



**Ficha de trabajo de bloque**  
**Análisis de anteproyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)**

*Remitir a [cde@uclm.es](mailto:cde@uclm.es)*

**Bloque: Bloque I (Planteamiento general de la reforma y regulación de los derechos de los ciudadanos ante la Administración Pública) y Bloque II (Procedimiento y simplificación administrativa a través de la Administración Electrónica)**

**Autor:** Dolors Canals Ametller, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Departamento de Derecho Público, Universidad de Girona

**Artículos de referencia en la LPAC y en la LRJSP:** artículos 1.2, 2, 3, 7, 30, 35.1, 96, 160, 161, 164.1, Disposición derogatoria y Disposición final primera y tercera de la LPAC; y artículo 123 de la LRJSP.

**Cuestiones conjuntas:**

En **primer lugar y con carácter general**, es criticable la separación en dos textos legales (LPAC y LRJSP) de lo que viene siendo un texto y régimen jurídico unitario (la vigente Ley 30/1992 pero también la legislación anterior), principalmente por las dificultades que este cambio puede generar a los operadores jurídicos, e incluso confusión respecto del ámbito subjetivo de aplicación concreta de la LPAC (véase, entre otros, **artículo 2 y 3, y Disposición final tercera**).

Por otra parte, en nada simplifica el entramado normativo aplicable al conjunto de las administraciones públicas la elaboración de dos largos textos legislativos, los cuales contienen múltiples remisiones a uno y otro texto para completar su regulación (**artículos 2, 3, 7.3, 11.4, 30.8 de la LPAC**, entre otros, y **artículos 6, 9, 22, 48, 64, entre otros, de la LRJSP**). Además, varios de sus preceptos podrían ser suprimidos por ser reiterativos o con escaso o nulo contenido normativo. Todo ello

contradice el objetivo de eliminar la dispersión normativa existente que quiere alcanzarse con la reforma.

También merece alguna crítica la separación del régimen jurídico del sector público respecto de la regulación del procedimiento administrativo común a partir del criterio de la existencia de relaciones administrativas *ad intra* o *ad extra*, como si entre las mismas se pudiera establecer una clara y definida línea divisoria. Así, por ejemplo, el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria no se limitan, en modo alguno, a las relaciones entre ciudadanos y administraciones públicas, y es asimismo procedimiento administrativo el actuar interno de las instancias administrativas sean del nivel que sean.

En este sentido, y **en segundo lugar**, es también reprochable la incorporación a la LPAC de una regulación específica del **procedimiento de elaboración de normas** con rango de Ley (anteproyectos y proyectos de decreto legislativo) y de reglamentos (**artículos 154 a 164**) sobre la base competencial del artículo 149.1.8ª de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva “para dictar la legislación civil en lo referente a las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas” (**Disposición final primera de la LPAC**).

A pesar de aplaudirse la incorporación de una consulta pública previa (artículo 161) en este procedimiento administrativo especial, su regulación es reprobable, entre otras razones, porque: a) la LPAC no es legislación civil; b) sólo cabría entender que el artículo 159 LPAC, sobre “publicidad y entrada en vigor de las normas” tiene cobertura constitucional en ese título competencial; c) se confunden y distorsionan los principios de buena regulación contenidos en la actualidad en la Ley de Economía Sostenible y en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado; d) no existe concordancia con el régimen de cooperación administrativa (o gubernamental) en la elaboración de proyectos normativos que establece la vigente Ley de Unidad de Mercado y que ahora **el proyecto de LRJSP impone en el artículo 123**, cuando regula **las funciones de las Conferencias Sectoriales**, la primera de las cuales es “ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las

Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable, bien a través de su pleno o bien a través de la comisión o el grupo de trabajo mandatario al efecto”, precepto éste de dudosa constitucionalidad y que, en caso de admitirse, cabría considerar su inclusión también en la LPAC (artículo 154); e) es también constitucionalmente discutible que una ley estatal regule el ejercicio de la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas y los cauces y trámites a partir de los cuales se ejercen sus competencias políticas y normativas, en concreto, a través de la obligación de la planificación normativa (**artículo 160**), con una clara afectación estatal en la implementación de las agendas políticas autonómicas; f) la regulación de los instrumentos comparados y europeos de mejora regulatoria, como la evaluación del impacto normativo, es claramente insuficiente en la LPAC; en especial, en la regulación de la **memoria de impacto normativo** prima solo la incidencia de la normativa en la actividad económica y en la reducción de cargas administrativas (**artículo 161**), sin previsión alguna sobre la necesidad de evaluar los costes sociales (o en determinado segmentos de la sociedad como ancianos, infancia, inmigración, etc.), los costes ambientales e, incluso, los costes antropológicos que pueden generar las normas, y tampoco se contempla la posibilidad de incluir, en algunos casos, un análisis coste-beneficio de la regulación, en la línea de la evaluación de impacto regulatorio que impera en la Comisión Europa y en algunos Estados miembros de la Unión Europea, mucho más avanzados en la política de mejora regulatoria que España; g) el procedimiento de elaboración de normas que se regula en la LPAC es, por otra parte, complejo y, en algunos aspectos, incongruente y poco claro respecto de los supuestos en que procederá la consulta pública previa y sobre qué extremos del proyecto normativo, y cuándo procederá la audiencia o el trámite de información pública.

