

## **El procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015: nuevos forjados sobre viejos cimientos**

José Ramón Chaves. Magistrado

**Actualidad Administrativa**, Nº 2, Sección Actualidad, Febrero 2016, Editorial **LA LEY**

LA LEY 485/2016

Resumen

La implantación del nuevo procedimiento administrativo en lo que se refiere a trámites, formas y plazos no planteará graves disfunciones ni retenciones, ni por los particulares ni para autoridades o empleados públicos. Sin embargo, el éxito del tráfico documental electrónico pasará por una triple exigencia.

### **I. CONTEXTO Y RÉMORAS**

**1.1.** Lo deseable de una nueva Ley reguladora del procedimiento administrativo, es que adopte el lema de la Real Academia de la Lengua en aquello de *limpia, brilla y da esplendor*.

La tarea no debería ser difícil dado que las administraciones públicas y el procedimiento administrativo por el que transitan, deberían ser neutros e indiferentes a gobiernos o ideologías, pues trámites, formas y plazos son instrumentos técnicos para canalizar la formación de la voluntad de la Administración, buscando el acierto sin mengua de las garantías de alegación del particular.

De ahí que el diseño del procedimiento administrativo debería ser fruto de la técnica jurídica y no de la voluntad política.

Ello con mayor razón cuando el procedimiento administrativo está articulado como normativa básica y calificado de "común" para todas las Administraciones públicas, de manera que las tres espigas de huida del mismo son tasadas.

Por un lado, los ámbitos en que la propia [Ley 39/2015 \(LA LEY 15010/2015\)](#) limita su fuerza al carácter supletorio, en defecto de normativa específica, bien por la fuerza de la Disposición adicional primera (ámbito tributario, seguridad social y desempleo, tráfico y seguridad vial o extranjería) o de otros discretos preceptos ( art.2 c, respecto de las Universidades públicas).

Por otro lado, el supuesto de reserva legal para la fijación motivada de «trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley» ([art.1.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)), lo que excluye la «supresión» de los trámites comunes.

Y por último, la reserva reglamentaria para fijar las meras «especialidades del procedimiento» o adaptaciones por razón de la materia ([art. 1.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#) *in fine*).

**1.2.** Sin embargo, el fruto de la [Ley 39/2015 \(LA LEY 15010/2015\)](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común ([LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)), presenta tres vicios congénitos.

El primero, que no se limita a un cambio de piel de la serpiente administrativa sino que *el legislador separa la cabeza en la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público \(LA LEY 15011/2015\)](#) (LEREJU) y deja el cuerpo coleteando en la citada [Ley 39/2015 \(LA LEY 15010/2015\)](#)*, olvidando que lo que une la razón práctica (organización y procedimiento) no debe separarlo el capricho del legislador. La más llamativa diferencia a los efectos del procedimiento que nos ocupa, radica en que los trámites de adopción de acuerdos por los órganos colegiados, cuya inobservancia sustancial puede comportar la nulidad radical de lo acordado, se ubican en los arts.15 a 22 de la LEREJU, extramuros de la regulación específica de la [LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#).

El segundo defecto del legislador se nos ofrece a la luz de una metáfora urbanística, pues la nueva [LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#) pretendía una operación de rehabilitación para restaurar la fachada y cubierta, pero sorprendentemente ha procedido a la demolición de muros y forjados para volver a reconstruirlos de forma similar, lo que cuestiona si *bastaría con haber acometido una reforma puntual y parcial* de las partes deficientes.

