catastro	SI	PRODUCCIÓN
11. Servicio de Consulta de Bienes Inmuebles, consulta por Referencia catastral	Dirección General de Catastro	SI	PRODUCCIÓN
12. Servicio de Consulta de la Certificación de Titularidad, consulta por NIF o por localización	Dirección General de Catastro	SI	PRODUCCIÓN
13. Servicio de Consulta de la Certificación Gráfica y Descriptiva, consulta por localización	Dirección General de Catastro	SI	PRODUCCIÓN



DENOMINACIÓN	Proveedor	Intermediado	Situación
14. Servicio de Consulta de Grado y Nivel de Dependencia	IMERSO	SI	PRODUCCIÓN
15. Servicio de Obtención del Informe de Discapacidad	Consejería de Bienestar Social	SI	PRODUCCIÓN
16. Servicio de Consulta de Nacimiento	Ministerio de Justicia	SI	PRODUCCIÓN
17. Servicio de Consulta de Matrimonio	Ministerio de Justicia	SI	PRODUCCIÓN
18. Servicio de Consulta de Defunción	Ministerio de Justicia	SI	PRODUCCIÓN
19. Servicio de Consulta de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras	Dirección General de Seguros	SI	PRODUCCIÓN
20. Servicio de Consulta de Mediadores de Seguros y Corredores de Seguros	Dirección General de Seguros	SI	PRODUCCIÓN
21. Servicio de Consulta de Planes y Fondos de Pensiones	Dirección General de Seguros	SI	PRODUCCIÓN
22. Servicio de Consulta de Datos de Solvencia	Dirección General de Seguros	SI	PRODUCCIÓN
23. Servicio de Consulta de Prestaciones del Registro de Prestaciones Sociales Públicas (RPSP), Incapacidad Temporal, Maternidad y Paternidad	Instituto Nacional de la Seguridad Social	SI	PRODUCCIÓN
24. Servicio de Consulta de Residencia Legal para extranjeros	Ministerio de Hacienda y AAPP	SI	PRODUCCIÓN
25. Servicio de Consulta de Situación Actual de Desempleo	Servicio Público de Empleo	SI	PRODUCCIÓN
26. Servicio de Consulta de Importes Actuales	Servicio Público de Empleo	SI	PRODUCCIÓN
27. Servicio de Consulta de Importes por Periodo	Servicio Público de Empleo	SI	PRODUCCIÓN
28. Servicio de Consulta de Inscripción como Demandantes de Empleo a Fecha Actual	Servicio Público de Empleo	SI	PRODUCCIÓN
29. Servicio de Consulta de Inscripción como Demandantes de Empleo a Fecha Concreta	Servicio Público de Empleo	SI	PRODUCCIÓN
30. Servicio de Consulta de Domicilio Fiscal de un ciudadano	AEAT	NO	PRODUCCIÓN

DENOMINACIÓN	Proveedor	Intermediado	Situación
31. Servicio de Consulta del IAE	AEAT	NO	PRODUCCIÓN
32. Servicio de Consulta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	AEAT	NO	PRODUCCIÓN
33. Servicio de Confirmación del Borrador del IRPF	AEAT	NO	PRODUCCIÓN
34. Servicio de Consulta de Títulos Universitarios	Ministerio de Educación	SI	PRODUCCIÓN
35. Servicio de Consulta de Títulos No Universitarios	Ministerio de Educación	SI	PRODUCCIÓN
37. Servicio de Consulta del Certificado ROLECE	Dirección General de Patrimonio	NO	PRODUCCIÓN
38. Servicio de Cuentas Anuales ROLECE	Dirección General de Patrimonio	NO	PRODUCCIÓN
39. Servicio de Comunicación de Cambio de Domicilio	Ministerio de Hacienda y AAPP	SI	PRODUCCIÓN
40. Consulta de inexistencia de antecedentes penales por delitos sexuales	Ministerio de Justicia	SI	PRODUCCIÓN
41. Consulta telemática de documentos públicos notariales de apoderamiento	Consejo General de Notaría	SI	PRODUCCIÓN
42. Consulta de notarías y notarios	Consejo General de Notaría	SI	PRODUCCIÓN
43. Consulta de subsistencia de administradores de una sociedad	Consejo General de Notaría	SI	PRODUCCIÓN

## 4.8. ¿Cómo se devuelven los datos consultados?

Cuando se utilizan los servicios de consulta de datos o certificados, la respuesta del organismo cedente de la información se recibe en la plataforma del Principado de Asturias de forma automática, en un formato interpretable por máquinas (XML) y con firma electrónica del propio organismo. No obstante, la Plataforma de Interoperabilidad del Principado de Asturias transforma esa información en un resguardo legible en formato PDF y que puede ser incorporado al expediente como medio de acreditación de la comprobación de los datos del ciudadano. La información original recibida por el organismo es custodia por el Principado de Asturias en los sistemas de información propios.

## 4.9. ¿Cuál es la norma que fija las condiciones de los intercambios electrónicos de datos?

El artículo 44 de la LRJSP regula el **intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación**. Este artículo establece que los documentos electrónicos de datos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos, organismos públicos y entidades de derecho público, serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones establecidas en este artículo, distinguiendo entre que los participantes en las comunicaciones pertenezcan a una misma Administración Pública o a distintas Administraciones:

- ▶ Cuando el intercambio de datos se produce entre emisores y receptores de una misma Administración Pública, ésta determinará las condiciones y garantías por las que se regirá que, al menos, comprenderá la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar.

- ▶ Cuando los participantes pertenezcan a distintas Administraciones, las condiciones y garantías citadas en el apartado anterior se establecerán mediante convenio suscrito entre aquellas.

En cumplimiento de esa previsión legal, el Principado de Asturias ha firmado un **convenio con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (Boletín Oficial del Principado de Asturias de fecha 29 de septiembre de 2014)** y en las que se contempla como solución tecnológica común la intermediación de datos entre Administraciones Públicas. En su anexo se regulan las condiciones en las que se desarrollan esos intercambios de datos y entre las que destacamos las siguientes especificaciones:





**1. Autenticación:** La identificación de los usuarios que acceden al servicio mediante certificado electrónico reconocido en vigor que cumpla la recomendación UIT X.509 versión 3 o superiores, o mediante otros sistemas de identificación recogidos en la Ley 11/2007 para la identificación de las Administraciones Públicas.

**2. Firma electrónica:** Todas las peticiones irán firmadas (XMLDSig) con certificado electrónico.

**3. Trazabilidad:** El sistema registrará todas las consultas realizadas, identificando siempre al empleado público y/o aplicación (mediante certificado electrónico), el momento de dicha consulta (sellado en tiempo) y la finalidad con la que se han realizado. El sistema garantiza la integridad de los datos registrados mediante el uso de firma electrónica.

**4. Confidencialidad:** El sistema garantizará la confidencialidad de los datos intercambiados. Todas las comunicaciones que se realicen entre distintos organismos van sobre protocolo https (SSL) y además la red SARA proporciona, en el tramo troncal, medidas adicionales de cifrado de datos.

**5. Integridad:** Todas las consultas que se realicen, así como las respuestas que se devuelvan serán firmadas electrónicamente para garantizar tanto la integridad de los datos intercambiados como la identidad de las partes que intervienen y el no repudio de la consulta.

**6. Sellado de tiempo:** Para certificar la fecha y el tiempo de las actividades y sucesos registrados en la plataforma de intermediación de datos se hará uso de una marca de tiempo o, en su caso, del Servicio de Sellado de Tiempo de la Plataforma de Firma Electrónica del MINHAP, sincronizada con el Real Instituto y Observatorio de la Armada, de conformidad con lo previsto sobre la hora legal en el **Real Decreto 1308/1992, de 23 de octubre**, por el que se declara el Laboratorio de la Armada como laboratorio depositario del padrón nacional de Tiempo y laboratorio asociado al centro Español de Metrología, y según las condiciones técnicas y protocolos que el citado Organismo establezca.

#### 4.10. ¿Cómo solicitan los empleados públicos el uso de los servicios que se encuentran disponibles en la Plataforma de Interoperabilidad del Principado de Asturias?

Los empleados públicos deben remitir una solicitud normalizada al Centro de Gestión de Servicios Informáticos del Principado de Asturias (CGSI). La plantilla está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://cgsi>.



asturias.es El formulario a utilizar es el denominado "FORMULARIO DE PETICIÓN DE CAMBIO DE INTEROPERABILIDAD".

En la intranet del Principado de Asturias existen manuales de usuarios y más información al respecto. Se puede localizar en el apartado "Modernización Administrativa" y dentro de este en el apartado de "interoperabilidad"

#### 4.11. ¿Cuáles son las ventajas de usar la plataforma de interoperabilidad del Principado de Asturias?

Las ventajas de usar la plataforma de interoperabilidad del Principado de Asturias son múltiples:

**I. Cumplir la normativa** anteriormente señalada, garantizando a los ciudadanos el derecho a no aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración. A la vez les ahorra costes y tiempo de desplazamiento para obtener esos datos de otras administraciones.

**II. Facilitar al empleado público la tramitación de los procedimientos**, reduciendo las necesidades de requerimientos de aportación y evitando dilaciones en la gestión ya que la consulta de datos y certificados se realiza en tiempo real. A su vez el empleado público recibe datos de alta calidad al ser proporcionados por el organismo competente, evitando errores o falsificaciones.

**III. Racionalización de las comunicaciones.** Todos los intercambios se hacen bajo unas mismas condiciones técnicas lo cual simplifica las integraciones con los distintos organismos proveedores de información y por extensión, se facilita la circulación de datos y certificados.

**IV. Asegura la identificación de los requirentes de la información** frente a los organismos cedentes de la información, así como la finalidad de la consulta.

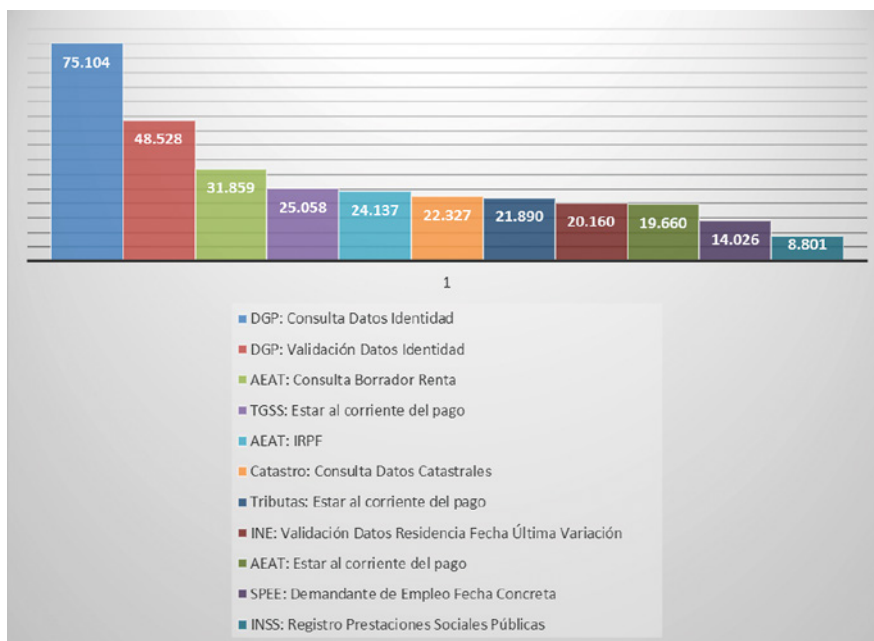
**V. Garantiza la protección de datos del interesado y la identificación del solicitante.**

#### 4.12. Datos de uso de la plataforma de interoperabilidad

Se exponen a continuación algunos datos de uso de la plataforma de interoperabilidad del Principado de Asturias. La primera gráfica muestra el desglose por servicio del número total de consultas realizadas en el año 2015. Los servicios de identidad son los más consumidos y sirven para contrastar la



identidad de las personas que se inician una relación con la Administración del Principado de Asturias.



**Gráfica 2.** servicios interoperables más utilizados en el Principado de Asturias

El volumen total de las consultas realizadas por los gestores a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Principado de Asturias en el año 2015 ascendió a la cantidad de 347.184 consultas. En el año 2013 el volumen total de consultas realizadas a través de la plataforma ascendió a 239.751; el aumento del consumo en el año 2015 (44,81 % de consultas más)

Años	Nº Consultas	Ahorro
2013	239.751	1.198.755,00 euros
2014	291.511	1.457.555,00 euros
2015	347.184	1.735.920,00 euros
2013-2015	878.446	4.392.230,00 euros



### 4.13. Cálculos de ahorro que supone la utilización de la Plataforma de Interoperabilidad del Principado de Asturias

Se consideran **cargas administrativas** aquellas actividades y tareas burocráticas que deben llevar a cabo los ciudadanos y empresas para hacer valer sus derechos frente a la Administración o para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa (solicitud de subvenciones, inscripción en registros, solicitudes de prestación de servicios...)

El cálculo del coste de las cargas administrativas, de carácter estimativo, se realiza aplicando el **Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción** (Anexo V de la **Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo**) a partir de tres valores:

- ▶ el coste de cumplir con la carga,
- ▶ la frecuencia con la que debe realizarse y
- ▶ la población que debe cumplirla.

De acuerdo a ese método simplificado (sistema utilizado por todas las Administraciones Públicas), la eliminación de la presentación convencional de documentos, facturas o certificados supone un ahorro estimado para los ciudadanos y empresas de cinco euros por unidad documental suprimida, más uno adicional si la exigencia suponía la presentación de copias compulsadas.

Al sustituir la presentación de un documento por una consulta electrónica del mismo, el gestor contribuye a ahorrar al ciudadano o empresa más de cinco euros por documento.

Teniendo en cuenta estos datos, se procede a hacer el cálculo del ahorro producido a lo largo de estos últimos tres años con las consultas realizadas en la plataforma de interoperabilidad del Principado de Asturias:





Gráfica 3. Calculo de ahorros derivados de las consultas realizadas en la Plataforma de Interoperabilidad

## 5. Copias de los documentos de las Administraciones Públicas

En el artículo 27 de la LPAC se regula el régimen de validez y eficacia de las copias, en donde se aclara y simplifica el actual régimen y se definen los requisitos necesarios para que una copia sea auténtica, desapareciendo el concepto de copia compulsada.

Actualmente las copias compulsadas y las copias auténticas están reguladas en los artículos 14 y 16 del **Decreto 113/2013, de 4 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los registros de la Administración del Principado de Asturias y de sus organismos y entes públicos**. Se está trabajando por la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana para realizar las modificaciones correspondientes y poder adaptar el citado Decreto a las nuevas previsiones de la LPAC.

### 5.1. ¿Qué órganos pueden expedir copias

Las copias auténticas las puede expedir el órgano administrativo, el organismo o ente público que emitió el documento original (art. 16.3 Decreto 113/2013).



Las copias compulsadas las puede expedir las oficinas de registro, el órgano en el que se tramite o vaya a tramitarse el procedimiento al que deba incorporarse la documentación objeto de la copia, y el órgano que haya emitido la documentación cuya compulsas se solicita o, si ya no existiere, el órgano que haya asumido sus funciones (art. 14.3 Decreto 113/2013).

La LPAC atribuye a cada Administración Pública la determinación de los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas. En las copias auténticas debe quedar garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido. Según la LPAC sólo podrán expedirse copias auténticas mediante funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada. Se debe de mantener actualizado un registro donde consten los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas que deberá ser plenamente interoperable y estar interconectado con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación. En este registro constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

Actualmente no existe ningún Registro de funcionarios habilitados para realizar copias auténticas. En el Principado de Asturias disponemos de la relación de empleados públicos que emiten copias auténticas en las oficinas de registro: usuarios de la aplicación ORVE.

## 5.2. ¿De qué documentos se pueden expedir copias auténticas

La expedición de copias auténticas sólo puede realizarse de documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por los órganos de la Administración del Principado de Asturias o por los organismos y entes públicos de la Administración del Principado de Asturias cuando ejerzan potestades administrativas (16.1 Decreto 113/2013). Las copias compulsadas pueden expedirse tanto de documentación pública o privada (14.1 Decreto 113/2013).

Con la LPAC desaparece el concepto de copia compulsada, siendo posible realizar copias auténticas de documentos públicos administrativos o privados.



### 5.3. Requisitos de las copias

La LPAC establece que para las copias auténticas debe quedar garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido. Para ello, las Administraciones Públicas deberán ajustarse a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas:

a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

b) Las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento. Se entiende por **digitalización, el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento.**

c) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor.

d) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original. A estos efectos, las Administraciones harán públicos, a través de la sede electrónica correspondiente, los códigos seguros de verificación u otro sistema de verificación utilizado.

### 5.4. ¿Qué efectos surten las copias?

Las copias auténticas de los documentos públicos administrativos tienen la misma validez y eficacia que éstos, produciendo idénticos efectos frente a las Administraciones públicas y las personas interesadas. La copia auténtica puede ser aportada por la persona interesada en aquellos procedimientos en los que se exija la entrega del original, con los mismos efectos. Cuando



la norma reguladora de un procedimiento exija la aportación de una copia compulsada, dicha copia podrá serlo tanto de un original como de una copia auténtica (16. 2 Decreto 113/2013).

La copia compulsada tendrá la misma validez que el original en el procedimiento concreto de que se trate, sin que en ningún caso acredite la autenticidad del documento original (14.4 Decreto 113/2013).

La LPAC atribuye a las copias auténticas la misma validez y eficacia que los documentos originales. Las copias auténticas de documentos privados únicamente surten efectos administrativos. Las copias auténticas realizadas por una Administración Pública tendrán validez en las restantes Administraciones.

## 6. Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos

### 6.1. Supuestos contemplados en la Ley

La LPAC tiene en sus artículos 47 y 48 el correlato de los 62 y 63 de la Ley 30/1992, comprensivos de las causas de nulidad de pleno derecho y anulabilidad, respectivamente, de los actos administrativos.