Y por último, la propia Ley cede a la tentación de ofrecer visos de modernidad electrónica por lo que deroga la [Ley 11/2007, de 22 de Junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos \(LA LEY 6870/2007\)](#) para *resucitarla en la nueva Ley con preceptos sustancialmente similares*; en la práctica, el resultado es una prórroga de la plena implantación de la administración electrónica hasta la vigencia efectiva de la [LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#) que en este ámbito tiene dos velocidades. La parte orgánica y técnica de la Administración electrónica se pospone por la Disposición Final Séptima hasta los dos años desde la entrada en vigor de la Ley, vigencia que arranca al año de la publicación (efecto combinado que sitúa el horizonte electrónico administrativo en tres años, aunque su Disposición Transitoria cuarta elude lagunas mediante el mantenimiento del régimen y sistemas electrónicos preexistentes).

## II. TIPOLOGÍA DE NOVEDADES

Lo cierto es que la nueva Ley es un mestizaje resultante de viejas reglas de procedimiento con nuevas reglas, lo que nos lleva a una labor de desbroce y sistemática para apreciar su alcance real, partiendo de la motivación que las inspira.

Por un lado, las *medidas puramente técnicas*, evitando disfunciones o incoherencias detectadas en la praxis burocrática o judicialmente evidenciadas. Tales soluciones son de doble orden. Por un lado, las novedades que persiguen la simplificación o economía de formas y trámites. Y por otro lado, las que persiguen la ordenación del tiempo (cómputo de plazos, etc.).

Por otro lado, las *medidas de trasfondo gubernativo*, al servicio de la cara amarga del poder público y que persiguen la eficacia en las metas públicas.

## III. MEDIDAS TÉCNICAS: FORMAS Y TRÁMITES

La [LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#) acomete pinceladas sobre los distintos trámites del procedimiento para facilitar la visión del procedimiento aunque con mayor utilidad estética que práctica. Veamos, algunas innovaciones.

**3.1.** Desde la fase inicial del procedimiento se proporciona a la Administración libertad para adoptar *medidas provisionales* con la amplitud propia de las medidas

cautelares judiciales, con el fin de que la resolución final no se frustre por no haber adoptado a tiempo cautelas. De ahí que expresamente se brinda a la Administración la posibilidad de medidas provisionales «abiertas», al gusto de la Administración actuante «que resulten necesarias y proporcionadas» ([art. 56.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

**3.2.** Se establece un *procedimiento simplificado, ex novo* (ex. [art. 96 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)) que parece inspirarse en los procedimientos abreviados en el ámbito judicial, pero que en el campo administrativo tendrá escasa utilidad práctica. En primer lugar, porque de hecho los procedimientos sencillos se agilizaban, bien por la conformidad del interesado o bien bajo el paraguas de la irrelevancia de las irregularidades no invalidantes e incluso de las omisiones de trámites que no fueren esenciales ni ocasionasen indefensión. En segundo lugar, porque esta tramitación simplificada no prescinde lógicamente de los trámites esenciales (requerimientos, informes, audiencia, etc.) a lo que se une que el plazo máximo de resolución en treinta días carece de penalidad específica en caso de incumplimiento.

**3.3.** Desaparece la categoría de *los informes determinantes*, que introducía un factor de confusión en cuanto a la atribución de tal carácter y sus consecuencias. Se mantienen los informes preceptivos que impedirán proseguir las actuaciones si no se obtienen, pues no cabe prescindir de requisitos esenciales so pena de invalidez. Sin embargo, se abre el portillo a la incertidumbre cuando se trata de informe que «debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido» ([art. 80.4 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)). En este ámbito de los procedimientos administrativos bifásicos o de convergencia competencial, se dispone que «se podrán proseguir las actuaciones», lo que puede abocar a situaciones complejas pues el precepto no se adentra a especificar según el tipo de informe recabado, ni fija prevalencia según el bien jurídico tras la respectiva competencia, como tampoco contempla la posibilidad de suspensión de plazos en caso de que la Administración informante recabe datos complementarios; y ello sin olvidar la problemática de la comunicación interadministrativa que marcará el inicio del cómputo del plazo ( y que será electrónica tras la vigencia de la Ley).

**3.4.** La *propuesta de resolución* será requerida solamente cuando sean distintos el órgano que instruye y el que resuelve, de manera que este último pueda valorar el parecer del particular a la vista de aquella (ex [art. 88.7 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#))

**3.5.** Como medida pragmática para facilitar la pronta notificación de las resoluciones y evitar los tortuosos rodeos de comunicaciones postales o electrónicas (no inmunes a la picaresca elusiva del particular), se confirma la validez legal de otros *cauces flexibles de notificación*, especialmente el directo mediante empleados públicos ([art. 41.1 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

#### IV. MEDIDAS SOBRE LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LOS PROCEDIMIENTOS

**4.1.** La [LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#) afina técnicamente *el cómputo de plazos* para no hacer depender caducidades, prescripciones y otras preclusiones de los trámites del errado cómputo de plazos. Así adopta las siguientes medidas:

- - Se implanta el cómputo de plazos por horas, con el máximo de 24 h, pues lógicamente si se excede habrá de fijarse por días (ex [art. 30.1 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

- - Los sábados se declaran días inhábiles para acomodar el criterio del procedimiento administrativo al propio del procedimiento jurisdiccional, esquizofrenia que provocaba situaciones claudicantes que desembocaban en la inadmisión por extemporáneos de recursos interpuestos descontando los sábados del cómputo de plazo (ex [art. 30.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).
- - Se consideran hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil, lo que guarda congruencia con los registros «abiertos hasta el amanecer» por la posibilidad de presentación electrónica en registros igualmente electrónicos (ex [art. 30.1 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).
- - Se aclara el cómputo de plazos de fecha a fecha con arreglo al criterio jurisprudencial para evitar la sorpresa del confiado cómputo de plazos por meses, que se iniciará al día siguiente de la publicación o notificación pero que se ultimaré el día correlativo al que tuvo lugar aquélla, con lo que psicológicamente se tendrá un día menos aunque realmente el plazo será del mes completo (ex [art. 30.4 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

**4.2.** Asimismo, se contemplan novedades en relación con *la posible suspensión del plazo para resolver* un procedimiento concreto de manera que sirvan de antídoto a eventuales reivindicaciones por parte de los particulares de caducidades, prescripciones o estimaciones presuntas. Se trata de las siguientes:

- - Suspensión de plazo para resolver por cuestión prejudicial [ex [art. 22.1 g\) LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)].
- - Suspensión por pendencia de informe preceptivo y cuasipreceptivo [ex [arts. 22.1.d \(LA LEY 15010/2015\)](#) y [77.6 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)].
- - Suspensión de plazo para resolver recursos administrativos por cuestión prejudicial (ex [art. 120 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).
- - Suspensión en vía de cualquier recurso: el plazo tradicional de 30 días se convierte en el plazo de un mes (ex [art. 117.3 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).
- - Eliminación del plazo para impugnar en vía administrativa, con recurso de reposición o alzada, las desestimaciones presuntas (ex [arts. 122 \(LA LEY 15010/2015\)](#) y [124 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)), en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre idéntica ausencia de plazo para impugnar jurisdiccionalmente las actuaciones presuntas de la administración (por todas, la reciente [STC 52/2014 \(LA LEY 42606/2014\)](#)).

## V. DIMENSIÓN ELECTRÓNICA

**5.1.** El auténtico tsunami anunciado será el advenimiento de la denominada *electronificación* (término acuñado por la doctrina mercantil ante el impacto del comercio electrónico y gestión electrónica de valores) y que cubre la sustitución del papel que documenta actos jurídicos, por soportes electrónicos. Este advenimiento de la administración electrónica, bajo la perspectiva aquí examinada puramente procedimental tendrá las siguientes manifestaciones más significativas.

**5.2.** En cuanto al *tráfico interno* administrativo o procedimiento, el mismo se alzará sobre claves electrónicas.

Las comunicaciones horizontales entre las Administraciones Públicas serán por medios electrónicos (ex art. 3.2 LEREJU).