Como apunta el Consejo de Estado en su dictamen nº 275/2015 al anteproyecto de Ley, *“ninguna novedad prevé la regulación de la nulidad de pleno derecho de actos administrativos y disposiciones de carácter general en el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se sugiere que se pondere la conveniencia de incluir la infracción del Derecho de la Unión Europea como causa de nulidad de los reglamentos, en línea con lo ya expuesto por el Consejo de Estado en el Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español de 14 de febrero de 2008. Ello permitiría a la Administración acudir a la revisión de oficio como mecanismo destinado a la depuración del ordenamiento jurídico en los casos en los que “se advierta la existencia de una previsión reglamentaria que se oponga a los postulados del Derecho comunitario”, en vez de tener que limitarse a la derogación o modificación correspondiente del reglamento viciado”*. Esta sugerencia sin embargo no ha sido finalmente atendida, con lo que la redacción definitiva de ambos preceptos ha quedado como sigue:

#### **“Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.**

1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:





a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

c) Los que tengan un contenido imposible.

d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

#### **Artículo 48. Anulabilidad.**

1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

## **6.2. Documento en soporte papel: ¿supuesto de nulidad o anulabilidad del acto?**

Ayuna la nueva redacción de novedades sustanciales, la cuestión medular se deriva a analizar si la expresión de un acto administrativo en soporte papel cuando el legislador ha querido que el soporte electrónico sea la forma general de manifestación de los actos administrativos podría constituir causa



de nulidad o al menos de anulabilidad del acto indebidamente formalizado en soporte papel.

Conviene recordar sumariamente en este punto que constituye vicio de nulidad una infracción del ordenamiento jurídico de tal entidad que afecta al acto infractor de ineficacia intrínseca, privándole *ab initio* de producir efectos jurídicos. Presupone la existencia de un defecto esencial en el acto viciado y por ello le es vedada la posibilidad de ser convalidado, del mismo modo que su revisión de oficio no está sujeta a un plazo preclusivo. Por el contrario, la anulabilidad comporta la existencia de una infracción del ordenamiento jurídico de mucha menor trascendencia, convalidable o sanable en su caso mediante otro acto administrativo de cariz corrector del primero y, desde luego, por el transcurso de plazo establecido para la interposición de los recursos pertinentes o por el de cuatro años para su revisión de oficio por la Administración.

Precisamente por ello el legislador enumera en el artículo 47 las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Son motivos tasados, no susceptibles de ampliación, de modo que cualquier otra infracción del ordenamiento jurídico en que hubiera incurrido el acto será, en su caso, causa de anulabilidad y no de nulidad.

Así pues, de la lectura de las causas de nulidad del acto administrativo previstas en el artículo 47 de la Ley 39/2015 parece que **sólo en la relativa a la infracción del procedimiento legalmente establecido podría intentar subsumirse, en su caso, la infracción normativa consistente en desatender la obligación de producir un acto administrativo en soporte electrónico**, pues parece evidente la desconexión entre dicha infracción y las restantes causas legales de nulidad. En efecto, no es descabellado afirmar que tal inobservancia legal no haya de bastar por sí misma para lesionar derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (apartado "a" del artículo 47.1), o para tildar de manifiestamente incompetente, por razón de la materia o del territorio, la actuación del órgano decisor (apartado "b"), o de imposible o constitutivo de delito el contenido del acto, o consecuencia justamente de infracción penal (apartados "c" y "d") o para atribuir al interesado facultades o derechos cuando carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (apartado "e"). Tampoco del articulado de la propia Ley ni de ninguna otra disposición legal vigente<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Esta remisión de la Ley de procedimiento a otras disposiciones de rango legal para tipificar la nulidad de un acto administrativo por motivos adicionales a los ya establecidos en el precepto de su razón se conecta, por ejemplo, con la previsión contenida en el artículo



resulta, que se sepa, establece expresamente que dicha infracción constituya causa de nulidad.

Sentado lo anterior y yendo a la cuestión concreta que nos ocupa, se constata que la preferencia por la utilización del soporte electrónico es una constante en el articulado de la Ley 39/2015. Veamos algunos ejemplos:

El artículo 26.1, segundo inciso, establece que *“las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”*. A su vez y en concordancia con lo anterior, el artículo 36.1 prevé que *“los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”*. Los preceptos transcritos dejan clara la regla general consistente en la utilización preferente y automática del soporte electrónico, aunque deja abierta la puerta a que la naturaleza del acto exija un soporte distinto que haya de resultar más adecuado, atendida la naturaleza del acto. Los términos imperativos de la redacción (*“exija”*) obliga a excluir razones de mera oportunidad o basadas en la sola discrecionalidad del órgano emisor, de modo que la utilización de un soporte no electrónico deberá apoyarse precisamente en la propia naturaleza del acto, orillando cualquier otra consideración. No parece descaminado *prima facie* pensar que dicha naturaleza pueda atisbarse en aquellos casos en los que el interesado persona física haya podido optar válidamente por relacionarse con la Administración no a través de medios electrónicos, sino a la manera tradicional, aunque esta razón *per se* no resulte suficiente –obvio es decirlo– para justificar la emisión no electrónica del acto administrativo en los casos en los que la emisión o producción del acto y su notificación se sustancian en momentos procedimentales diferenciados (cfr. artículos 40 y 42 de la Ley 39/2015).

En este sentido, el artículo 41.3, hace concordar la notificación (electrónica o tradicional) con el medio de comunicación señalado por el interesado en su solicitud, cuando se trate de procedimientos iniciados justamente a petición del interesado. Al propio, tiempo rechaza expresamente la notificación electrónica en dos supuestos:

---

46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: *“No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación (...)”*



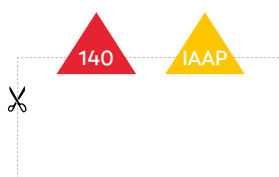
*“a) Aquellas notificaciones en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.*

*b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.”*

Nuevamente el legislador está admitiendo la posibilidad de que existan elementos integrantes de actos administrativos no susceptibles no ya de producción, sino incluso de conversión –en todo o en parte– en formato electrónico.

Pero es que, además, de las ciento sesenta y nueve veces que el texto de la Ley utiliza el término “*electrónico*” ninguna de ellas lo hace para referirse al procedimiento administrativo. Así, se habla del funcionamiento íntegramente electrónico de la Administración (exposición de motivos), del registro electrónico de apoderamientos (artículos 5 y 6), certificados electrónicos y sellos electrónicos (artículo 9), firma electrónica (artículo 10), medios electrónicos (artículo 12), punto de acceso general electrónico (artículo 13), derecho a relacionarse electrónicamente (artículo 14), sede electrónica (artículo 16), expediente administrativo electrónico (artículo 16), presentación electrónica de documentos (artículo 16), archivo electrónico (artículo 17), soporte electrónico (artículo 26), copias electrónicas (artículo 27.3), petición electrónica de documentos (artículo 28), notificación por medios electrónicos (artículo 41), correo o dispositivo electrónico (artículo 66), formato electrónico de los expedientes administrativos o expediente electrónico (artículo 70); o forma de dictar, electrónicamente, la resolución que haya de poner fin al procedimiento administrativo (artículo 88), entre otros.

Y ello es así justamente porque, en puridad, el 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”*, expresión clara, en palabras de la exposición de motivos de la propia Ley, de que *“la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como reza el artículo 103 de la Constitución”*, ni puede ser electrónico ni tampoco dejar de serlo, toda vez que la naturaleza de normas jurídicas de las que han de regir todo procedimiento vendrá dada por su capacidad de obligar a sus destinatarios y no por el medio o soporte a través del cual hayan de ser conocidas por éstos. Y si esto es así, **parece difícil predicar la nulidad de un acto administrativo producido o manifestado en soporte papel, aún en un supuesto en que el soporte electrónico estuviese indubitadamente prescrito, por haberse dictado “prescindiendo total**



***y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados***” (artículo 47.º e), puesto que las reglas (jurídicas) para la formación de la voluntad de la Administración y su soporte formal son cosas distintas, y sólo la total ausencia o inobservancia de las primeras podría determinar, en su caso, la nulidad del acto administrativo.

Como ha declarado el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sentencia de 21 de febrero de 2006) *“es doctrina de dicha Sala, expuesta en la sentencia de 17 de octubre de 2000, para que pueda acogerse la pretensión de nulidad de pleno derecho con fundamento en el artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por “la omisión del procedimiento legalmente establecido, han de concurrir los requisitos, como sostiene la sentencia de 15 de octubre de 1997 de esta Sala y jurisprudencia precedente, (desde la sentencia de 21 de marzo de 1988 ) de que dicha infracción ha de ser clara, manifiesta y ostensible, lo que supone que dentro del supuesto legal de nulidad, se comprendan los casos de ausencia total del trámite o de seguir un procedimiento distinto, así pues como señala la Sentencia de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2002 solo el apartarse “total y absolutamente” del procedimiento permite derivar el supuesto hacia la nulidad absoluta en lugar de hacerlo hacia la nulidad relativa, que se contempla en el artículo 63.”*

De lo hasta aquí razonado cabe inferir que la expresión del acto administrativo en soporte papel en lugar de hacerlo en soporte electrónico, cuando esta forma sea preceptiva, no determinará por sí misma la nulidad del acto. O dicho de otro modo, la **“electronicidad”**<sup>38</sup> o no del acto administrativo no es una cuestión de procedimiento para la emisión del acto –cuya total inobservancia acarrearía su nulidad– sino de forma del propio acto, como se desprende de la dicción del artículo 36.1 de la Ley 39/2015: *“Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”*.

Descartado que el incumplimiento de la obligación de expresar en soporte electrónico un acto administrativo constituya causa de nulidad del mismo, parece evidente que existirá una infracción del ordenamiento jurídico de

---

<sup>38</sup> La palabra *“electronicidad”* no está en el Diccionario de la Lengua Española.



menor entidad susceptible de tildar el acto así producido de anulable. Ahora bien, el artículo 48.2 de la Ley 39/2015 reserva dicha calificación únicamente a los actos que, adoleciendo de un defecto de forma, carezcan de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o den lugar a la indefensión de los interesados. Habrá pues que estar a cada caso concreto y examinar individualizadamente si el acto producido de modo “analógico” carece de los requisitos indispensables para alcanzar su fin –supuesto improbable si se han atendido por otra parte las exigencias legales de competencia del órgano, procedimiento y contenido– o da lugar a la indefensión de los interesados, supuesto éste algo más probable si se trata de uno de los casos en los que la relación entre la Administración y el interesado ha formalizarse electrónicamente, ya por opción, ya por obligación del ciudadano. Pero aún así habremos de diferenciar, como ha quedado dicho, entre el acto administrativo en sí mismo considerado y su notificación, que es otra cosa, lo que permite concluir que tampoco la anulabilidad del acto podrá ser apreciada en muchos de los casos en los que se obvie la obligación de utilizar el soporte electrónico.

## 7. Actuación administrativa automatizada

### 7.1. ¿Qué es la actuación administrativa automatizada?

El artículo 41 de la LRJSP mantiene básicamente la definición de actuación administrativa automatizada que contenía la Ley 11/2007, de 22 de junio. Este artículo la define como “cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.” La principal novedad que se aprecia en el artículo 41 de la LRJSP es que se eleva ya a la categoría de norma básica la actuación administrativa automatizada.

### 7.2. Si no hay intervención del funcionario público ¿cómo se garantiza los derechos de los interesados en el procedimiento?

La automatización de un proceso no tiene que significar una reducción de las garantías jurídicas de los ciudadanos. En consecuencia, el artículo 41.2



de la LRJSP obliga a las Administraciones Públicas, en los casos de actuación administrativa automatizada, a establecer de forma previa el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de:

1. las especificaciones,
2. la programación,
3. el mantenimiento,
4. la supervisión y control de calidad y, en su caso,
5. la auditoría del sistema de información y de su código fuente.

El artículo 41 también contempla como obligatorio la **indicación de qué órgano debe ser considerado responsable a efectos de impugnación**, con la finalidad de garantizar ante la actuación administrativa automatizada las vías de reacción de los interesados en defensa de sus derechos e intereses.

### 7.3. La garantía de autenticidad en la actuación administrativa automatizada

La actuación administrativa automatizada se produce sin intervención del funcionario público mediante un programa informático adecuadamente diseñado para producir actos administrativos. No obstante, la falta de intervención de persona física en la adopción de una resolución administrativa no significa que no haya de garantizarse la identidad del órgano competente que lo emite. Toda actuación administrativa debe ser debidamente firmada como garantía de la identidad del autor de la misma y de que aquella es expresión de la voluntad de la Administración. La actuación administrativa automatizada no iba a ser una excepción.

Para la identificación y la autenticidad del ejercicio de la competencia en la actuación administrativa, cada Administración deberá establecer los sistemas de firma electrónica de esa actuación, entre los que se encuentra el sello electrónico de órgano o Administración, y el código seguro de verificación de firma de órgano o Administración.

El **sello electrónico de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público**, es un sistema de firma basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica. Básicamente funciona de forma similar al sellado físico y tradicional de los documentos en papel, con la salvedad que el sello electrónico es también un sistema de firma electrónica que se incorpora al documento.



El **código seguro de verificación (CVS)** es un código electrónico único generado para cada documento que permite vincularlo con el firmante. Tiene como principal función, al margen de garantizar su autenticidad, permitir verificar el documento una vez impreso en la sede electrónica de la Administración de procedencia por el tiempo que se establezca en la resolución que autorice su aplicación.

El sello electrónico puede superponerse a la aplicación del Código Seguro de Verificación con el fin de mejorar la interoperabilidad electrónica y posibilitar la verificación de la autenticidad del documento.

#### 7.4. Requisitos para el establecimiento de una actuación automatizada

La automatización de procedimientos y procesos supone el ejercicio de una **potestad discrecional de la Administración**, que es la que tiene que concretar los actos administrativos, trámites o comunicaciones susceptibles de automatización, así como controlar la programación y la calidad de los sistemas de información que se utiliza de cara a garantizar una correcta actuación administrativa.

En virtud de ello, la actuación administrativa automatizada debe ser habilitada expresamente por la normativa reguladora del procedimiento o del proceso que se trate, después de valorar la legalidad, oportunidad y conveniencia de esa automatización.

Por el contrario, la LRJSP mantiene silencio respecto a la necesidad de aprobación de los programas y aplicaciones necesarios para la actuación administrativa automatizada. Dicha necesidad se conserva en la Ley General Tributaria para la Administración tributaria<sup>39</sup>. La nueva LRJSP se limita a requerir la concreción del órgano que se va a encargar de diseñar la aplicación informática utilizada en la adopción automatizada de decisiones, pero sin hacer mención alguna a la aprobación y la publicidad de las herramientas informáticas de soporte para la toma de decisiones.

---

<sup>39</sup> El artículo 96.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria señala que los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por la Administración tributaria para el ejercicio de sus potestades habrán de ser previamente aprobados por ésta en la forma que se determine reglamentariamente.





## 7.5. Procedimientos que se pueden automatizar

Como regla general, son susceptibles de automatización:

- ▶ Los actos administrativos reglados.
- ▶ Los actos de trámite.
- ▶ Los actos de comunicación.

Por el contrario, la automatización de la actuación administrativa en el ejercicio de potestades discrecionales resulta francamente complicada por difícil de justificar. Debe tenerse en cuenta que no toda resolución administrativa puede ser adoptada por medios electrónicos, porque no todos los elementos que ha de tener en cuenta el órgano competente para adoptar el acto administrativo son parametrizables y, por tanto, reconducibles a una lógica informática o decisional. La norma del procedimiento que habilita el uso de un mecanismo automatizado para la producción de actos administrativos debe explicar convenientemente las razones que justifican la posibilidad de automatización del proceso afectado y, además, deberá concretar las exigencias que debe reunir el sistema informático para que el acto se produzca con plenas garantías de seguridad jurídica. A esto hay que añadir que en la mayoría de las ocasiones es necesaria motivación de los actos administrativos, lo cual impide parametrizar de forma automática las resoluciones del procedimiento pues esa motivación implica una valoración por la autoridad o empleado público que la programación informática no puede sustituir.

Con la ampliación de los supuestos de motivación de los actos administrativos que ha llevado a cabo la Ley 39/2015 hemos de concluir que la norma general en esta materia es la necesidad de motivación del acto, lo cual a nadie escapa que cierra cada vez más las opciones de ampliar los supuestos de ejercicio de automatismos procesales, reduciendo a éstos a actos de trámite o meros actos de comunicación.

## 7.6. Ejemplos de actuación administrativa automatizada

Para finalizar, citamos algunos ejemplos de actuaciones administrativas automatizadas que son utilizados y admitidos por diferentes Administraciones Públicas y que ilustran claramente el contexto al que debemos reconducir la actuación administrativa automatizada:

- ▶ Expedición de recibo de registro electrónico.



► Expedición de certificaciones administrativas tales como volantes de empadronamiento, justificante de encontrarse al corriente del cumplimiento de obligaciones tributarias, certificaciones de situaciones administrativas.

► Expedición de copias auténticas de documentos electrónicos.

- Cambios de formato de documentos electrónicos y posibles re-firmas o resellado de documentos.

- Foliado de expedientes electrónicos.

- Intercambio electrónico de datos entre diferentes Administraciones, por ejemplo,

- Firma de Boletines Oficiales, por ejemplo, el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

### 7.7. Un caso de ejemplo: el recibo electrónico que emite el Principado de Asturias

El Decreto 111/2005 que regula el registro telemático del Principado de Asturias establece que:

*“La recepción por parte del registro telemático de una solicitud, escrito o comunicación, supondrá la emisión automática de un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro.*

*Cuando se aporten documentos que acompañen a la solicitud, escrito o comunicación, el registro generará un recibo acreditativo de la entrega de esa documentación que garantice la integridad y no repudio de los documentos aportados.”*

La emisión del recibo del registro telemático se ha articulado en el Principado de Asturias como un proceso de actuación administrativa automatizada en el que, a partir de los datos y documentos aportados por el ciudadano, se produce una copia autenticada del escrito o solicitud con el único apoyo de los distintos sistemas informáticos que soportan nuestro registro y sin intervención alguna de ningún funcionario público.

El recibo que se entrega al ciudadano contiene la siguiente información producida automáticamente por los sistemas informáticos adecuadamente programados:



## I. Los datos de la solicitud

Se refiere a la incrustación de toda la información para identificar al solicitante y el servicio o procedimiento que demanda incluyendo el número de registro, la fecha y hora, los datos de identificación del solicitante, los datos de contacto, el nombre del servicio y el órgano al que se dirige.



Imagen 3. Recibo del registro electrónico del Principado de Asturias

## II. La documentación aportada por el solicitante junto con la solicitud

La relación de la documentación que aporta el ciudadano figura en el mismo recibo, asegurando su integridad y no repudio con una función hash que consiguen crear a partir del archivo aportado por el ciudadano una salida alfanumérica de longitud normalmente fija (valor hash) que representa un resumen de toda la información que ha sido entregada.