Los informes serán emitidos por medios electrónicos (ex [art. 80.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

La información pública será digital y accesible electrónicamente en la sede electrónica (ex [art. 83.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

El papel y las carpetillas de expedientes pasan a extinguir pues lo normal será que los actos administrativos se «producirán por escrito a través de medios electrónicos» ([art. 36 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)) y en particular la Resolución «se dictará electrónicamente» (art. 88.3 LPAC).

**5.3.** En cuanto al *tráfico externo* (iniciación por el particular y notificación de su finalización) la nueva administración electrónica ofrece nuevos modelos de relación.

- Se incorpora la carga sobre la Administración de comprobar la identidad de todo interesado en el procedimiento y los ciudadanos «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». ([art. 9.1 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

- Se contemplan Registros Electrónicos de apoderamientos en cada Administración u organismo. No obstante, necesitará un reglamento que precise su alcance (ex [art. 6 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#))

Las solicitudes, alegaciones o recursos podrán presentarse en los Registros Electrónicos bajo pretensiones de universalidad: en cualquier Registro público en cualquier momento; en efecto, se podrán presentar en buzón indistinto: «en el registro electrónico de cualquier Administración u Organismo» ([art. 16.4 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)), y además operará «todos los días del año durante las veinticuatro horas» [[art. 31.2 b\) LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)].

- Los documentos escritos que se aporten de modo presencial serán digitalizados «devolviéndose los originales al interesado» ([art. 16.5 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

- Asimismo, «las Administraciones Públicas estarán obligadas a expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo» ([art. 27.4 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#))

Las notificaciones serán preferentemente electrónicas en una doble modalidad. Por «comparecencia electrónica» en la sede electrónica de la Administración actuante, cuando acceda el interesado identificado al contenido de la notificación ([art. 43.1 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)). Por «disponibilidad electrónica» cuando la notificación electrónica sea obligatoria o elegida por el interesado y que «se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido» ([art. 43.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)). Fuera de esos casos, si los interesados son desconocidos o no se puede practicar la notificación se acudirá a la publicación en el BOE del anuncio, quedando las publicaciones en otros boletines como meramente potestativo para las Administraciones (ex [art. 44 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

Se mantiene la posibilidad de las notificaciones practicadas en papel, regulándose con detalle la situación del segundo intento en el domicilio o lugar indicado para asegurar la real posibilidad de acceder a la notificación en tiempos en que razones personales o profesionales impiden estar en el domicilio: «En el 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» ([art. 42.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

**5.3.** La Ley se preocupa de *establecer la obligación del particular de utilizar medios electrónicos en sus relaciones con la Administración*. Y lo hace en cinco niveles.

En primer lugar, las personas jurídicas así como entidades sin personalidad jurídica ( el legislador presume que toda organización personificada o con vocación de intervenir en el mercado, tiene medios y capacidad para relacionarse electrónicamente). En segundo lugar, los profesionales colegiados cuya actividad se realice con las Administraciones Públicas, incluidos notarios y registradores, pues al fin y al cabo, son profesiones cuya eficiencia pasa por el dominio de tecnología electrónica. En tercer lugar, los empleados de las Administraciones Públicas, ya sean laborales o funcionarios, siempre que se refieran a su ámbito de relación de servicios. En cuarto lugar, los colectivos de personas físicas para los que la Administración imponga reglamentariamente la relación electrónica por considerar acreditado que tienen «acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios» ([art. 14.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)). Este supuesto de deslegalización abre el portillo a la expansión subjetiva de los obligados a utilizar medios electrónicos mediante el reglamento al efecto.

## **VI. PUNZADAS GUBERNATIVAS**

Los proyectos de ley y su impulso suelen responder al gobierno, por lo que no es extraño que la ley finalmente aprobada refleje la cara amarga del poder público al servicio del interés general.

**6.1.** La primera es la fijación del *deber de colaboración* intenso y extenso de ciudadanos con la Administración y en términos imperativos y generales: «a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación» ([art. 18.1 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)). De este modo, se pretende evitar que el particular escude su silencio, obstrucción o pasividad ante la actuación inquisitiva de la Administración, convirtiendo al común de los ciudadanos en confidente y ayudante de la Administración. Es una medida lógica pues al fin y al cabo, el interés general es de todos y todos debemos colaborar, pero puede llevar a los particulares a situaciones personalmente incómodas y a los funcionarios actuantes a situaciones de aparente prepotencia.

**6.2.** Asimismo, se tutela la *potestad de investigación* de la administración actuante en vidas y haciendas de los ciudadanos pudiendo acudir a expedientes y registros propios o de otras administraciones públicas. Así, contempla la presunción de consentimiento para el tráfico de datos entre Administraciones Públicas, aunque remitiéndose a la legislación de protección de datos (ex art. 155 LEREJU), y en particular la Administración podrá consultarlos pues se presumirá autorizada por los interesados «salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso» ([art. 28.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)). En justa simetría y como compensación el administrado no tendrá que aportar «documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración...» (no solo frente a la Administración actuante).

**6.3.** En materia de *silencio positivo*, se produce un retroceso de la penalización de la pasividad resolutoria de la Administración, pues podrá neutralizarse la regla general de la benéfica estimación presunta mediante la aprobación de una ley formal que atribuya el silencio desestimatorio, sin exigirse la concurrencia de la excepcional condición del

«imperioso interés general» que queda reducido a exigencia en el ámbito de la liberalización de servicios ([art. 24.1 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)); bajo la redacción anterior de la [Ley 30/1992 \(LA LEY 3279/1992\)](#), operada por las Leyes 17 y 29/2009, el ejecutivo que quisiese cerrar el paso al silencio positivo tenía que promover la aprobación de una Ley fijando el carácter negativo y además justificar la imperiosa razón de interés general (segundo requisito general que ahora se suprime para ámbitos ajenos a la autorización de actividades).

**6.4.** En el ámbito sancionador se consagran legalmente las limitaciones de los *derechos del denunciante*, que solo alcanzará al derecho a la comunicación de la incoación «cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean» ([art. 64.1 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)) de manera que caso contrario, la denuncia puede ser archivada de plano o dársele el curso que estime oportuno la Administración, sin mayores explicaciones. Con ello, se sigue en la línea consolidada por la jurisprudencia, que niega al denunciante el derecho a exigir resultado (que se sancione, ni una sanción concreta) como tampoco tendrá derecho a que se le comuniquen el estado o desarrollo de las actuaciones ([art. 64.1 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

En este sentido, la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del [Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2015 \(rec. 908/2014 \(LA LEY 157871/2015\)\)](#), referida a las denuncias frente a jueces y magistrados pero con doctrina general, afirmó que «Y, por el contrario, hemos venido negando legitimación para reclamar que la actividad investigadora iniciada por el Consejo General del Poder Judicial a resultas de sus denuncias necesariamente finalice en la incoación de un procedimiento disciplinario ni en la imposición de una sanción pues hemos considerado que la imposición o no de una sanción al Juez o Magistrado denunciado no produce efecto positivo alguno en la esfera jurídica del denunciante, ni elimina carga o gravamen alguno de esa esfera (por todas, sentencias de 4 de diciembre de 2013, recurso n° 297/2013 , y 12 de octubre de 2012, recurso n° 882/2011)».

Así pues, el denunciante queda reducido a confidente ciego, que se limita a poner en conocimiento de la Administración la supuesta ilegalidad, la cual queda comprometida a instruir un procedimiento pero sin derecho subjetivo del denunciante a que su denuncia se canalice con resultado sancionador.