En caso de duda sobre la integridad del documento, se ha de proporcionar el fichero y el algoritmo en virtud del cual se ha generado el valor hash para saber si aplicando dicho algoritmo al documento, ese valor no se altera. Si el valor no se altera, el documento almacenado informáticamente por el Principado es el entregado por el ciudadano en la fecha y hora del registro que consta en el recibo.

## III. Firma electrónica del resguardo

El resguardo que se entrega al ciudadano se firma electrónicamente con la plataforma de firma electrónica de la Administración del Principado de Asturias. Esta plataforma utiliza un sello electrónico como sistema de firma electrónica automatizada, tal y como permite la nueva Ley 40/2015, de 1 de



octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta firma permite garantizar en todo momento el origen y la autenticidad del documento electrónico que recibe el ciudadano.

#### IV. Inserción de un código de verificación electrónica

El recibo electrónico también puede tener vida útil en soporte papel. Para ello, se inserta en el resguardo un código de verificación electrónica. Dicho código permite acceder al documento electrónico en la propia sede electrónica del Principado de Asturias. Para facilitar esta tarea de acceso al documento electrónico, también se ha dotado al recibo de un código QR para que con un simple software de lectura de estos códigos en teléfonos móviles u otros dispositivos, el ciudadano acceda directamente al sitio web donde está el documento electrónico, evitando así teclear de forma manual el código de verificación electrónica.

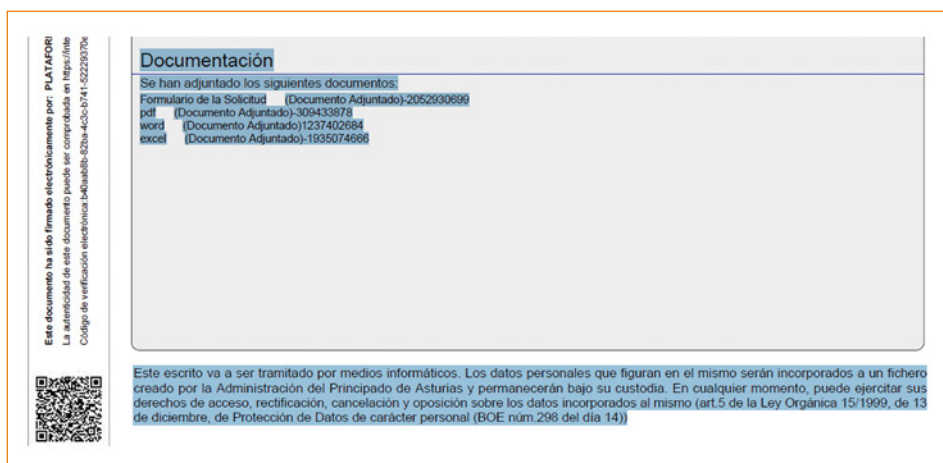


Imagen 4. Parte final del recibo del registro electrónico del Principado de Asturias





**CUESTIONES GENERALES  
DE LOS REGISTROS**

# 1. El registro en el Principado de Asturias

La organización y funcionamiento de los registros de la Administración del Principado de Asturias y de sus organismos y entes públicos se regula en el **Decreto 113/2013, de 4 de diciembre**.

## 1.1. ¿Cuáles son las oficinas de registro del Principado de Asturias?

A fecha de este documento, la Administración del Principado de Asturias dispone de las siguientes oficinas propias de registro: ocho registros generales (uno por Consejería), el Registro General Central y los registros auxiliares (Oficinas SAC de Gijón y Avilés, Oficinas Comarcales, Registro Auxiliar en el Servicio de Juego, Registro Auxiliar en materia de Asistencia Jurídica Gratuita, Registro Auxiliar en la Sección de Inspección Técnica de Vehículos de la Dirección General de Industria, etc.).

En la ficha de servicio código: **201300001** ([www.asturias.es](http://www.asturias.es)) aparece publicada la relación de todas oficinas de registro de la Administración del Principado de Asturias.

## 1.2. ¿Qué se puede presentar en las oficinas de registro del Principado de Asturias?

En cualquiera de las oficinas de registro del Principado de Asturias el ciudadano puede presentar sus solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a cualquier Administración Pública.

La LPAC establece en el artículo 16.4 lo siguiente: *“Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:*

*a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1<sup>40</sup>.*

<sup>40</sup> a) La Administración General del Estado.

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Las Entidades que integran la Administración Local.



b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática.”

Esta nueva regulación supone cambios que es necesario mencionar:

1. Las oficinas de registro pasan a denominarse **oficinas de asistencia en materia de registros**.

2. La LPAC ya no se refiere a los Convenios de colaboración con las entidades locales para la habilitación de registros de recepción de documentación. De esta forma, aunque un Ayuntamiento no se haya adherido al Convenio de Oficinas Integradas tendrá la obligación de recepcionar la documentación que le presente el ciudadano dirigida a cualquier Administración. Los plazos para el ciudadano empezarán a computar desde la presentación en el Ayuntamiento.

Con la LPAC los ciudadanos podrán presentar documentación en cualquier Administración Pública, independientemente del lugar de destino.

### 1.3. ¿Quién puede presentar documentación en las oficinas de registro del Principado de Asturias?

Con la Ley 30/1992 cualquier persona física o jurídica puede presentar documentación en las oficinas de registro. Según la LPAC **sólo las personas físicas podrán presentar documentación por el canal presencial** (artículo 14.2): “En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización

---

d) El sector público institucional.



de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.”

Este artículo ha entrado en vigor el 2 de octubre de 2016.

#### 1.4. ¿Desde cuándo empiezan a computar los plazos para las Administraciones Públicas?

El artículo 11 del Decreto 113/2013 por el que se regula la organización y funcionamiento de los registros de la Administración del Principado de Asturias y de sus organismos y entes públicos prevé los efectos de la presentación estableciendo como inicio del cómputo de los plazos que debe cumplir la Administración la fecha de entrada de la documentación en el registro del órgano competente para tramitar.

La LPAC introduce una modificación importante (artículo 31.2.c): **el inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo.** Por lo tanto, los plazos para las Administraciones Públicas comienzan en el momento que el documento entra en el registro de su Administración, no en el registro del órgano competente para tramitar.





## 2. Oficina de Registro Virtual (ORVE) y Sistema Interconexión de Registros

### 2.1. ¿Qué es el Sistema de Interconexión de Registros (SIR)?

El Sistema de Interconexión de Registros (SIR) es la **infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre todas las Administraciones Públicas**. A través de SIR este intercambio de información se realiza de forma segura y con conformidad legal, independientemente de la aplicación de registro utilizada. La implantación de SIR permite eliminar el tránsito de papel entre Administraciones, aumentando la eficiencia y eliminando los costes de manipulación y remisión del papel, gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los asientos de registro.

La conexión e intercambio de registros con SIR puede realizarse bien usando servicios en red, como ORVE o GEISER, o bien adaptando la aplicación de registro propia de la entidad para que cumpla la especificación SICRES 3.0 y que consolide la información del Directorio Común DIR3.

### 2.2. ¿Qué es ORVE (Oficina de Registro Virtual entre Entidades)?

La aplicación ORVE permite digitalizar el papel que presenta el ciudadano en las oficinas de registro y enviarlo electrónicamente al destino, al instante, sea cual sea su ubicación geográfica o nivel de administración competente. ORVE también permite a las oficinas de registro recepcionar los asientos registrales que les correspondan. Este envío se anota en el Registro Electrónico Común y se transmite al destino a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR). La documentación en papel se devuelve al ciudadano, no se custodia, ni archiva. Es decir, se elimina el papel en las oficinas de registro.

Las oficinas de registro también pueden utilizar ORVE para registrar de salida documentos de la Administración del Principado de Asturias dirigidos a otras Administraciones Públicas.



### 2.3. ORVE en la Administración del Principado de Asturias

La Administración del Principado de Asturias ha elegido ORVE, transitoriamente, para conectarse con SIR, hasta que se realicen las adaptaciones necesarias en la aplicación de Registro de Documentos de Entrada y Salida para la conexión directa con SIR.

El 3 de marzo de 2015 se firmó el **Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para el suministro de la aplicación “Oficina de Registro Virtual” (ORVE) como mecanismo de acceso al Registro Electrónico Común y al Sistema de Interconexión de Registros** (BOPA: 24-III-2015). Este Convenio ha sido prorrogado hasta el 3 de marzo de 2017 (Resolución de 28 de abril de 2016, de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, por la que se ordena la publicación de la adenda de prórroga al Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para la utilización de ORVE como mecanismo de acceso al Registro Electrónico Común y al Sistema de Interconexión de Registros, BOPA 4-V-2016).

El 1 de diciembre de 2015 la Administración del Principado de Asturias comenzó a utilizar la aplicación ORVE como mecanismo de acceso al Sistema de Interconexión de Registros. Se han habilitado nueve oficinas para trabajar con la aplicación ORVE: el Registro General Central y los registros generales de las consejerías (8).

El uso de ORVE ha supuesto para el Registro General Central un ahorro considerable en el franqueo de cartas y una mejora en la gestión de la documentación.

A fecha del presente documento, se encuentran integradas en ORVE la Administración General del Estado y todas las Comunidades Autónomas, excepto Navarra y País Vasco. También muchos Ayuntamientos, en concreto en el Principado de Asturias son 27 los que utilizan ORVE: Allande, Avilés, Boal, Candamo, Cangas del Narcea, Coaña, Corvera de Asturias, El Franco, Gijón, Grado, Illas, Lena, Llanera, Llanes, Morcín, Noreña, Oviedo, Peñamellera Alta,



Ponga, Proaza, Ribadesella, Riosa, Soto del Barco, Taramundi, Tineo y Yernes, Tameza y Villanueva de Oscos.

Los ciudadanos pueden consultar el estado de los registros creados a través de ORVE en la oficina de registro en la que presentaron la documentación o en la destinataria de la misma, o electrónicamente, previa identificación con su certificado digital, a través del portal: <https://rec.redsara.es/registro/action/are/acceso.do>

El uso de la aplicación ORVE supone para la Administración del Principado de Asturias cumplir con la obligación de las Administraciones Públicas de estar conectadas con SIR. Actualmente la aplicación de Registro de Documentos de Entrada y Salida está integrada con ORVE parcialmente (los asientos que se reciben por ORVE se integran en la aplicación de Registro). Cuando los recursos técnicos y económicos lo permitan está previsto llevar a cabo la integración total con SIR, de esa manera los empleados públicos de las oficinas de registro podrán realizar un asiento registral con destino a una Administración Pública integrada en SIR desde la propia aplicación de Registro de Documentos de Entrada y Salida, sin necesidad de acceder a la aplicación ORVE.

### 3. Oficinas de Asistencia en materia de registros: nuevas funciones

A partir del 2 de octubre de 2016 las oficinas de registro, que pasan a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros, asumen nuevas funciones, además de las que ya vienen recogidas en el artículo 6 del Decreto 113/2013 por el que se regula la organización y funcionamiento de los registros de la Administración del Principado de Asturias y de sus organismos y entes públicos:

1. La **digitalización de los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas**, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización (artículo 16.5 de la LPAC). Toda la



documentación que deba registrarse en las oficinas de asistencia en materia de registros debe ser escaneada.

2. La **expedición de copias auténticas de documentos públicos administrativos o privados** a través de funcionarios habilitados (artículo 27.1 de la LPAC) Las oficinas de registro podrán expedir copias auténticas de documentos públicos administrativos y de documentos privados presentados por los ciudadanos para su registro.

La LPAC establece la **obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro que permita dejar constancia de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas**, de forma que se garantice que las mismas han sido expedidas adecuadamente. Los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros deben estar registrados en ese registro que será interoperable y estará conectado con todas las Administraciones Públicas (art. 27.1 de la LPAC).

A día de hoy, en las oficinas de registro general de las Consejerías y en el Registro General Central los usuarios de la aplicación ORVE realizan copias auténticas.

3. La **inscripción, revocación, prórroga o denuncia de poderes en el registro electrónico general de apoderamientos** a través de **funcionarios habilitados** (artículo 6.5 de la LPAC). Aunque esta previsión entrará en vigor el 2 de octubre de 2018, este año la Administración del Principado de Asturias ya ha firmado un Convenio que permite al Principado de Asturias utilizar, en parte, el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado (REA). Todavía no se está haciendo uso del REA.

4. La **asistencia, a través de funcionarios habilitados, en el uso de medios electrónicos a las personas físicas** no incluidas en los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la LPAC que así lo soliciten (artículo 12.2 LPAC). La LPAC cuando se refiere a la asistencia en el uso de medios electrónicos se refiere especialmente a la identificación y firma electrónica, a la presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y a la obtención de copias auténticas.



La LPAC cuando establece la obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro que permita dejar constancia de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas, prevé la posibilidad que también consten conjuntamente los funcionarios dedicados a asistir a los interesados en el uso de medios electrónicos, no existiendo impedimento a que un mismo funcionario tenga reconocida ambas funciones o sólo una de ellas.

5. La **identificación o firma electrónica de las personas físicas** no incluidas en los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la LPAC si no disponen de medios electrónicos necesarios a través de funcionarios habilitados (artículo 12.2 LPAC).

La **Orden 7/2014, de 8 de enero**, regula el Registro de funcionarios habilitados para la identificación y autenticación de ciudadanos en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes. La Administración General del Estado está trabajando en la actualización de esa Orden.

6. La **notificación cuando el interesado lo solicite con ocasión de su comparecencia espontánea en la oficina de asistencia en materia de registros**. Si un ciudadano comparece espontáneamente en una oficina de asistencia en materia de registros para solicitar una notificación, el empleado público de la oficina de registro deberá facilitarle la notificación correspondiente.

7. **Facilitar a los interesados el código de identificación del órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige**. La LPAC establece que las solicitudes de iniciación deben contener dicho código (artículo 66.1.f). Los empleados públicos de las oficinas de asistencia en materia de registros deberán facilitar a los ciudadanos los códigos asignados por el **Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3)** a los órganos, centros o unidades administrativas de las Administraciones Públicas, son los denominados códigos DIR3 que pueden consultarse en: <http://administracionelectronica.gob.es/ctt/dir3/descargas#.V4zYB2PvHbU>

8. **Facilitar a los interesados modelos que les permitan presentar solicitudes** (artículo 66.4 de la LPAC). Respecto a esta nueva función de las oficinas de asistencia en materia de registros debe hacerse referencia a los siguientes artículos de la LPAC:

- Artículo 66.6: Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados.



- Artículo 68.4: Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.





**CUESTIONES GENERALES  
DE LOS PROCEDIMIENTOS  
ADMINISTRATIVOS**

# 1. Términos y plazos

Como novedad de la LPAC destaca la introducción del cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles. Repasamos a continuación cuáles son las reglas que rigen en esta materia a partir de su entrada en vigor:

## ► Plazos señalados por horas

Salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles. Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil. Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días.

## ► Plazos señalados por días

Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos. Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

Los plazos expresados en días se contarán 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 la desestimación por silencio administrativo.

## ► Plazos señalados por meses o años

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

Al recoger expresamente la consideración de que plazo finalizará el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento, queda resuelta legalmente la duda que se





solía plantear al respecto. En concreto, en nuestra Comunidad Autónoma, fue interpretada la ausencia de tal regulación por una Instrucción de la Consejería de Cooperación de 26 de abril de 1999 en el mismo sentido que, como acabamos de señalar, ahora recoge expresamente la Ley 39/2015.

Días hábiles y los días inhábiles

La declaración de los sábados como días inhábiles a efectos de cómputo constituye una de las principales novedades en la regulación de los términos y plazos en el procedimiento administrativo. Se consideran, pues, días inhábiles –excluyéndose del cómputo de los plazos señalados por días– los sábados, los domingos y los declarados festivos, equiparándose a los días inhábiles a los efectos procesales.

Por otro lado, separándose de la legislación procesal, la Ley 39/2015 no considera inhábil el mes de agosto omitiendo, como sus predecesoras, cualquier referencia expresa a este mes.

Finalmente, respecto al último día del plazo, cuando éste sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente. Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

## 2. Deber de resolver de las Administraciones Públicas

En la cuestión relativa a la obligación que tiene la Administración de resolver, la LPAC regula esta materia en sus artículos 21 a 25 y las novedades introducidas respecto a la regulación contenida en la LRJPAC, son las siguientes:

► Consecuentemente con la creación del registro electrónico, la Ley 39/2015, especifica este nuevo carácter de los registros de las Administraciones Públicas en todos aquellos artículos en los que la Ley 30/92 hacía referencia a los mismos. En concreto, la nueva Ley 39/2015 deja clara la obligación de los interesados en un procedimiento administrativo de formular sus solicitudes a través del registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación en los siguientes artículos:

I. Al hacer referencia, en el apartado 3 del artículo 21, al momento en que comienza el cómputo del plazo de tres meses que se le impone a



la Administración para notificar la correspondiente resolución, en caso de que la norma reguladora del procedimiento no lo fije, se hace referencia expresa, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, al registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación como lugar en que ha de dirigirse la solicitud del ciudadano y a partir de cuya entrada se comienza a computar el plazo.

II. Asimismo, en el artículo 21.4, párrafo segundo, la Ley también menciona expresamente el registro electrónico cuando se refiere al plazo en que la Administración ha de comunicar a los interesados el plazo máximo para resolver el procedimiento y notificar el acto que le ponga término y los efectos del posible silencio administrativo.

III. En concordancia con la regulación de la nueva faceta electrónica de los procedimientos administrativos, el mismo artículo 21, se refiere, en su apartado 4, al portal web en el que las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizados los procedimientos que sean competencia de ellas, con los datos correspondientes.

► En segundo lugar, respecto a la suspensión potestativa del plazo máximo que dispone la Administración para resolver y notificar la resolución, además de las causas ya contempladas en la Ley 30/92, la Ley 39/2015 incorpora en su artículo 22.1 las dos siguientes:

I. Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado.

II. Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado.

Y, por otra parte, la Ley aclara expresamente que en el caso de que la Administración no recibiese el informe, pronunciamiento judicial o cualquier otra información por ella solicitada, proseguirá el procedimiento.