**6.5.** Por otra parte, se plasma legalmente uno de los mayores talones de Aquiles de la tutela judicial efectiva, y que parece empujarnos hacia un nuevo brocardo (*Semper solvendum, numquam repetendum*), pues se generaliza la disuasión impugnatoria de sanciones pecuniarias mediante reducciones del importe de la multa a cambio de renunciar al recurso administrativo (ex [art. 85.3 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)). Con ello, la exitosa aplicación sectorial de esta «coacción en la sombra» en el ámbito de tráfico y transportes, consistente en ofrecer sustanciosos descuentos de la multa anunciada a cambio de renunciar a recurrir en vía administrativa, se universalizará en el derecho administrativo sancionador.

**6.6.** Por añadidura, en ese otro procedimiento caudaloso merced a los numerosos afluentes de reclamaciones sectoriales que llegaban a las puertas de la Administración, que canaliza las acciones de responsabilidad patrimonial, la nueva Ley impone la *carga de iniciación de la reclamación* mediante un riguroso y casi diabólico «cuestionario» que debe cumplimentar el reclamante so pena de inadmisión o desestimación (ex [arts. 61.4 \(LA LEY 15010/2015\)](#) y [67.2 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

## VII. DIMENSIÓN JURISDICCIONAL REFLEJA

7.1. El poder administrativo siempre ha mirado de soslayo y con codicia el poder jurisdiccional. Como la doctrina ha evidenciado, aquél poder administrativo naciente bajo de la Revolución francesa, pese a girar bajo el imperio de la Ley, pronto se apropió de las prerrogativas judiciales para asegurar el éxito de sus propios ideales revolucionarios. Se trata de la calificada doctrinalmente como autotutela «en segunda potencia» o «reduplicativa», y que está al servicio de optimizar la eficacia de la Administración vistiéndose con plumas judiciales, como son la existencia de los recursos administrativos, multas coercitivas para impulsar la ejecución de sus actos, o la misma existencia de un procedimiento administrativo inspirado en buena medida en su homólogo judicial.

7.2. Pues bien, la [LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#) da otra vuelta de tuerca y no vacila en remitirse a la legislación procesal para dotar a la Administración de herramientas propias de los jueces. Se trata de los siguientes casos:

La *valoración de medios de prueba* según la LEC (ex [art. 77 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)). Aunque se elimina la duplicidad absurda de regulación de medios probatorios según el ámbito administrativo o procesal, late la potencial aplicación de reductos valorativos típicamente judiciales como son el de la «sana crítica» que se maneja para valorar testigos y peritos, y que en mano de los empleados públicos pueden arrojar resultados inquietantes. Además, aunque la remisión a «la valoración» estrictamente apunta a las pautas valorativas del Capítulo V del Título I, del Libro II de la LEC («De la prueba») late la voluntad legal de llamada a la aplicación de los criterios de carga de la prueba del [art. 217 LEC \(LA LEY 58/2000\)](#), situado en el capítulo VIII del Título V («De las resoluciones judiciales») y particularmente de los principios de facilidad y disponibilidad probatoria, que en su trasposición hacia la Administración frecuentemente comportará que ésta pueda y deba probar los hechos controvertidos.

- *Medidas provisionales* en los términos de la LEC (ex [art. 56.3 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)). De este modo, las potestades casi omnímodas de los jueces para los altos fines de la tutela judicial efectiva se ven exportados hacia la Administración al servicio del más veleidoso fin de la eficacia.

- *Preclusión probatoria* en vía administrativa sin poder aportarse pruebas en vía de recurso administrativo «cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado», ([art. 118 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)). Con ello, la posibilidad de proponer pruebas en vía administrativa deja de ser una facultad del interesado pasa a ser una carga cuya pasividad provocará su inadmisión en el recurso administrativo, lo que empujará a replantearlo en el proceso contencioso-administrativo, donde la superación de la concepción de la jurisdicción revisora posiblemente conducirá en procedimientos sancionadores (reflejo de los procedimientos penales) a la admisión con generosidad de todas las pruebas que pueda la parte aportar al proceso, aunque fueren omitidas en vía administrativa.

En este sentido, resulta esclarecedora la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del [Tribunal Supremo de 20 de Junio de 2012 \(rec. 3421/2010 \(LA LEY 110614/2012\)\)](#): «En efecto, el recurso contencioso administrativo, pese a la denominación que utiliza la Ley, no constituye una nueva instancia de lo resuelto en vía administrativa, sino que se trata de un auténtico proceso, autónomo e independiente de la vía administrativa, en el que resultan aplicables los derechos y garantías constitucionales reconocidos, y en donde pueden invocarse nuevos motivos

o fundamentos jurídicos no invocados en vía administrativa, con posibilidad de proponer prueba y aportar documentos que no fueron presentados ante la Administración para acreditar la pretensión originariamente deducida, aun cuando se mantenga la necesidad de la previa existencia de un acto expreso o presunto, salvo que se trate de inactividad material o de vía de hecho de la Administración, y no quepa introducir nuevas cuestiones o pretensiones no hechas valer en la vía administrativa».

- Efecto suspensivo de la resolución de un recurso administrativo si existiese litigio sobre actos ajenos con distinto destinatario «que traigan causa de un mismo acto administrativo» ([art. 120.1 LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)); por ejemplo, un recurso contra una medida retributiva de la mano de la Relación de Puestos de Trabajo que a su vez es objeto de recurso como acto general por otro empleado público.

## VIII. RETOS

La implantación del nuevo procedimiento administrativo en lo que se refiere a trámites, formas y plazos no planteará graves disfunciones ni reticencias, ni por los particulares ni para autoridades o empleados públicos. Sin embargo el éxito del tráfico documental electrónico pasará por una triple exigencia.

En primer lugar, la implantación de sistemas técnicos que aseguren *la interoperabilidad*, lo que remite a la necesaria coordinación entre Administraciones Públicas (facilitada por la eventual adhesión voluntaria de Comunidades Autónomas y Entes locales a las plataformas y registros de la Administración del Estado, [Disp. Adic. Segunda LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)).

En segundo lugar, *la ruptura de la denominada brecha digital para que el ciudadano se familiarice con estas técnicas de identificación electrónica, presentación de documentos electrónica y recepción de notificaciones por igual cauce*. En particular se contempla la figura de un asistente o funcionario habilitado [[arts. 12 \(LA LEY 15010/2015\)](#) y [13 b\) LPAC \(LA LEY 15010/2015\)](#)] para ofrecer una cara amable y de servicio en los registros a los novicios en el ámbito electrónico.

También se necesitará acometer *la correlativa formación de funcionarios para la gestión electrónica* y para la asunción de los nuevos criterios de procedimiento. No olvidemos que la inmensa mayoría han accedido mediante pruebas que contemplaban el conocimiento de otras leyes y gestión documental escrita, a lo que se une que los trienios de experiencia consolidan la inercia pero no espolean la formación en las nuevas claves jurídicas o electrónicas.

Por último, el cambio de la red de procedimientos, trámites y formas, requerirá *costes e inversiones ingentes* en medios físicos así como recursos humanos especializados.

En cualquier caso, parafraseando arriesgadamente a Otto MAYER, podría decirse que «el Derecho administrativo pasa y la burocracia permanece», de manera que las leyes administrativas pueden y deben cambiarse para acomodarse a las dinámicas exigencias sociales y tecnológicas, pero la burocracia aguantará el tirón a pie firme pero mostrando la curiosa paradoja de resistirse al cambio pero manteniendo en funcionamiento el servicio público, inmune a cualesquiera experimentación jurídica del procedimiento a seguir. Mientras tanto, abogados, académicos y jueces se esforzarán por dotar de coherencia al modelo.