► En tercer lugar, la Ley 39/2015 regula como novedad los siguientes supuestos preceptivos de suspensión del transcurso del plazo máximo legal de resolución y notificación:

I. Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para



el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias, en el supuesto al que se refiere el apartado 5 del artículo 39 de esta Ley, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atienda o, en su caso, se resuelva el recurso interpuesto ante la jurisdicción contencioso administrativa. Deberá ser comunicado a los interesados tanto la realización del requerimiento, como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

II. Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 87, desde el momento en que se notifique a los interesados el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación.

III. Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado.

### 3. Régimen del silencio

No ha habido cambios en lo relativo a la obligación de resolver y al plazo para dictar y notificar la resolución, aunque ahora la regulación de la posible ampliación del plazo está dividida en varios preceptos legales.

En los procedimientos iniciados a instancia de parte (artículo 24), se mantiene la regla básica: silencio positivo salvo que una Ley o disposición europea diga lo contrario. Un matiz es que ahora la exigencia de que la Ley que establezca un supuesto nuevo de silencio negativo lo justifique por "*razones imperiosas de interés general*", se limita a los casos de "*acceso a actividades o su ejercicio*" (artículo 24.1).

Se incorpora un **nuevo supuesto de silencio negativo**: procedimientos que "*impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente*". Esta novedad intenta evitar daños al medio ambiente y también la vulneración del Derecho europeo, del que procede buena parte de las normas ambientales. El silencio estimatorio tiene sentido como una "*sanción*" a la inercia de la Administración, pero en casos como éste supone una sanción a los terceros (a la comunidad), cuyos intereses tenía que tutelar la Administración mediante el trámite que no se realiza y que se entiende cumplido por silencio administrativo.



Entre los supuestos en que el silencio es desestimatorio por disposición expresa de la Ley 39/2015 se incorpora el de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, que antes estaba en el artículo 142.7 de la LPAC, es decir, en la regulación de este procedimiento.

Se mantiene la previsión de que el silencio es negativo en los procedimientos “de impugnación de actos y disposiciones” (art. 24.1, párrafo 3º), a pesar de que está expresamente excluida la interposición de recursos administrativos contra reglamentos (art. 112.3).

También se incorpora expresamente la previsión de que el silencio es desestimatorio en los “procedimientos de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados”, es decir, la acción de nulidad contra actos administrativos que el interesado considere nulos de pleno derecho, aunque el silencio administrativo ya estaba previsto en el artículo 102.5 de la LPAC.

Mención aparte merece el **cambio en la excepción al silencio negativo que se produce cuando se interpone recurso de alzada contra una denegación presunta**. El artículo 43.2 de la LPAC dispone que *“cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo”*.

El artículo 24.1, párrafo 3º, de la Ley 39/2015 señala que *“cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”*.

La nueva redacción limita la aplicación del precepto, porque ya no va a funcionar cuando se interponga recurso de alzada frente a denegaciones presuntas en materia de derecho de petición, actos que supongan transferencia de facultades relativas al dominio o servicio público, responsabilidad patrimonial o daños al medio ambiente.





**FUNCIONAMIENTO  
ELECTRÓNICO  
DEL SECTOR PÚBLICO**

# 1. Sede electrónica y el portal de internet en el Principado de Asturias

## 1.1. Concepto de sede y portal de internet

La sede electrónica y el portal de internet son dos conceptos legales que vamos a tratar en este capítulo y que se definen en los artículos 38 y 39 de la LRJSP. La sede electrónica y portal de internet son dos instrumentos tecnológicos indispensables para que las Administraciones públicas puedan prestar servicios on-line a los ciudadanos y dar información actualizada. Entre los servicios que pueden ofrecerse a través de ellos se encuentran: la iniciación de trámites de forma electrónica, la consulta del estado de expedientes, la búsqueda de información, las descargas de formularios, el soporte y ayuda, la realización de visitas virtuales, la formulación de quejas y sugerencias, etc.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 38 de la LRJSP la **sede electrónica** es *“aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias”*. Básicamente es la misma definición que ya se contenía en el artículo 10 de la Ley 11/2007 de 22 de junio con algún matiz ya que se omite la referencia a la necesidad de que la gestión y administración corresponda a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

Lo que es novedad es el artículo 39 de la LRJSP y que se ocupa del portal de internet. Dispone este artículo que el **portal** es el *“punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público y que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente.”*

¿Es lo mismo una sede electrónica que el portal de internet? La respuesta está clara en la Ley y por tanto no de no deben confundirse ambos conceptos; la sede es una dirección electrónica disponible para los ciudadanos y el portal es el punto de acceso a la sede electrónica. Pero hay que tener en cuenta que la diferencia que se establece en la norma también marca las exigencias que deben cumplir ambos servicios y en este sentido, un portal de internet no tiene necesidad de cumplir las exigentes condiciones de seguridad que si debe cumplir una sede electrónica. La sede es un sitio de internet seguro y acreditado donde los ciudadanos tienen que identificarse para acceder a sus servicios y para



realizar los trámites electrónicos disponibles; el portal no tiene por qué disponer de mecanismos de identificación siendo sus contenidos de libre acceso, incluso los servicios de los que pueda disponer no requieren autenticación.

## 1.2. La responsabilidad de la sede electrónica

El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma (artículo 38.2 de la LRJSP) Estos principios ya se contenían en el artículo 10 de la LAECSP y no constituyen ninguna novedad. No obstante, dada su importancia conveniente explicarlos

### ► Integridad

La integridad debemos referirla en este contexto como la cualidad de ofrecer una información completa y consistente en la sede electrónica, así como de mantener esa cualidad en todo momento evitando modificaciones o alteraciones no autorizadas de la información o de los servicios.

### ► Veracidad

Este principio se refiere a la necesidad de ofrecer una información real y exacta en la sede electrónica, que responda a una gestión pública eficaz y responsable.

### ► Actualización de la información y los servicios

Como consecuencia de los principios anteriores, es exigible que la sede electrónica este permanentemente actualizada en cuanto a la información y los servicios que ofrece. Una sede electrónica desfasada o con información caducada o anticuada no cumple con lo establecido en la normativa señalada.

## 1.3. El régimen de creación de la sede electrónica

El régimen de creación de una sede electrónica no sufre cambios sustanciales en la LRJSP. El artículo 38.3 establece que **cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas**, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso obliga a garantizar la **identificación del órgano titular de la sede**, así como los medios disponibles para la formulación de



sugerencias y quejas. Corresponde, por tanto, a cada Administración pública determinar el proceso de creación y las condiciones que ha de cumplir su sede o sedes electrónicas si bien deberá respetar los principios básicos enunciados en el artículo 38.3. En el caso del Principado de Asturias se dispone de una sede electrónica accesible desde [www.asturias.es](http://www.asturias.es) y que es <https://sede.asturias.es>

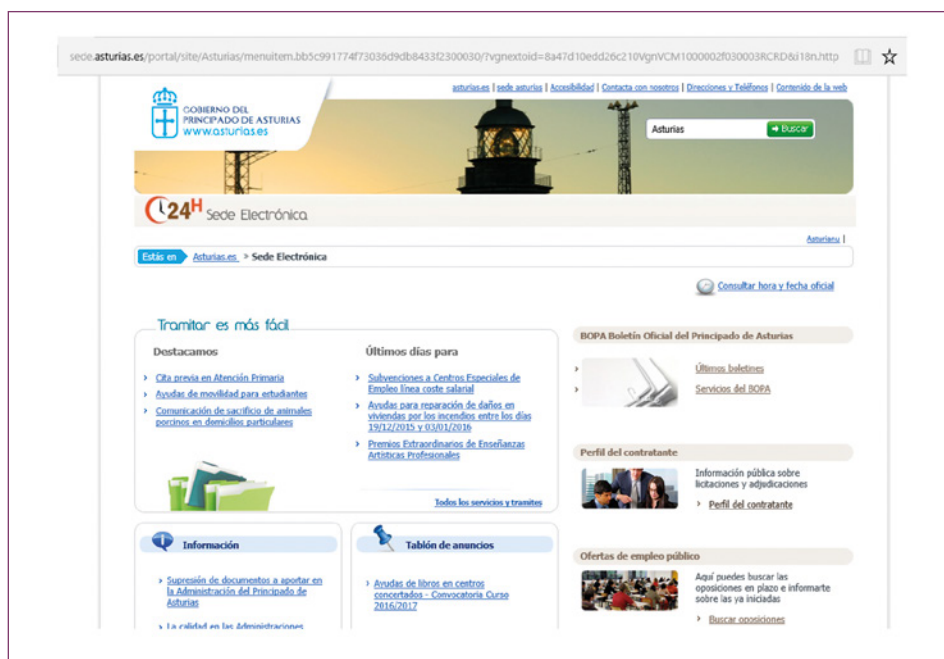


Imagen 5. Sede electrónica del Principado de Asturias

#### 1.4. Punto de Acceso General electrónico de la Administración

El artículo 13 de la LPAC establece como un derecho de las personas en sus relaciones electrónicas el de comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un **Punto de Acceso General electrónico de la Administración**. Este derecho constituye una novedad respecto al catálogo de derechos que se contempla en el artículo 6 de la Ley 11/2007.

Se trata de una evolución del **Punto de acceso** que se preveía en el artículo 8.2 letra b) de la indicada Ley 11/2007. Este artículo se refería a la creación de un Punto de acceso general a través del cual los ciudadanos





podrían, en sus relaciones con la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, acceder a toda la información y a los servicios disponibles. Ahora, con la LPAC, el alcance de este Punto de Acceso electrónico ya no queda restringido al ámbito de la Administración General del Estado. Nos encontramos con un **auténtico derecho subjetivo del ciudadano** para acceder a través de un único punto a todos los servicios y procedimientos de todas las Administraciones públicas<sup>41</sup>. La puesta en marcha de un punto de entrada único en Internet tiene por objeto permitir a los ciudadanos acceder a la información de las distintas Administraciones Públicas, iniciar procedimientos administrativos y conocer el estado de tramitación de éstos en cualquier momento, así como acceder a los servicios que la Administración pone a su disposición a través de una ordenación por materias o por «hechos vitales».

El **Punto de Acceso General electrónico** está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://administracion.gob.es/>



**Imagen 6.** La Carpeta Ciudadana dentro del Punto de Acceso General

<sup>41</sup> Se trata de una medida de la **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)** quien propuso el establecimiento de un **Punto de Acceso General (PAG)** como punto de entrada general, vía Internet, del ciudadano a todas las Administraciones Públicas. El fundamento de esta acción se encuentra en la constatación de la gran dispersión de la información de las Administraciones en distintos portales y páginas web, que provoca dificultades en el acceso de los ciudadanos a los procedimientos y servicios administrativos, informaciones duplicadas y falta de una coordinación adecuada en todas estas materias.

## 1.5. ¿Es obligatorio permitir el acceso de los ciudadanos a todas las sedes a través del Punto de Acceso General electrónico de la Administración General del Estado?

Una de las mejoras que presenta el Punto de Acceso General es de facilitar el acceso al catálogo de procedimientos administrativos no solo de la Administración General del Estado sino el de otras Administraciones Públicas. Pero determinada la funcionalidad que ya existe, lo que se trata es de verificar si es obligatorio que el resto de Administraciones públicas interactúen con el Punto de Acceso General y para esta cuestión, la respuesta que debemos de dar necesariamente tiene que ser afirmativa. En este sentido, el derecho del ciudadano a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración así lo exige. Mal podría comunicarse un ciudadano desde un Punto de Acceso si en ese punto no fuera obligatorio publicar la información y los procedimientos de todas las Administraciones Públicas.

La cuestión es determinar cómo las Administraciones públicas pueden proceder a publicar información relevante en el Punto de Acceso General. Pues bien, debemos señalar que las **fuentes de información de las que se nutre el Punto** son tanto **internas como externas**. Las internas proceden de la unidad responsable del Punto, que es la Subdirección General de la Inspección General de los Servicios de la Administración General del Estado y Atención al Ciudadano dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Las externas dependen de otras Administraciones u organismos. Fijándonos en éstas últimas, el conjunto de fuentes de datos externas lo componen una serie de sistemas de información, a los que cada Departamento ministerial, Organismo público, o Administración Pública, provee y actualiza la de información. Así, por ejemplo, el Punto explota los datos contenidos en el **Sistema de Información Administrativa (SIA)** para ofrecer la relación de servicios y procedimientos de las Administraciones Públicas o explota la información del sistema de **Directorio (DIR3)** para ofrecer la información relativa a la organización de las Administraciones Públicas. Vamos a explicar estos dos sistemas con más detenimiento a continuación.

## 1.6. Sistema de Información Administrativa

El **Sistema de Información Administrativa (SIA)** es el inventario de información administrativa de la Administración General del Estado y está



regulado en el artículo 9 del Esquema Nacional de Interoperabilidad (Real Decreto 4/2010) Este artículo establece:

*"1. Las Administraciones públicas mantendrán actualizado un Inventario de Información Administrativa, que incluirá los procedimientos administrativos y servicios que prestan de forma clasificada y estructurados en familias, con indicación del nivel de informatización de los mismos. (...)*

*2. Cada Administración pública regulará la forma de creación y mantenimiento de este Inventario, que se enlazará e interoperará con el Inventario de la Administración General del Estado en las condiciones que se determinen por ambas partes y en el marco de lo previsto en el presente real decreto; en su caso, las Administraciones públicas podrán hacer uso del citado Inventario centralizado para la creación y mantenimiento de sus propios inventarios. Para la descripción y modelización de los procedimientos administrativos y de los procesos que los soportan será de aplicación lo previsto sobre estándares en el artículo 11."*

El SIA es un sistema de información cuya función es la de actuar como catálogo de información sobre tramitación administrativa, incluyéndose información sobre todos los procedimientos administrativos y servicios dirigidos al ciudadano.

El Principado de Asturias tiene actualmente catalogados en el SIA alrededor de 489 procedimientos y servicios y que son accesibles a través del Punto de Acceso General. Se cumple así un objetivo fundamental y es el de ofrecer toda la información administrativa relativa a los procedimientos y servicios de la Administración asturiana de forma centralizada en único punto en Internet.

La información catalogada en el SIA y publicada en el Punto de Acceso General es complementaria al propio **Catálogo interno de procedimientos y servicios del Principado de Asturias** y que es igualmente accesible a través de Internet (<https://sede.asturias.es>) No se elimina la información propia del Principado de Asturias sobre procedimientos y servicios, sino que se duplica ampliándose las opciones de búsqueda de información a la sociedad en su conjunto.

## 1.7. Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3)

El **Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3)**, gestionado por la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.



del Ministerio de Hacienda y Función Pública, da cumplimiento al artículo 9 del Esquema Nacional de Interoperabilidad, igual que el SIA. El Artículo 9 del estipula que las Administraciones públicas:

*“mantendrán una relación actualizada de sus órganos administrativos y oficinas de registro y atención al ciudadano, y sus relaciones entre ellos. Dichos órganos y oficinas se codificarán de forma unívoca y esta codificación se difundirá entre las Administraciones públicas.”*

Básicamente, el **Directorio Común (DIR3)** proporciona un inventario unificado y común a toda las Administraciones de las unidades orgánicas/organismos públicos, sus oficinas asociadas y unidades de gestión económico-presupuestaria, facilitando el mantenimiento distribuido y corresponsable de la información.

El mantenimiento de estos códigos y la gestión del ciclo de vida de la información del Directorio es esencial, entre otros, para conformar los metadatos que hay que incorporar a los documentos y a los expedientes electrónicos de acuerdo a las Normas Técnicas de Interoperabilidad de Expediente Electrónico, e Intercambio de Datos entre Entidades Registrales (SICRES 3.0), en particular:

Los Expedientes Electrónicos, incluyen el código de órgano en su nombre de fichero y en sus metadatos.

La información de los Asientos Registrales está asociada al código de la Oficina de Registro que los emite, y al Código de Órgano de la Unidad de Tramitación.

Las Facturas Electrónicas necesitan la identificación de la unidad tramitadora y el órgano gestor, identificados con su Código de Órgano.

En la actualidad, no existe en el Principado de Asturias una sincronización automática con DIR3. El alta de unidades se hace de forma centralizada desde el Servicio de Atención Ciudadana, previa solicitud de la unidad tramitadora correspondiente. La solicitud de alta, bajas o modificaciones se realizará a la siguiente cuenta de correo electrónico: [CODIGODIR3@asturias.org](mailto:CODIGODIR3@asturias.org)



## 2. Sistemas de identificación y firma en las Administraciones Públicas

### 2.1. ¿Cómo pueden identificarse las Administraciones Públicas?

La identificación electrónica en las Administraciones Públicas tiene dos vertientes. Por un lado, habrá un marco tecnológico que proporcionará a la Administración los medios para ejercitar la identificación y la firma por medios electrónicos. Pero por otra parte y no menos importante cada Administración debe determinar normativamente la delimitación del uso de dichos medios de identificación y firma en los procedimientos.

Ya en la Ley 11/2007 a diferencia de la legislación precedente se menciona la posibilidad de escoger el tipo de firma a utilizar para cada procedimiento o trámite y admite criterios de riesgos a la hora de determinar qué firma se tendrá que utilizar adoptando como criterio general *“la firma electrónica reconocida como paradigma de la identificación y la autenticación”*.

Las Administraciones Públicas podrán identificarse mediante el uso de un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica. En estos casos, se sigue la regla general de exigir **«la identificación y la autenticación del ejercicio de la competencia»**, exigible en toda actuación administrativa.

La Política de Firma y Certificados del Principado de Asturias regula para el ámbito de su competencia los aspectos particulares y potestativos que se derivan de la normativa de rango superior de Firma Electrónica, tal y como prescribe el artículo 40.

Los organismos que debieran publicar información propia en sus portales o sedes deberán publicarla firmada con “al menos” el certificado de Sello del organismo que ejerce la competencia en la materia.

### 2.2. ¿Es siempre necesario un certificado para tramitar electrónicamente?

Aunque la ley no es muy clara al diferenciar los procesos de Identificación y de firma para las Administraciones es necesario valorarlos de forma separada ya que su objeto, justificación y requisitos son diferentes. En el artículo



40 se refiere a sistemas de identificación de forma entidades u organismos. Los artículos 42 y 43 versan sobre firma. Un proceso de Identificación no necesariamente implica la realización de una firma. Lo que sí es posible y frecuente es que se utilicen certificados como medio de identificación y en algunos casos “la firma” actúa como medio de identificación.

Un certificado podrá requerirse para la identificación, para la firma o para el cifrado de datos. Cuando se conoce la clave privada de una persona o entidad se adquiere la capacidad de identificarse o firmar en nombre suyo, como también poder acceder a datos confidenciales o secretos. Por tanto, si el acto administrativo a realizar o el documento a consultar deben de cumplir altos requisitos de seguridad será necesario utilizar algún tipo de certificado, aunque para la identificación realmente no se vaya a firmar ningún documento.

Para el caso de la firma electrónica habrá que valorar si el producto o estado del acto administrativo requiere acreditar la competencia, la persona física que realiza el acto, el tiempo en el que este se produce y en virtud de este análisis serán necesarios unos certificados u otros.

Otro uso de diferenciado de los certificados es en el caso de la actuación administrativa automatizada. La identificación y autenticación mediante certificado se realizan en el momento de puesta en marcha de la aplicación, ya que la aplicación tiene que tener acceso a la clave privada del sello de órgano, administración pública o entidad de derecho público.

### 2.3. ¿Qué sistemas de firma se permiten en las Administraciones Públicas?

En primer lugar, habría que diferenciar si la firma se realiza en el contexto de una actuación administrativa automatizada, supuesto que se recoge en el artículo 42 o si se realiza dentro de un proceso electrónico no catalogado como tal (Artículo 43. Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas). Los medios para el ejercicio de la Firma electrónica serían los siguientes

1. Procedimientos Electrónico Automatizado
  - ▶ Sello electrónico
  - ▶ Código Seguro de Identificación (CSV)
2. Procedimiento electrónico
  - ▶ Certificados cualificados.



## 2.4. ¿Cómo obtener un certificado de sello electrónico?

El Principado de Asturias ha adoptado como política propia la Política de Firma Electrónica y de Certificados de la Administración General del Estado y en el apartado 5 del Anexo regula el uso y gestión de los certificados de sello. Los certificados de sello electrónico se utilizarán exclusivamente para la actuación administrativa automatizada definida en el artículo 41 de la LRJSP.

El nombre del titular del órgano competente, continúa siendo opcional dentro de los datos identificativos del certificado. En el Principado de Asturias, aunque se recoge la información para la gestión de los certificados de sello centralizados, ésta no se incluirá en los datos identificativos del mismo.

En el Anexo de la Política de Firma Electrónica y Certificados del Principado de Asturias se determinan los 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 para los que fueran usados certificados de sello.

**La creación de sellos electrónicos se realizará mediante Resolución del órgano competente en materia del procedimiento y se publicará en la sede electrónica.** Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

## 2.5. Diferencias entre certificado de sello no reconocido y certificado de sello cualificado

A partir de la entrada en vigor del reglamento eIDAS, el 1 de Julio de 2016, REGLAMENTO (UE) No 910/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, los certificados de sello electrónico utilizados en las Administraciones Públicas pasarán a calificarse de la forma siguiente:

► **Certificados de sello no reconocido no cualificado:** Los certificados emitidos antes de la entrada en vigor del Reglamento eIDAS y al amparo de la ley 11/2007. Estos certificados podrán seguir utilizándose hasta su caducidad o renovación. Serán válidos entre las administraciones españolas que así expresamente lo hayan contemplado en su normativa. No serán válidos para actuaciones administrativas transfronterizas.



► **Certificado de sello cualificado:** Los certificados emitidos al amparo del reglamento de la UE 910/2014. Estos certificados deberán ser admitidos a partir de la entrada en vigor del reglamento tanto en las actuaciones de las Administraciones Públicas Españolas como las que se realicen entre estados miembros de la UE.

El **certificado cualificado de sello**, será el único certificado reconocido y válido una vez transcurrido el periodo de moratoria para el uso de los certificados de sello emitidos con anterioridad al Reglamento.

## 2.6. ¿Cómo determinar si es posible la utilización de un sello electrónico?

Corresponde a cada Administración determinar los supuestos y los trámites a los que se puede aplicar el sello de órgano partiendo de una valoración adecuada de los actos administrativos que se pueden hacer de forma automatizada, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, y sin que se produzca una merma de garantías del interesado. Hace falta tener además tener presente la normativa reguladora del Esquema de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y de Protección de Datos de Carácter personal.

La firma con sello electrónico cualificado puede utilizarse siempre y cuando se haya considerado la automatización del procedimiento y la decisión que hubiera que tomarse se pudiera deducir de un proceso de tratamiento de datos programado debidamente y sometido a medidas de control y supervisión adecuados.

Cada certificado de sello electrónico debe de informar además de la titularidad del mismo, de los supuestos para los que está autorizado su uso. **Cualquier uso fuera de estos supuestos supondría una desviación de poder y la posibilidad de anulabilidad del acto.**

## 2.7. ¿Qué es un Código de Seguro de Verificación (CSV)?

El código de verificación electrónica consiste en un conjunto de caracteres a modo de localizador que identifican de forma única los documentos electrónicos.

Cualquier documento que hubiera sido firmado electrónicamente contendrá un código de verificación que permitirá la comprobación de su **inte-**





**gridad y autenticidad con posterioridad a su firma.** “La firma electrónica” es el archivo o documento electrónico resultante. Este es el documento válido a efectos legales. Cualquier impresión o representación gráfica que se haga de él solo es válida en los términos que determine el destinatario de la firma. En general, en este caso, la firma impresa deberá contener un CSV o Código Seguro de Verificación que permite contrastar la copia impresa con la original electrónica. El Código Seguro de Verificación garantiza, mediante el cotejo en la Sede electrónica de referencia la integridad del documento.

En la sede electrónica del Principado de Asturias se podrá acceder a la comprobación de la autenticidad y validez de documentos electrónicos emitidos por ella misma con código seguro de verificación electrónica. Adicionalmente cada órgano, organismo público emisor de documentos electrónicos deberá de poner a disposición de los interesados dentro de su sede o portal las herramientas necesarias para la comprobación de la integridad del documento.



Imagen 7. Servicio de verificación de documentos electrónicos en la sede electrónica del Principado de Asturias



El Código Seguro de Verificación no se aceptará como mecanismo válido de verificación de documentos en las actuaciones administrativas intercomunitarias al no encontrarse cubierto por las decisiones y directivas de servicio vinculadas a la aplicación del Reglamento eIDAS.

## 2.8. ¿Dónde tiene aplicación el Código de Seguro de Verificación (CSV)?

Las Administraciones Públicas pueden utilizar CSV para:

► **Verificar copias impresas de documentos electrónicos:**

Disponer del número de referencia y del código de validación que identifique el documento electrónico o del número de registro en caso de ser un certificado de estar inscrito en un registro.

► **Verificar documentos electrónicos:**

Es necesario tener acceso a dicho documento en el momento de la validación para poder adjuntarlo y enviarlo.

Los interesados (ciudadanos, empleados públicos etc.) podrán consultar la documentación para la que estén autorizados a acceder proporcionando también el código CSV del documento que desean consultar.

## 2.9. ¿Qué medios de identificación pueden utilizar los Empleados del Principado de Asturias

Entre los objetivos de la Política de Seguridad del Principado de Asturias está el de garantizar a los usuarios de los sistemas informáticos de la Administración del Principado de Asturias que sus equipos, recursos y datos estén adecuadamente protegidos frente a cualquier tipo de acceso indebido o la sustracción/manipulación de la información.

En su desarrollo normativo informa sobre los derechos, deberes y responsabilidades en materia de seguridad de la información para el personal de la Administración del Principado de Asturias. En este sentido se establece un primer nivel de identificación basado en un **sistema de claves concertadas**: *“Los empleados tendrán autorizado el acceso únicamente a la información y a los recursos (aplicaciones, correo electrónico, Internet, etc.) que precisen para el desarrollo de sus funciones. Este acceso se realizará a través de una*



*cuenta de usuario (identificador y contraseña) personal e intransferible. Cada usuario es responsable de mantener la confidencialidad de su contraseña y asegurar el uso correcto de su identificador".*

Cuando se precise mayor nivel de seguridad o así lo requiera la normativa de aplicación se añadirán sistemas de identificación más robustos basados en certificados y firma electrónica.

En los procedimientos electrónicos en los que sea necesaria la comprobación previa de la entidad/persona titular que realiza la actuación, la identificación puede realizarse mediante sello del órgano o CSV. Para identificar previamente el actuante concreto, si éste es un empleado público, la ley 11/2007 apostaba claramente por el DNI electrónico, que se admitía incluso como medio para acreditar el ejercicio de la competencia por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas. En los supuestos de Identificación previa cabe la posibilidad de utilizar los siguientes métodos:

▶ **DNI – Electrónico:** Aunque la LRJSP no lo menciona explícitamente sí puede ser reconocido como método de identificación de un empleado público, solo en el sentido de poder verificar que la persona que actúa es quien dice ser. **No acredita que tenga competencia para actuar.**

▶ **Certificado de cualificado de Empleado Público:** Si la competencia sobre la actuación recae sobre un titular, persona física

▶ **Certificado de calificado de Sello:** Siempre que lo único que quiera comprobarse es que el empleado actuante, sea quien sea, actúa en nombre del órgano competente en la materia.

▶ **Certificado con Seudónimo:** Empleado Público con seudónimo según el Real Decreto 1671/2009. Son un subconjunto de certificados cualificados de persona física (0), que, además, son de empleado público con seudónimo

## 2.10. ¿Cómo puede Firmar electrónicamente el personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias

Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 38, 41 y 42 de la LRJSP, la actuación de una Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del titular del órgano o empleado público.

Cada Administración Pública determinará los sistemas de firma electrónica que debe utilizar su personal, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano



en la que presta sus servicios. Por razones de seguridad pública los sistemas de firma electrónica podrán referirse sólo el número de identificación profesional del empleado público.

Salvo los casos que se hubieran descrito como procedimientos administrativos automatizados la firma del titular del órgano o empleado público deberá de realizarse utilizando un certificado personalizado: Certificado cualificado de Empleado Público, o certificado de empleado público con seudónimo según el reglamento eIDAS.

La Política de Firma Electrónica y Certificados del Principado de Asturias regula el marco organizativo y los medios que pueden ser utilizados para la firma.

Para la creación y validación de firmas se recomienda el uso de los servicios publicados en el Catálogo de Servicios de Administración Digital (entre ellos, @firma, Valide), así como la Plataforma de Sellado de Tiempos @TSA. Todos estos servicios están a disposición de las aplicaciones del Principado de Asturias.

En un futuro la Plataforma de identificación y Firma (Cl@ve) permitirá tanto a ciudadanos como al propio personal de la Administración realizar firmas en la nube. La firma se seguirá realizando con certificados electrónicos (máxima seguridad), pero los certificados residirán *“en la nube”*, esto es, se guardarán y custodiarán por la Administración desde su generación, de forma que únicamente se tendrá que invocar su uso a través de una contraseña de acceso. El sistema **Cl@ve firma** permite realizar la gestión del certificado y el proceso de firma de forma transparente, simplificando los aspectos técnicos que más problemas suponían, que era la gestión de los certificados. Los certificados de este nuevo sistema son emitidos por la Dirección General de la Policía (DGP) como autoridad de firma.

## 2.11. Cl@ve y el Aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica

Los sistemas particulares de claves concertadas no permiten una identificación más allá del propio ámbito de la organización. Por tanto, en un contexto de Interoperabilidad y de transacciones electrónicas entre Administraciones deberán de utilizarse plataformas de identificación y firma que permitan el reconocimiento mutuo de la identificación y la autenticación electrónicas.

La plataforma Cl@ve del MINHAP es una plataforma común para la identificación, autenticación y firma electrónica, un sistema interoperable y horizon-



tal que evita a las Administraciones Públicas tener que implementar y gestionar sus propios sistemas de identificación y firma. Al integrarse con la plataforma STORK de Sistemas de identificación europeos se permite la autenticación y la firma de forma transparente mediante un único sistema de Identificación.

La utilización de Cl@ve posibilitará a la Administración del Principado de Asturias y a sus empleados identificarse ante cualquier Administración Nacional o de la Unión Europea que se hubiera adherido a STORK utilizando los mismos medios que para los trámites internos.

Para los trámites o informes que la Administración del Principado de Asturias haya determinado que deban incluir firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basada en certificados electrónicos reconocidos o cualificados necesitará utilizar los servicios de Cl@ve siempre que requiera el reconocimiento o verificación de firmas realizadas con certificados europeos.

Para mejorar la eficiencia de las transacciones electrónicas sin minorar la seguridad se permite la utilización del sello electrónico cualificado para refirmar aquellos documentos que estuvieran firmados previamente por algún sistema particular válido internamente. Esta particularidad permite reducir el número de certificados a ser gestionados y la posibilidad de errores en la validación. También cabría la posibilidad de utilizar el DNI-electrónico como método de identificación y firma en las fases internas del procedimiento electrónico y solo utilizar el Certificado calificado de Sello para la documentación resultante que fuera a ser entregada a otros organismos o Administraciones.

## 3. Archivo electrónico de documentos

### 3.1. El nuevo régimen del archivo electrónico

La LPAC en su artículo 17, establece lo siguiente:

► Cada Administración deberá mantener un **archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados**, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable.



► Los documentos electrónicos deberán **conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento**, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable.

► Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.

Por su parte, la LRJSP, establece en su artículo 46 lo siguiente:

► Todos los **documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos**, salvo cuando no sea posible.

► Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo.

► Los **medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados**. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos, así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados.

### 3.2. Entrada en vigor de las normas y régimen transitorio en materia de archivo

De acuerdo a la Disposición Final Séptima de la LPAC, las previsiones relativas al archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la



entrada en vigor de la Ley, esto es, el 2 de octubre de 2018. Por su parte, la Disposición transitoria cuarta de la LPAC establece que mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y **archivo único electrónico**, 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

La Disposición transitoria primera de la LPAC establece que el archivo de los documentos correspondientes a procedimientos administrativos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley, se registrarán por lo dispuesto en la normativa anterior. No obstante, siempre que sea posible, **los documentos en papel asociados a procedimientos administrativos finalizados antes de la entrada en vigor de esta Ley, deberán digitalizarse** de acuerdo con los requisitos establecidos en la normativa reguladora aplicable.

La Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Principado de Asturias trabaja en estos momentos en el desarrollo y puesta en producción de un sistema de digitalización certificada de documentos que permitirá la transformación de los expedientes correspondientes a los procedimientos administrativos finalizados.

### 3.3. La Política de Gestión de Documentos Electrónicos

Para llevar a cabo el archivo electrónico es necesario que la organización cuente con una política de gestión de documentos, que es la primera de las medidas indicadas en el artículo 21 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica relativo a las condiciones para la recuperación y conservación de los documentos. Dispone este artículo 21 que las organizaciones adoptarán las medidas organizativas y técnicas necesarias para tal fin, entre las que se encuentra *"la definición de una política de gestión de documentos en cuanto al tratamiento, de acuerdo con las normas y procedimientos específicos que se hayan de utilizar en la formación y gestión de los documentos y expedientes"*. El R.D. 4/2010 ENI define en su anexo a la política de gestión de documentos electrónicos como *"el conjunto de orientaciones o directrices que define una organización para la creación y gestión de*



*documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, de acuerdo con las funciones y actividades que le son propias. La política se aprueba al más alto nivel dentro de la organización, y asigna responsabilidades en cuanto a la coordinación, aplicación, supervisión y gestión del programa de tratamiento de los documentos a través de su ciclo de vida”.*

Posteriormente, la **Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos** establece los conceptos relacionados con el desarrollo de políticas de gestión de documentos electrónicos, la identificación de los procesos de la gestión de documentos en el marco de la administración electrónica y los principios necesarios para el desarrollo y aplicación de políticas de gestión de documentos electrónicos por parte de todos los órganos de la Administración y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquélla.

Por Resolución de fecha 22 de marzo de 2016, de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana se aprobó la **Política de Gestión de Documentos del Principado de Asturias**. La Política de Gestión de documentos del Principado de Asturias (PGd\_Pa) comprende el conjunto de directrices, en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, organismos autónomos y entes Públicos, para la producción y gestión de documentos administrativos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, de acuerdo con las funciones y actividades que les son propias. Dicha Política es de aplicación para todo el sector público autonómico.

### 3.4. Soporte funcional para la gestión de documentos en el Principado de Asturias

Los sistemas corporativos que han sido establecidos para la gestión de documentos en el ámbito del Principado de Asturias son los siguientes:

► **Sistema de Gestión e Información de Archivos (SIGIA)**

Es el repositorio corporativo de documentos y deberá estar integrado con las infraestructuras y servicios comunes de la Administración del Principado de Asturias, en lo que se refiere a la gestión de documentos. **Este sistema soporta toda la gestión de los archivos del Principado de Asturias.**

► **Sistemas de tramitación de procedimientos/expedientes**

Para asegurar la eficacia de la gestión de documentos, los distintos sistemas de tramitación administrativa deben estar integrados con el sistema





corporativo de Gestión e información de archivos (SIGIA), y adoptarán su mismo modelo de gestión de documentos.

En la Intranet del Principado de Asturias se puede consultar el **Catálogo de Aplicaciones y de Sistemas de tramitación administrativa del Principado de Asturias**



**Imagen 8.** Imagen de la información de los sistemas de información existentes en la Intranet del Principado de Asturias

► **Servicios de carácter externo** que ofrece la organización, que son necesarios para la gestión de documentos e incluyen la integración con otros sistemas de tramitación, las cartas de servicio y las bases de datos corporativas.





INICIO DEL PROCEDIMIENTO

# 1. Clases de inicio de los procedimientos

La LPAC sigue distinguiendo en el capítulo II del Título IV entre las dos clases de inicio de los procedimientos que se contemplaban en la LRJPAC: **inicio de oficio e inicio a instancia del interesado**. También se contempla la posibilidad de que el órgano competente, con anterioridad al inicio del procedimiento, pueda abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento (artículo 55). Como novedad con respecto a lo establecido en la LRJPAC, se establecen reglas de competencia en esta materia señalando que las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

Por otro lado, también como novedad importante, el artículo 56 de la LPAC hace una **enumeración de las medidas provisionales que puede adaptar el órgano competente**. Esta enumeración no existía en la LRJPAC. Así pues, las medidas que se pueden adaptar como medidas provisionales, en los términos previstos en la **Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil** son las siguientes:

- a) Suspensión temporal de actividades.
- b) Prestación de fianzas.
- c) Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.
- d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.
- e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.
- f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.
- g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.
- h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.



i) Aquellas 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.

## 1.1. Inicio por la Administración

De conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la LPAC, los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. Esto no constituye ninguna novedad respecto a la regulación de la LRJPAC. No obstante, lo que sí es una novedad es la definición de que cada uno de los elementos que se enumeran en ese artículo 58:

▶ Se entiende por **propia iniciativa**, la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación (artículo 59 de la LRJPAC)

▶ Se entiende por **orden superior**, la emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento. En los procedimientos de naturaleza sancionadora, la orden expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.

▶ Se entiende por **denuncia**, 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.

## 1.2. Inicio del procedimiento por denuncia

Como novedad, el artículo 62 regula con mayor extensión que lo hacia la LRJ PAC el inicio del procedimiento por denuncia. Se hace un resumen de esas novedades:

▶ Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de



la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

▶ Cuando la denuncia invocará un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión.

▶ **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 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.**

▶ **La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.**

### 1.3. Especialidades del inicio de oficio en los procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial

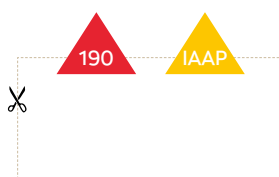
Los artículos 63, 64 y 65 de la LPAC regulan diversas especialidades relacionadas con los procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial. Las reglas se resumen a continuación:

▶ Los procedimientos de naturaleza sancionadora **se iniciarán siempre de oficio** por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

▶ **No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada**, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.

▶ El acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculcado.

▶ Cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial **será necesario que no haya**



prescrito el derecho a la reclamación del interesado al que se refiere el artículo 67 (*el derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo*).

► El acuerdo de iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo.

► En caso de inicio por parte de la Administración del procedimiento de responsabilidad, **éste se instruirá, aunque los particulares presuntamente lesionados no se personen** en el plazo establecido.

#### 1.4. Inicio del procedimiento a solicitud del interesado

El artículo 66 de la LPAC se dedica a la regulación de la solicitud del interesado. Este artículo contiene algunas novedades respecto al artículo 71 de la LRJPAC.

Respecto al contenido obligatorio de las solicitudes hacemos un examen comparativo:

Ley 39/2015	Ley 30/1992
Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.	Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente,
Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.	Identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud	Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud
Lugar y fecha	Lugar y fecha



Ley 39/2015	Ley 30/1992
Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio	Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio
Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.	Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige

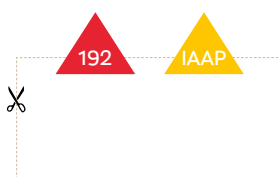
Los principales cambios vienen derivados de la implantación del régimen de notificación electrónica y la exigencia de identificar el órgano, centro o unidad administrativa con un código de identificación.

Por ello, las **oficinas de asistencia en materia de registros** estarán obligadas a facilitar a los interesados el **código de identificación si el interesado lo desconoce**. Asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes<sup>42</sup>. De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados electrónicamente o en las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación.

El artículo 66.4 recoge una importante novedad y es que **las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes**. Estos modelos, de uso voluntario, estarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones Públicas. Este artículo es una evolución del artículo 70.4 de la Ley 30/1992, en el que se disponía que las Administraciones Públicas debían «*establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas*».

Por su conexión con el artículo 70.4 de la Ley 30/1992, el artículo 66.4 permite (e impone) la normalización de las solicitudes correspondientes a pro-

<sup>42</sup> El Principado de Asturias está utilizando en estos momentos el código DIR 3 que es el mismo que se utiliza para la gestión de las facturas electrónicas.





cedimientos que, por implicar la presentación masiva de solicitudes o suponer una carga de información excesiva, deberían contar con modelos que faciliten la aportación de datos por los interesados y la consiguiente operatividad de la gestión de todos los procedimientos<sup>43</sup>.

Por su parte, el artículo 66.6. establece **que cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados.**

## 1.5. Subsanación y mejora de la solicitud

El artículo 68 establece que si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá

---

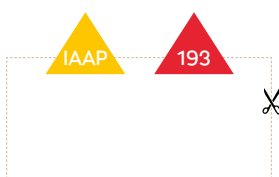
<sup>43</sup> Un ejemplo de los modelos a los que se refiere el artículo 66.4, que además invoca la propia Ley 39/2015, es la Resolución de 11 de noviembre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se aprueban los modelos normalizados de solicitud de nacionalidad por residencia en el ámbito del Ministerio de Justicia y se dictan instrucciones sobre su utilización ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12273](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-12273)). Pero posiblemente sea el precepto se utilice también para dar cobertura a distintas soluciones tecnológicas que faciliten las relaciones con las Administraciones Públicas por medios electrónicos.

Una de ellas, quizá la más evidente, permitiría desarrollar mecanismos para que un interesado pueda formular en una única comunicación varias solicitudes que pongan en marcha procedimientos distintos, reduciendo así las cargas administrativas. Un ejemplo sería el modelo de solicitud del certificado individual de reconocimiento de la existencia de obligaciones pendientes de pago que han de presentar los contratistas:

[http://www.agenciatributaria.es/static\\_files/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/PagosProveedores/Nota\\_informativa\\_certificados\\_individuales.doc](http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/PagosProveedores/Nota_informativa_certificados_individuales.doc)

Con carácter general, debe rellenarse una solicitud por cada obligación reclamada. Pero se permite la posibilidad de presentar una solicitud general o “masiva” que se refiera a varias facturas.

Pero no cabe descartar tampoco que se utilice para permitir, por ejemplo, la presentación de varias solicitudes en representación de varias personas. Quizá por uno de las personas habilitadas, en los términos del artículo 5.7 LPAC, para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados, cuando la actividad que desarrollen en representación de los distintos interesados tenga una cierta homogeneidad.



por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.

A continuación, como ya hacia el artículo 71 siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

Y, además, como importante novedad se establece que si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 (los sujetos obligados a relacionarse de forma electrónica) presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.

## 1.6. Declaración responsable y comunicación

El artículo 69 recoge en los mismos términos dos conceptos que introdujo la **Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**: se trata de la declaración responsable y la comunicación.

Se entenderá por **declaración responsable** *“el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”*. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. La LPAC añade que *“las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.”*

En cuanto a la **comunicación**, se entenderá *“aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.”*



La LPAC precisa que únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, **sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente**.

## 2. Funcionamiento de la Oficina Virtual

### 2.1. Inicio electrónico del procedimiento en el Principado de Asturias

El Principado de Asturias dispone de un servicio electrónico que permite al interesado que iniciar un procedimiento de forma electrónica. Se trata de la **Oficina Virtual**. Se puede acceder a esta oficina mediante dos formas:

#### I. A través del portal propio del Principado de Asturias ([www.asturias.es](http://www.asturias.es))

A través de la sede electrónica del Principado de Asturias “*Servicios y Trámites*” se puede acceder a un buscador que permite localizar los servicios y trámites disponibles para los ciudadanos y las empresas.

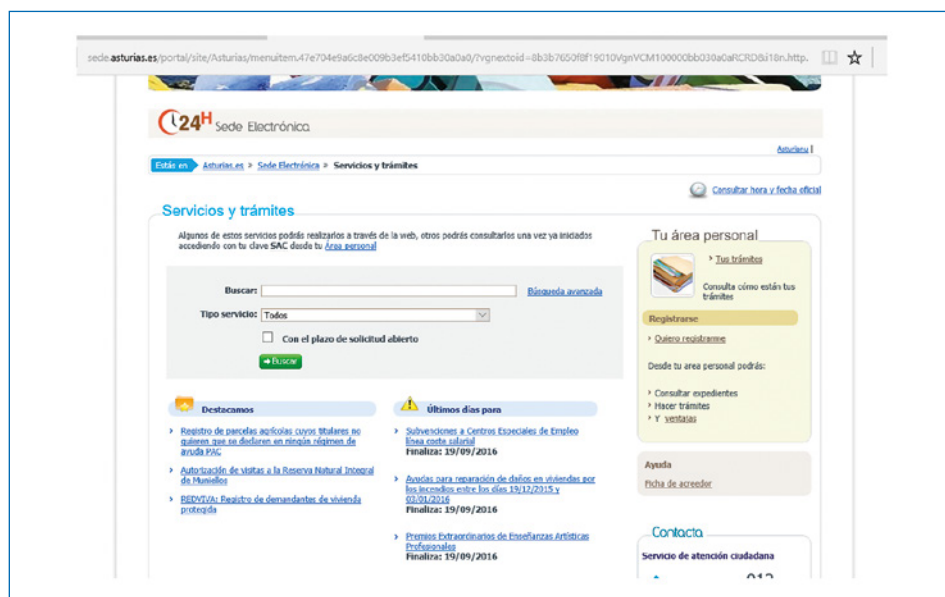


Imagen 9. Buscador de trámites en la sede electrónica del Principado de Asturias

La búsqueda que se puede realizar:

- ▶ general, por tema o por tipo de servicio
- ▶ avanzada que permite buscar servicios o procedimientos con el plazo abierto o que no necesiten certificado digital.

## II. A través del Punto de Acceso General (PAG)

Como ya se ha comentado en el apartado correspondiente al SIA, Asturias ya tiene accesibles a través del PAG más de 480 procedimientos y servicios. En estos casos, los trámites que se pueden realizar ante la Administración del Principado pueden localizarse fácilmente a través de la opción de "Trámites" accediendo posteriormente a la funcionalidad de "encuentra tu trámite". En la parte lateral izquierda aparece unos selectores que permiten seleccionar los trámites en función de las distintas Administraciones: Ministerio, Comunidades Autónomas, Administración Local, Universidades y Unión Europea.

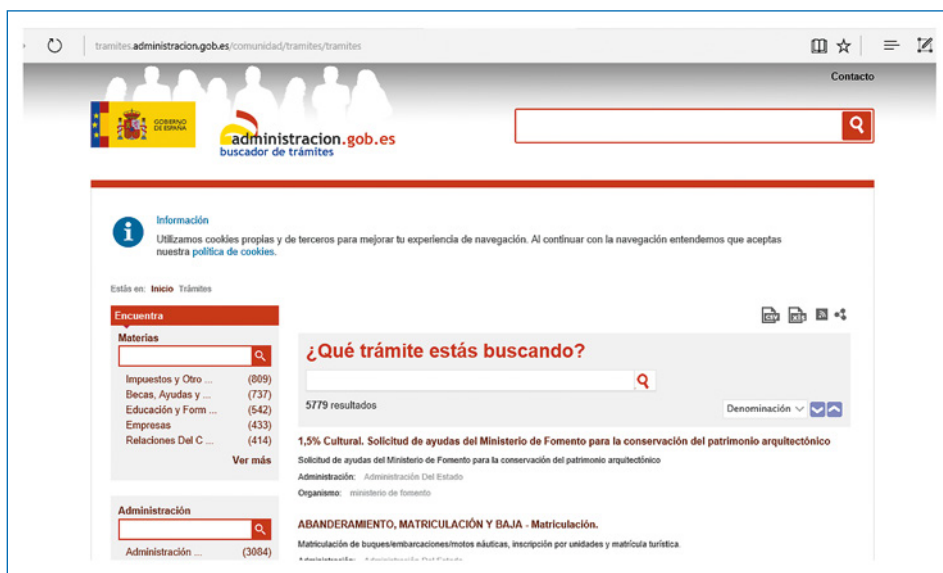


Imagen 10. Buscador de trámites en el Punto de Acceso General

Tanto si el ciudadano accede a través de la sede electrónica, como se lo hace a través del Punto General de Acceso, el ciudadano o la empresa



puede conseguir acceder al enlace web a nuestra sede donde puede iniciar el procedimiento de forma electrónica o de forma presencial. Solo tiene que acceder a la opción de completar el formulario online y le aparece la **ficha de servicio del Principado de Asturias** para que pueda iniciar electrónicamente el procedimiento con total validez jurídica. Esta funcionalidad de servicio implica:

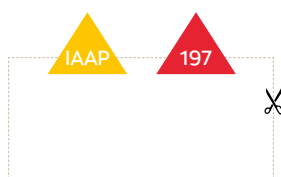
- a. Acceso a la ficha de servicio del procedimiento y posibilidad de presentación telemática de la solicitud, acompañada de la identificación y firma de la persona interesada.
- b. Presentación de copias de documentos electrónicos adjuntos a la solicitud.
- c. Acuse de recibo por medios electrónicos que acredite la fecha de presentación (sellado de tiempo).

Las unidades administrativas reciben la información presentada por los ciudadanos a través de la Oficina Virtual, bien a través de las unidades de asistencia al registro, o bien a través de sus sistemas de tramitación (EUG). En todo caso, los documentos que se reciben por oficina virtual quedan custodiados de forma permanente por el Principado de Asturias.

## 2.2. Las fichas de servicio en el Principado de Asturias y los formularios electrónicos

La ficha de servicio se realiza por cada unidad administrativa a través de la aplicación corporativa del **Catálogo de Trámites y Servicios (TRASGU)**. El alta de unidades se hace de forma centralizada desde el Servicio de Publicaciones, Documentación y Archivos, previa solicitud de la unidad tramitadora correspondiente.

Todas las fichas de servicio tienen asociado un formulario que se normaliza bajo unos criterios uniformes para todo el Principado de Asturias. La solicitud de normalización de formularios o modificaciones se realizará a la siguiente cuenta de correo electrónico: **FORMULARIOS@asturias.org** La



normalización de formularios conllevará el alta en el Sistema de Información Administrativa (SIA)<sup>44</sup>.

Todos los procedimientos del Principado de Asturias han de disponer en la sede electrónica de la Administración una ficha de servicio con todos los datos correspondientes al procedimiento y el correspondiente formulario electrónico normalizado.

### 2.3. El Registro electrónico General de la Administración General del Estado

El Registro Electrónico General de la Administración General del Estado es un punto para la presentación de solicitudes, escritos y documentos con destino a cualquier órgano administrativo dependiente:

1. De la Administración General del Estado, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos.

2. Del resto de Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas, Entidades Locales, etc.) que estén integradas en el **Sistema de Interconexión de Registros (SIR)** que no cuenten con un procedimiento electrónico o formulario normalizado.

Se puede acceder al Registro Electrónico General de la Administración General del Estado a través de la siguiente dirección: <https://rec.redsara.es/registro/action/are/acceso.do> Igualmente se puede acceder a través del Punto de Acceso General: <http://administracion.gob.es/>

**El justificante entregado por el Registro Electrónico General de la AGE tiene validez** a efectos de plazo de presentación de la documentación

---

<sup>44</sup> Se ha producido un cambio en el sistema tecnológico de producción de formularios electrónicos optando por la inclusión de un formato abierto, tal y como exige el artículo 11 del Real Decreto 4/2010 del ENI. Se ha seleccionado para ello el formato PDF (Portable Document Format, formato de documento portátil) Este formato es de uso generalizado y se ha revelado con el paso del tiempo como el método más eficaz y fiable de distribuir documentos en Internet, habiendo sido adoptado por la Organización Internacional de Normalización (ISO) como el estándar para el archivo de documentos electrónicos, lo cual es garantía de su uso y generalización.



de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la LPAC (inicio de cómputo de plazo)<sup>45</sup>

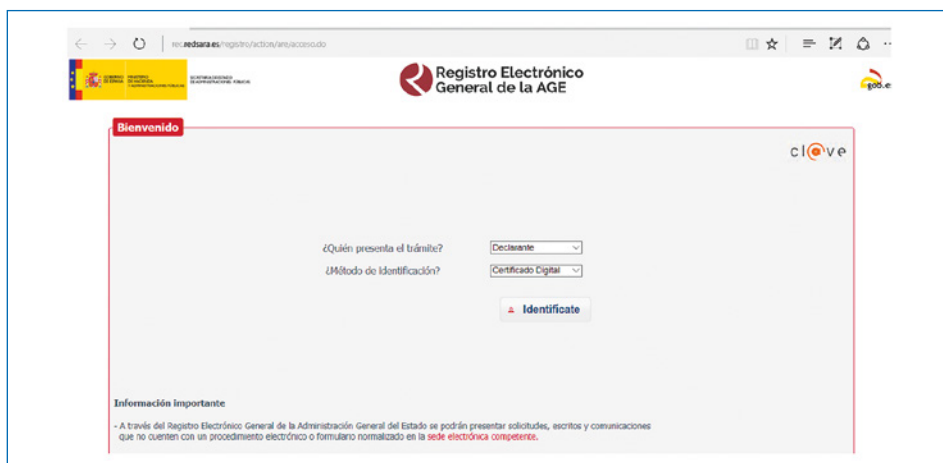


Imagen 11. Registro Electrónico General de la Administración General del Estado

El Principado de Asturias está integrada en el Sistema de Interconexión de Registros por tanto está habilitada para recibir solicitudes y documentación a través del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado.

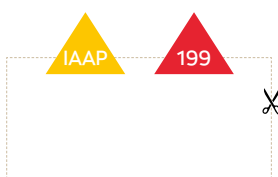
<sup>45</sup> El funcionamiento del registro electrónico se regirá por las siguientes reglas:

a) Permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.

b) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.

c) El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento



## 2.4. Los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente en el Principado de Asturias

Los sujetos a los que se refiere el artículo 14.2 de la LPAC<sup>46</sup> tienen dos posibilidades para relacionarse electrónicamente con el Principado de Asturias y presentar solicitudes, escritos y comunicaciones

▶ Acudir a la sede electrónica del Principado de Asturias y abrir la correspondiente **ficha de servicio**.

▶ Acudir al Registro Electrónico General de la Administración General del Estado <https://rec.redsara.es/registro/action/are/acceso.do>

En ambos casos, **la documentación entregada por los interesados llegará de forma electrónica al gestor a través de la aplicación de Registro del Principado de Asturias.**

---

<sup>46</sup> Los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración son:

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.







ORDENACIÓN  
E INSTRUCCIÓN  
DEL PROCEDIMIENTO

# 1. El expediente administrativo en el Principado de Asturias

## 1.1. ¿Qué es el expediente administrativo?

Según el artículo 70 de la LPAC, el expediente administrativo es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

## 1.2. ¿Qué formato tiene que tener el expediente?

Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

## 1.3. La formación y la estructura del expediente administrativo

La Norma Técnica de Interoperabilidad del Expediente Electrónico aprobado por Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, establece la **estructura de los expedientes electrónicos**, que incluye documentos electrónicos, índice electrónico, firma electrónica y metadatos mínimos obligatorios, así como las especificaciones para los servicios de remisión y puesta a disposición; para los aspectos relativos a la gestión y conservación de los expedientes electrónicos se remite a la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos aprobada por Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

Conforme a la Norma Técnica de Interoperabilidad del Expediente Electrónico, los componentes de un expediente electrónico son:



► **Documentos electrónicos**, que cumplirán las características de estructura y formato establecidas en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento electrónico. Los documentos electrónicos podrán incluirse en un expediente electrónico bien directamente como elementos independientes, bien dentro de una carpeta, entendida ésta como una agrupación de documentos electrónicos creada por un motivo funcional, o bien como parte de otro expediente, anidado en el primero.

► **Índice electrónico que recogerá el conjunto de documentos electrónicos asociados al expediente en un momento dado y, si es el caso, su disposición en carpetas o expedientes.**

► **Firma del índice electrónico** por la Administración, órgano o entidad actuante de acuerdo con la normativa aplicable.

► **Metadatos** del expediente electrónico.

#### 1.4. Sistemas de información disponibles para la tramitación de expedientes electrónicos en la Administración del Principado de Asturias

Uno de los objetivos principales de las Leyes 39/2015 y 40/2015 es el de **eliminar por fin la separación regulatoria entre procedimiento electrónico** (regulado hasta el momento por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos) **y procedimiento administrativo** (regulado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). A partir de ahora solo existirá un procedimiento administrativo y esto solo será electrónico<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Esta nueva realidad legislativa también viene acompañada de la progresiva, aunque desigual, implantación del expediente electrónico en muchas Administraciones Públicas, derivada de la aplicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio y muy especialmente de lo establecido en su disposición final tercera. Esta disposición establecía los límites de tiempo máximo en que cada Administración Pública debería de haber procedido a adaptar necesariamente sus procedimientos para hacer efectivo el derecho a los ciudadanos a relacionarse con ella de forma electrónica, resultando que el margen de disponibilidad (adaptación) en cuanto a la informatización de los procesos administrativos podía ser mayor o menor dependiendo del nivel territorial de Administración. En el caso de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, la obligación



Para el cumplimiento de estas exigentes medidas técnicas y de seguridad es preciso que la Administración del Principado de Asturias se encuentre en un estado tecnológico óptimo y adecuado, en concreto, que disponga de las herramientas informáticas que pueden ser soporte de expedientes y documentos electrónicos. Desde este punto de vista, en la actualidad se disponen de dos tramitadores básicos que tuvieron y mantienen carácter corporativo; se trata del **Sistema de Producción, Información y Gestión Administrativa (en adelante SPIGA)** y del **Escritorio Unificado del Gestor (en adelante EUG)**. El primero se basa en un modelo de arquitectura cliente-servidor mientras que el segundo es una herramienta corporativa desarrollada según las especificaciones técnicas del Framework propio del Principado de Asturias (FW-PA)

Solo la última versión de EUG es y podrá ser soporte de procedimientos electrónicos cuando la misma esté completamente evolucionada. SPIGA es una plataforma en abandono.

La unidad administrativa que no disponga de un tramitador deberá solicitarlo a través del **Centro de Gestión de Servicios Informáticos (CGSI) de la Administración del Principado de Asturias** mediante formulario de inicio de proyecto. Hay que tener en cuenta que el proceso de implantación de un procedimiento en EUG conlleva:

1. La **definición del procedimiento y del equipo de trabajo**. En esta fase intervendrán necesariamente un analista funcional, un analista técnico, el instructor/es del procedimiento correspondiente, y cualesquiera otros que se estime oportuno. En esta fase se realizará el análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio abordará al menos los siguientes puntos:

- a. Publicación de contenido en el portal/sede.

---

de informatización debía de cumplirse en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009. En el ámbito de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, esa informatización dependía de las disponibilidades presupuestarias lo cual suponía que podría incumplirse la ley sin consecuencias prácticas.



b. Supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones...

c. Previsión de medios o instrumentos de participación, transparencia e información.

d. Reducción de los plazos, evaluación del sentido del silencio y tiempos de respuesta.

e. Racionalización de la distribución de cargas de trabajo.

f. Información sobre la documentación a aportar en la solicitud, formularios, plantillas generadas a lo largo del procedimiento.

g. Definición del flujograma del procedimiento.

h. Necesidades específicas: informes, estadísticas, formatos a utilizar para envío de información, etc.

i. Calendario de trabajo.

j. Cláusulas, existencia de los ficheros exigidos por la LOPD, canales utilizados, mail/sms a tener en cuenta, interoperabilidad entre Administraciones u otras organizaciones o instituciones.

2. El **desarrollo y periodo de prueba**. El desarrollo del proyecto EUG se realizará por el equipo de trabajo que se determine en la fase anterior. En esta fase, se realizarán las parametrizaciones necesarias, todas las pruebas para garantizar la calidad del servicio o del procedimiento implementado y la formación a los gestores. En este punto se seguirán las metodologías establecidas en la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

También poner de manifiesto que existen otras herramientas de tramitación que son mantenidas por la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y que producen actos administrativos (Por ejemplo, P.A.C.A. – PRINCIPADO DE ASTURIAS CONTROL DE AYUDAS AGRARIAS).

## 1.5. Remisión del expediente

Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en la Norma Técnica de Interoperabilidad del Expediente Electrónico y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e



inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

Para el intercambio de expedientes electrónicos entre Administraciones públicas en procesos de actuación automatizada

a) Se utilizará preferentemente la **Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas** como medio para la transmisión (red SARA)<sup>48</sup>.

b) Si el expediente electrónico forma parte de un asiento registral, éste será tratado como adjunto del mensaje de datos de intercambio según lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las Entidades Registrales.

En caso de intercambio de expedientes electrónicos entre Administraciones públicas que suponga una transferencia de custodia o traspaso de responsabilidad de gestión de expedientes que deban conservarse permanentemente, el órgano o entidad transferidora verificará la autenticidad e integridad del expediente en el momento de dicho intercambio.

## 1.6. Caso especial remisión de los expedientes electrónicos a la Administración de Justicia

De conformidad con lo establecido en el artículo 37.4 de la **Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia**, los expedientes y

---

<sup>48</sup> La Red SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) es un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las Administraciones Públicas Españolas e instituciones europeas facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios. Se puede consultar más información sobre esta infraestructura en el siguiente enlace:

<http://administracionelectronica.gob.es/ctt/redsara#.V7At5ZiLTIU>

El Principado de Asturias utiliza esta red para mantener relaciones con el resto de Administraciones Públicas. Además, el Principado de Asturias como Comunidad Autónoma, tiene el papel de Proveedor de Acceso a la Red SARA (PAS) lo que implica que la conexión directa a la Red SARA se proporciona a través de un Área de Conexión (AC) que se ubicará en las dependencias de la propia Administración para sus Unidades, Organismos y Entidades de Derecho Público dependientes y, en el caso de las Comunidades Autónomas, también para las Administraciones Locales de su ámbito territorial.



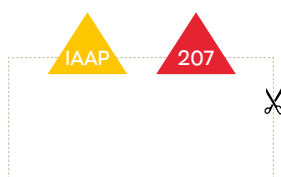
demás actuaciones que deban ser remitidos por otras Administraciones y organismos públicos deberán realizarse en todo caso por vía telemática a través de la correspondiente sede judicial electrónica. El expediente administrativo electrónico habrá de cumplir los requisitos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y deberá remitirse debidamente foliado mediante un índice electrónico que permita la debida localización y consulta de los documentos incorporados<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Téngase en cuenta la **Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 8 de mayo de 2015, recurso 422/2014 que resuelve un conflicto sobre la obligación de remitir a los Tribunales de Justicia los expedientes administrativos en formato electrónico**. La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) remitía de modo ordinario a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Castilla y León los expedientes administrativos en formato digital cuando le eran requeridos por causa de la interposición de los recursos contencioso-administrativos. Ante la oposición de la AEAT a cambiar de criterio y remitir los expedientes en soporte papel, el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Castilla y León adoptó dos acuerdos señalando, en síntesis, la obligación que tiene la AEAT de remitir los expedientes en papel cuando así le sea requerido ya que no se considera admisible la sola remisión del expediente electrónico cuando faltan las necesarias condiciones tecnológicas en el órgano judicial para poder desarrollar su función eficientemente. La Abogacía del Estado sostenía que *“esa exigencia hace que la Agencia haya de imprimir los expedientes que solo posee en formato electrónico con el consiguiente gasto de dinero, recursos y tiempo”*. Esta situación llega al Consejo General del Poder Judicial que adopta un acuerdo por parte de su Comisión Permanente con fecha 23 de octubre de 2013, con el siguiente tenor:

*“A la vista del contenido de los Acuerdos de fecha 20 de mayo y 3 de octubre de 2013, del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, por los que se dispone que la remisión de los expedientes administrativos de las Administraciones Públicas ha de ser efectuada a la mencionada Sala en formato papel, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, en uso de las facultades de examen de legalidad de los acuerdos gubernativos que le corresponde, declara que ambos acuerdos no se ajustan a la legalidad, resultando procedente, en cambio, la admisión de dichos expedientes administrativos en soporte CD”*

Los magistrados de la Sala del Tribunal de Castilla y León recurrieron ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial anteriormente citado resultando que el Alto Tribunal anula el mismo al entender que éste no debe entrometerse en cuestiones jurisdiccionales como la relativa al modo en que debe enviarse el expediente administrativo en el curso de un proceso. Ahora bien, el Tribunal Supremo deja claro que *“lo hasta aquí dicho no supone que esta Sala comparta, respecto de la cuestión de fondo, el criterio sentado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, con sede en Valladolid, cuestión sobre la que esta Sala del Tribunal Supremo no se pronuncia”* En el fondo, aun cuando el conflicto se zanja del



## 1.7. Puesta a disposición de los expedientes en la sede electrónica del Principado de Asturias

Desde el **Área Personal de la sede electrónica del Principado de Asturias**, los ciudadanos pueden conocer el estado de tramitación de sus expedientes; también se tiene la posibilidad de publicar documentos junto con el estado de tramitación concreto. En algunos casos se ponen a disposición de los usuarios los documentos electrónicos generados para que los puedan descargar y verificar posteriormente a través de la aplicación de consulta y verificación de documentos electrónicos.

Imagen 12. Área Personal de la sede electrónica de la Administración del Principado de Asturias

modo descrito, hay una advertencia del Tribunal Supremo sobre la legitimidad de la remisión de los expedientes administrativos en formato digital.





## 1.8. ¿Todos los documentos que generamos forman parte del expediente administrativo?

Una de las novedades de la LPAC es establecer con claridad lo que no forma parte del expediente administrativo, a saber, la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo. A continuación, se dan unos ejemplos de información que no forma parte de los expedientes:

- ▶ Información contenida en las aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas.
- ▶ Notas, borradores, opiniones, resúmenes.
- ▶ Comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
- ▶ 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.

## 1.9. Impulso y cumplimiento de trámites

¿Cómo se llega a dictar la resolución administrativa que completa el expediente administrativo y pone fin al procedimiento? Mediante los actos de impulso y cumplimiento de trámites, regulados en los artículos 71 a 74 de la LPAC.

El procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y, como novedad respecto a la regulación anterior, a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad. No hay que olvidar que, en el ámbito del Principado, el artículo 9 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración, garantiza la **unidad de expediente en el procedimiento administrativo**, aun cuando en el mismo intervengan diversos órganos de la Administración del Principado de Asturias.

Se mantiene el orden riguroso de incoación en el despacho de los expedientes de homogénea naturaleza, salvo orden motivada en contrario de la que quede constancia. El incumplimiento de este orden dará lugar a responsabilidad disciplinaria y (Ley 30/92 decía "o"), en su caso, remoción del puesto de trabajo.

Las personas designadas instructores o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas responsables de la tramitación, serán responsables



directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos.

También como novedad, se introduce un **principio de concentración de trámites**, de forma que, de acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

La Ley exige que, al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada por medios electrónicos el plazo legal establecido al efecto.

Para el cumplimiento de trámites por los interesados se mantiene el plazo general de diez días a partir del siguiente al de la notificación fijado en la norma anterior, salvo que la norma correspondiente fije un plazo distinto.

Al igual que en la norma anterior, a los interesados que no cumplimenten los trámites, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo. La única cuestión incidental que suspende la tramitación del procedimiento es la recusación.

## 1.10. Actos de tramitación, alegaciones y pruebas

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución se realizarán de oficio y, como novedad, a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Como novedad, se señala 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. Las alegaciones en el procedimiento se regulan sin novedades respecto a la regulación anterior.

En materia de prueba, se siguen admitiendo todos los medios de prueba admisibles en Derecho, regulándose como novedad que su valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil.



En cuanto al periodo de prueba, además del período ordinario no superior a treinta días ni inferior a diez, la Ley permite al instructor decidir la apertura de un periodo extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.

Se incorporan a la LCAP determinadas prescripciones sobre la prueba recogidos hasta ahora en el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, y se establece con carácter general una norma que ya figuraba en algunos procedimientos sancionadores: *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.”* También se prevé que cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.

### 1.11. Informes en el procedimiento

En este apartado interesa destacar que los informes han de ser emitidos a través de medios electrónicos en el plazo de diez días siendo, como en la regulación anterior, facultativos y no vinculantes salvo disposición expresa en contrario (y lo mencionado sobre la prueba).

De no emitirse el informe en plazo, se podrán proseguir las actuaciones, salvo cuando se trate de un informe preceptivo (Ley 30/92 exigía que fuese también “determinante” para la resolución del procedimiento) en cuyo caso podrá suspenderse el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento.

### 1.12. Participación de los interesados en el procedimiento

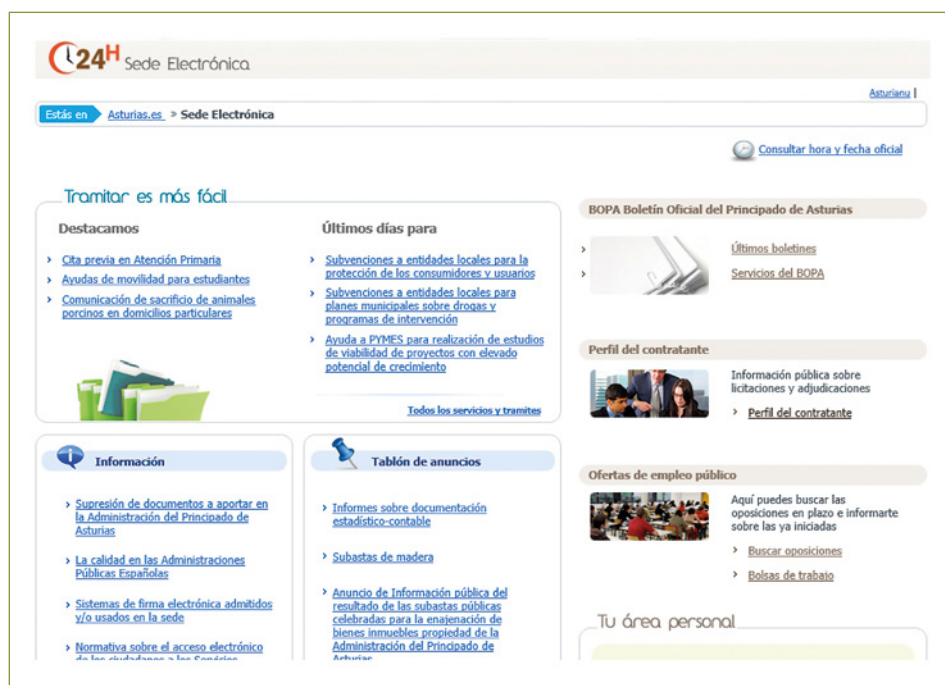
El trámite de audiencia ha de tener en cuenta las limitaciones previstas en la Ley de Transparencia. Como novedad, se prevé que **la audiencia a los interesados sea anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.**

En el trámite de información pública, trámite que podrá realizarse, como con la regulación anterior, cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera,



el anuncio, que se publicará en el diario oficial correspondiente, señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

Por tanto, en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, la documentación que integre el trámite de información pública debe estar a disposición del público en la sede electrónica <https://sede.asturias.es>. En la actualidad, la documentación que forma parte del anuncio de información pública se encuentra en el apartado “**Tablón de Anuncios**” de la sede.



**Imagen 13.** Tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración del Principado de Asturias

### 1.13. Tramitación simplificada del procedimiento

El órgano competente para la tramitación de un procedimiento puede acordar su tramitación simplificada cuando lo aconsejen:



- a) razones de interés público o
- b) la falta de complejidad del procedimiento.

La decisión puede adoptarse:

- a) de oficio, debiendo notificarlo a los interesados. Si alguno de ellos manifiesta oposición expresa, ha de volverse a la tramitación ordinaria;
- b) a solicitud de los interesados, debiendo resolverse en el plazo de cinco días, sin posibilidad de recurso, siendo el silencio administrativo desestimatorio.

Es una decisión revocable, pudiendo acordarse la tramitación ordinaria en cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución.

### 1.14. ¿En qué plazo se debe tramitar un procedimiento simplificado?

Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, estos procedimientos deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada.

Se enumeran a continuación los trámites que se recogen en la LPAC dentro del procedimiento simplificado:

- a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
- b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
- e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.
- f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.
- g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver.

El órgano competente solicitará la emisión del Dictamen en un plazo tal que permita cumplir el plazo de resolución del procedimiento. El Dictamen podrá ser emitido en el plazo de quince días si así lo solicita el órgano competente.



En todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución. Cuando el Dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.

h) Resolución.

### 1.15. ¿Esta tramitación simplificada cabe para todo tipo de procedimientos?

La respuesta es que no. En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria (por ejemplo, que se exigiera información pública)

### 1.16. Reglas especiales para determinados procedimientos en materia de simplificación

► RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL: Cabe esta tramitación simplificada cuando se considere inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización.

► SANCIONADOR: Cabe la tramitación simplificada cuando el órgano competente para iniciar considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve. En este caso, no cabe que los interesados formulen oposición expresa para volver a la tramitación ordinaria.





**FINALIZACIÓN Y REVISIÓN  
DEL PROCEDIMIENTO**

# 1. Formas de terminación del procedimiento

La nueva LPAC recoge en su artículo 84 las formas de terminación del procedimiento y que son:

- ▶ la resolución
- ▶ el desistimiento
- ▶ la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y
- ▶ la declaración de caducidad.

El artículo 84, en su apartado 2 recoge como lo hacía la Ley 30/1992 la terminación por causas sobrevenidas, estableciendo la obligación de motivar la resolución.

Una cuestión novedosa relacionada con la resolución presunta del procedimiento administrativo es que se establece que en procedimientos a instancia de parte el órgano competente para resolver emitirá de oficio y en el plazo de quince días desde el vencimiento del plazo para resolver, el certificado acreditativo de su producción (artículo 24.4 de la LPAC). No deja de ser curioso, por un lado, que quien no promovió la respuesta a tiempo, ahora tendrá la obligación de dar por escrito la *"respuesta presunta"*, lo que además será prueba para quejarse de su actuación, si bien la Ley se queda corta pues no nos dice que pasa si no se emite *"de oficio"* esta certificación.

Se recogen especialidades en materia de **terminación de procedimientos sancionadores** pues en el artículo 85.3 se contiene una regla especial para el caso de **reconocimiento de responsabilidad por parte del infractor**. Esta regla especial supone la generalización de la reducción de las multas que ya existe en el ámbito tributario, en la Seguridad Social y en Tráfico cuando los infractores colaboren y reconozcan su responsabilidad, incluyendo la expresa renuncia al ejercicio de acciones o recursos en vía administrativa contra la sanción<sup>50</sup>. Establece este artículo lo siguiente:

*"Artículo 85. Terminación en los procedimientos sancionadores.*

---

<sup>50</sup> Los tribunales han venido reiterando que, para que la Administración pueda exigir la renuncia a interponer cualquier recurso en vía administrativa, dicha exigencia debe estar amparada por una norma con rango de ley; en caso contrario, y de acuerdo al Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, no se puede impedir la interposición del recurso correspondiente.





1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

3. En ambos casos, 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.

*El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente.*

En cuanto a la terminación convencional, el artículo 86 lo recoge como otra forma de terminación, pero sin apenas novedades respecto a la regulación que se contenía en la Ley 30/1992.

---

Así, la **Sentencia 76/1990, de 26 de abril, del Tribunal Constitucional**, declara la legalidad de la Ley General Tributaria al exigir para el pago voluntario con reducción de las sanciones en ella prevista, la renuncia a interponer cualquier recurso administrativo:

*"Advertido lo cual debe desde luego añadirse que nada obliga a aquellos sujetos a prestar tal conformidad, y que si lo hacen es porque esperan obtener un beneficio –la reducción de la cuantía de la multa– que de otro modo, sin tener derecho a ello, no hay seguridad en obtener. Se trata, por tanto, de una opción del contribuyente para poder gozar de un beneficio al que no se tiene derecho, pero que en modo alguno aquél está obligado a tomar. Por otro lado, como hace notar el Abogado del Estado, la Ley no excluye la posibilidad de impugnar la sanción ante los Tribunales de Justicia una vez que aquélla haya sido impuesta, y ello hace patente la inexistencia de lesión alguna del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución) en cuanto derecho a acceder o no libremente a los Tribunales de justicia. En resumidas cuentas, la Ley no obliga al contribuyente a prestar su conformidad, ni impide tampoco que, una vez prestada ésta, se puedan ejercitar las acciones de impugnación".*



## 2. Resolución del procedimiento

### 2.1. Actuaciones complementarias

Como novedad, la LPAC prevé que, antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento (no lo son los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento).

Las actuaciones complementarias deben practicarse en un plazo no superior a 15 días. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias. El acuerdo de realización se debe notificar a los interesados, concediéndoles un plazo de 7 días para alegaciones tras la finalización de las actuaciones complementarias.

### 2.2. El contenido de la resolución

Como novedad, la resolución se dictará electrónicamente, con independencia de la forma de notificación, y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en la Ley.

Esto es, **no puede dictarse la resolución en papel para, posteriormente, notificarla por medios electrónicos.**

También como novedad, se exige que el instructor eleve al órgano competente para resolver una propuesta de resolución siempre que la competencia para instruir y resolver no recaiga en un mismo órgano.

En lo demás, se mantiene la regulación de la Ley 30/1992. La resolución decidirá todas las cuestiones planteadas en el procedimiento. Las cuestiones conexas, no planteadas por los interesados, han de serles puestas de manifiesto por un plazo no superior a 15 días.

En procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas, sin que se pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de incoar de oficio, si procede, un nuevo procedimiento.

Las resoluciones contendrán la decisión, motivada en los casos previstos en el artículo 35 de la LPAC así como el pie de recurso.



En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución Española.

### 2.3. ¿Cuáles son las especialidades en los procedimientos de carácter sancionador?

La propuesta de resolución, que deberá ser notificada a los interesados, con indicación de la puesta de manifiesto del expediente y el plazo para alegaciones, fijará de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, determinará la infracción, el o los responsables, la sanción propuesta y la valoración de las pruebas practicadas, así como las medidas provisionales en su caso adoptadas.

El órgano instructor podrá resolver la finalización del procedimiento con archivo de las actuaciones y sin propuesta de resolución cuando en la instrucción haya quedado acreditado:

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- b) Cuando los hechos no resulten acreditados.
- c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa.
- d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.
- e) Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

La resolución que ponga fin a un procedimiento sancionador, además del contenido mínimo exigible para el procedimiento común, incluirá la valoración de las pruebas practicadas, fijará los hechos, el o los responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones impuestas, o bien, la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la de-



terminada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que alegue en el plazo de 15 días.

## 2.4. ¿Cuándo será ejecutiva la resolución sancionadora?

La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición (esto es una novedad en relación con la regulación anterior, que preveía que la resolución fuera ejecutiva cuando pusiera fin a la 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.

Como novedad, cuando la resolución sea ejecutiva, 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. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

## 2.5. ¿Cuáles son las especialidades en los procedimientos de responsabilidad patrimonial?

Cuando no proceda la terminación convencional, la resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá, además del conte-



nido mínimo exigible para el procedimiento común, pronunciarse sobre la existencia, o no, de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la LRJSP. El plazo máximo de resolución es de 6 meses, siendo el silencio administrativo desestimatorio.

### 3. Ejecución de los actos administrativos

Toda actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares ha de venir precedida por la resolución que le sirva de fundamento jurídico. El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.

Con la nueva regulación, se introducen cambios en materia de ejecutoriedad. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos salvo que:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Se trate de una resolución del procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- c) Una Disposición establezca lo contrario.
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.

La ley 30/92 sólo excepcionaba de la ejecutoriedad los supuestos de suspensión de la ejecución del acto y resoluciones que no pusieran fin a la vía administrativa.

Como novedad igualmente, se prevé que, cuando a resultados de un procedimiento administrativo, nazca una obligación de pago a favor de la Hacienda Pública (ejemplo: multa), ésta se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, por alguno de los siguientes medios electrónicos:

- a) Tarjeta de crédito y débito.
- b) Transferencia bancaria.



c) Domiciliación bancaria.

d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

En el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, esto implica que estos medios de pago estarán disponibles a través de la Pasarela de Pago del Principado de Asturias.

Se mantiene la regulación anterior sobre la ejecución forzosa, siempre previo apercibimiento, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial.

Se prevén los siguientes medios en los mismos términos que en la regulación anterior, debiendo elegirse siempre el menos restrictivo de la libertad individual:

a) Apremio sobre el patrimonio.

b) Ejecución subsidiaria.

c) Multa coercitiva.

d) Compulsión sobre las personas.

Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran autorización de su titular (la Ley 30/92 sólo mencionaba el domicilio), se deberá obtener el consentimiento del titular o, en su defecto, autorización judicial.

Se prohíben las acciones posesorias (Ley 30/92 decía "*interdictos*") contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

En cuanto a la competencia, no se debe olvidar que el artículo 23 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración, asigna la **competencia para la ejecución forzosa de los actos administrativos al titular de la Consejería competente por razón de la materia**, con excepción de aquéllos que correspondan a diversas Consejerías, en cuyo caso la ejecución se ordenará por el titular de la Consejería que, en cada momento, ejerza las competencias en materia de interior y de administraciones públicas, y con excepción también de los supuestos en que se trate de hacer efectivos ingresos de derecho público, en los que se estará a lo dispuesto en la normativa específica.



## 4. Revisión de los actos administrativos

### 4.1 Revisión de oficio

En cuanto a la revisión de oficio de los actos y disposiciones en vía administrativa (capítulo I del título V de la LPAC), al margen de aquellas modificaciones que únicamente responden a la “actualización” de una remisión normativa (remisión al artículo 47.1 de la Ley 39/2015, en vez de al artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por ejemplo), se hace referencia a las siguientes novedades:

► En cuanto al artículo 106 de la LPAC, la principal novedad de la revisión de disposiciones y actos nulos es que el plazo para dictar y notificar la resolución correspondiente en el procedimiento pasa de 3 a 6 meses (artículo 106.5).

► En relación a la declaración de lesividad de actos anulables (anterior artículo 103 de la Ley 30/1992), la redacción del artículo 107.1 difiere de la del artículo 103.1, aunque el contenido viene a ser el mismo. No obstante, se señala por su trascendencia en cuanto al recurso contencioso-administrativo la siguiente previsión que contiene la Ley: *“Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los meros efectos informativos.”*

► En cuanto a la suspensión, el artículo 108 (anterior artículo 104 de la Ley 30/1992) clarifica que la previsión de suspensión se refiere tanto al procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos como al de declaración de lesividad de actos anulables.

► En relación a la revocación de actos y rectificación de errores, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establecía que la revocación se podía producir *“en cualquier momento”*, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que la revocación se puede producir *“mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción”*.

► Para los límites de la revisión (anterior artículo 106 de la Ley 30/1992) la LPAC clarifica que se hace referencia a todas las facultades de revisión establecidas en este capítulo (revisión de oficio).

### 4.2 Recursos administrativos: cuestiones generales

Los principios generales que rigen en materia de recursos administrativos no se ven alterados respecto de los previstos en la regulación anterior. La prin-



cipal novedad en este ámbito la constituye la supresión de las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales, que la exposición de motivos justifica así: *"De acuerdo con la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, la ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas."*

Por tanto,

► Contra las resoluciones y los actos de trámite cualificados caben los recursos de alzada y reposición.

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

### 4.3 ¿Qué actos ponen fin a la vía administrativa?

Ponen fin a la vía administrativa los mismos actos previstos en la Ley 30/1992, pero con especial mención a los procedimientos específicos en materia sancionadora y de responsabilidad patrimonial.

En el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, ponen fin a la vía administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración:

- a) Las resoluciones de alzada o de los procedimientos que los sustituyan.
- b) Los acuerdos del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones Delegadas.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Los actos de otros órganos o autoridades cuando así lo establezca una Ley del Principado de Asturias.

### 4.4 ¿Qué menciones debe incluir el escrito de interposición del recurso?

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.





d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y **su correspondiente código de identificación**.

e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

La exigencia del código de identificación es la única novedad respecto a la regulación anterior, que se exige con el recurso como con la solicitud de inicio. No olvidemos que las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce.

#### 4.5 ¿Cuáles son las causas de inadmisión del recurso?

Como novedad, la LPAC regula ahora las causas de inadmisión del recurso:

a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública (no, por tanto, cuando pertenezca a la misma Administración). El recurso deberá remitirse al órgano competente.

b) Carecer de legitimación el recurrente.

c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.

d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.

e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.

#### 4.6 Suspensión de la ejecución del acto impugnado

Se mantiene la regla anterior, la interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado. Como con la regulación anterior, se podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, previa ponderación entre el perjuicio causado al interés público o a terceros y al recurrente, cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho.

El plazo para decidir sobre la solicitud de suspensión es de un mes desde la entrada en el registro electrónico de la Administración u organismo com-



petente (Ley 30/92 indicaba 30 días). En este mes, la decisión no sólo ha de ser adoptada, sino también notificada al recurrente. Transcurrido este mes sin decisión administrativa, la ejecución del acto quedará suspendida, como excepción al régimen general del silencio administrativo.

El acuerdo de suspensión podrá adoptar **medidas cautelares para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado**, y podrá exigir la previa **prestación de caución o garantía**.

La suspensión se prolongará (Ley 30/92 decía “podrá prolongarse”) cuando, habiéndolo solicitado el interesado, exista medida cautelar y los efectos de ésta se extiendan a la vía contencioso-administrativa. Si el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo, solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud.

Cuando el recurso tenga por objeto la impugnación de un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, la suspensión de su eficacia habrá de ser publicada en el periódico oficial en que aquél se insertó.

Como novedad, se prevé que no podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.

Las restantes reglas sobre audiencia de los interesados no cambian.

#### 4.7 ¿Cuáles son las reglas que rigen la resolución del recurso administrativo?

Como con la regulación anterior, la resolución del recurso puede:

- a) Estimar total o parcialmente
- b) Desestimar
- c) Inadmitir (por las causas tasadas previstas en el apartado anterior)

Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo, se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido, previéndose como novedad que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello.

El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas



por los interesados (si no lo han sido, es necesario dar audiencia). La resolución será congruente con las peticiones del recurrente, no pudiendo agravarse su situación inicial (*no reformatio in peius*)

#### 4.8 Pluralidad de recursos administrativos

¿Qué pasa cuando se interponen una pluralidad de recursos administrativos que traen causa de un mismo acto administrativo y se interpone un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el silencio? La ley 39/2015 dice que el órgano administrativo podrá acordar la suspensión (no es obligada) del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial. La LPAC no lo dice, pero se debe esperar a que el pronunciamiento sea firme.

El acuerdo de suspensión debe notificarse a los interesados, con pie de recurso. La interposición de recurso por un interesado no afecta a los restantes procedimientos suspendidos por la misma causa.

Recaído el pronunciamiento judicial (entendemos que tiene que ser firme) será comunicado a los interesados y el órgano competente para resolver podrá dictar resolución sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda.

#### 4.9 Recurso de alzada

OBJETO: resoluciones y actos de trámite no cualificados, cuando no pongan fin a la vía administrativa.

ÓRGANO competente para resolver: superior jerárquico del que dictó el acto recurrido, sin perjuicio de que pueda interponerse ante el órgano que dictó el acto (que debe remitirlo en plazo máximo de 10 días con una copia del expediente y un informe al órgano competente para resolver), o ante el competente para resolver.

PLAZO: A) para interponer el recurso:

a) **1 mes** contra acto expreso

b) **en cualquier momento** contra acto presunto (**NOVEDAD**, la ley 30/92 lo limitaba a tres meses).

La nueva Ley extiende así a los recursos en vía administrativa la doctrina establecida por el TC sobre el plazo para interponer recurso conten-



cioso-administrativo contra los actos presuntos (en cualquier momento, sin sujeción al plazo de 6 meses previsto en la Ley Jurisdiccional). También la jurisprudencia ordinaria había establecido ya respecto a los recursos en vía administrativa interpuestos contra actos presuntos su no sujeción al plazo de tres meses de la Ley 30/1992 (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2010, sala tercera, de lo contencioso-administrativo, sección 4ª, recurso 1332/2009).

B) para dictar y notificar la resolución: **3 meses**, silencio desestimatorio.

Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión (por sus causas tasadas).

#### 4.10 Recurso potestativo de reposición

OBJETO: resoluciones y actos de trámite cualificados, cuando pongan fin a la vía administrativa.

ÓRGANO competente para resolver: mismo órgano que dictó el acto recurrido.

NATURALEZA: es un recurso potestativo, puede interponerse o recurrir el acto directamente ante los Tribunales. Si se opta por la interposición, no se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

PLAZO: A) para interponer el recurso:

a) **1 mes** contra acto expreso

b) **en cualquier momento** contra acto presunto (novedad, la ley 30/92 lo limitaba a tres meses).

B) para dictar y notificar la resolución: **1 mes**, silencio desestimatorio.

#### 4.11 Recurso extraordinario de revisión

OBJETO: Actos firmes en vía administrativa, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en ERROR DE HECHO, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.



b) Que aparezcan DOCUMENTOS DE VALOR ESENCIAL para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados FALSOS POR SENTENCIA JUDICIAL FIRME, anterior o posterior a aquella resolución.

d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de PREVARICACIÓN, COHECHO, VIOLENCIA, MAQUINACIÓN FRAUDULENTA u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de SENTENCIA JUDICIAL FIRME.

ÓRGANO competente para resolver: mismo órgano que dictó el acto recurrido.

PLAZO: A) para interponer el recurso: **4 años** desde la notificación de la resolución en caso de error de hecho, **3 meses** desde el conocimiento de los documentos o desde la firmeza de la sentencia.

B) para dictar y notificar la resolución: **3 meses**, silencio desestimatorio

INADMISIÓN: Es posible acordar la inadmisión sin dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias cuando el recurso no se funde en las causas tasadas legalmente o si se hubieran desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

La resolución debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión.



## Documentación de apoyo

- ▶ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- ▶ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- ▶ Código de Administración Electrónica
- ▶ Preguntas frecuentes (FAQs) en torno a las Leyes 39 y 40 de 2015
- ▶ Catálogo de Servicios de Administración Digital

## Herramientas de apoyo


- ▶ Herramientas del Principado de Asturias (Intranet)
- ▶ Plataforma de Intermediación de Datos
- ▶ Cl@ve
- ▶ SIR / GEISER / ORVE
- ▶ Punto de Acceso General
- ▶ Carpeta Ciudadana
- ▶ Registro Electrónico de Apoderamientos
- ▶ Sistema de Información Administrativa
- ▶ Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3)





Avenida Julián Clavería, 11  
33006 Oviedo  
Teléfono: 985 10 84 00  
[www.asturias.es/iaap](http://www.asturias.es/iaap)

 @iaapAsturias

 IAAPasturias

 [www.scoop.it/t/iaapasturias1](http://www.scoop.it/t/iaapasturias1)

## PUBLICACIONES DEL IAAP

**Serie A** (Innovación y anticipación: estudios e investigaciones)

1. Catálogo de metodologías

**Serie B** (Orientaciones metodológicas)

1. Guía para tutoría de los cursos de teleformación
2. Manual de navegación para el alumnado de teleformación

**Serie C** (Normativa y procedimientos)

1. Comunicación con el alumnado: catálogo de procedimientos
2. Elaboración de disposiciones de carácter general
3. El procedimiento electrónico