Por lo demás, la LPAC no contiene ninguna referencia a la derogación del Real Decreto que en la actualidad regula la Memoria de Análisis el Impacto Normativo (**Disposición derogatoria única**).

En **tercer lugar**, si bien la reforma proyectada, y más en concreto la LPAC, parece seguir la senda de las mutaciones del régimen de intervención administrativa en la actividad privada iniciada con la transposición interna de la Directiva de Servicios de 2006 y continuada por la más reciente Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, lo cierto es que el texto de la reforma no da respuesta ni soluciona los interrogantes y las incertezas –e inseguridades jurídicas- que generan las técnicas de **simplificación jurídico-administrativa más generalizadas como la declaración responsable y la comunicación previa**, e, incluso, la comunicación meramente informativa, categorías jurídicas esas que contribuyen a la implantación de la simplificación administrativa de carácter técnico, esto es, a la simplificación electrónica.

En este sentido tres son las críticas generales: una primera sistemática, por la errónea ubicación de estas técnicas (**declaración responsable y comunicación previa**) en el articulado de la LPAC, es decir, en el **artículo 96** (y **artículo 35.1**) incluido en el capítulo II relativo a la “Iniciación del procedimiento administrativo”, Sección 3ª sobre “Iniciación del procedimiento a solicitud de interesado”, con lo que, de nuevo (así se contempla en la vigente Ley 30/1992) se regula la declaración responsable y la comunicación como si de una modalidad de iniciación de un procedimiento administrativo se tratara, cuando, en realidad, en ambos supuestos no existe actividad administrativa previa o procedimiento administrativo alguno, dado que la intervención administrativa *ex ante* “desaparece” en estos supuestos, y solo cabe la intervención *ex post* (control, inspección, o la que proceda en cada caso) una vez iniciada actividad concreta o ejercido el derecho específico; la segunda crítica es sustantiva por regularse en el mismo precepto (**artículo 96**) ambas categorías sin establecer y clarificar las diferencias (importantes para la seguridad jurídica) que existen en las mismas según muestra la legislación sectorial vigente, y con lo que los reguladores, estatal, autonómicos y locales nuevamente se quedan sin pautas básicas para la previsión de estas medidas de simplificación jurídica; y, la última crítica, la más relevante sin duda para las administraciones municipales, es la **falta de regulación en la LPAC del régimen de intervención administrativa *ex post***, esto es, del régimen de control e inspección (y en su caso, revocación o sanción) que habrá de seguir a la

presentación de una declaración responsable o comunicación ante la administración competente y que, de ninguna manera, habrá de configurarse como un procedimiento administrativo habilitador *ex post*. Con la regulación propuesta en la LPAC, además, la posición jurídica de los titulares de las actividades o derechos ejercidos mediante estos documentos jurídicos habilitantes, así como los posibles terceros interesados que resulten afectados por aquellos (ejercicio de actividad o derecho) sigue siendo de contenido dudoso por mantenerse los déficits de regulación en estos aspectos. Es más, como consideración general añadida, cabría considerar **la falta en la LPAC proyectada de la regulación del procedimiento administrativo de control e inspección administrativa** tan reclamado por la doctrina.

Por lo demás, siguiendo con lo que afecta al **ámbito de competencias de las administraciones locales** la reforma legislativa proyectada, es reprobable la reserva impropia de ley formal que se contiene en el **artículo 1.2** de la LPAC para “la inclusión de trámites adicionales o distintos contemplados” en la Ley, con lo que (cabe intuir) es voluntad de la LPAC ampliar la reserva impropia de Ley contenida en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, para el establecimiento de regímenes de autorización administrativa para el acceso y ejercicio de la actividad económica privada, a cualquier trámite administrativo (sea del tipo que sea y exista o no justificación) no contemplado en el procedimiento común previsto por la LPAC. La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado extendió la reserva de Ley para el requisito de autorización de cualquier actividad económica, sea o no de servicios, así como para la exigencia de licencia relativa a la instalación e infraestructura física que sea necesaria para aquella, siempre y cuando los intereses generales en juego no puedan protegerse a través de medidas interventoras menos intensivas como la declaración responsable o la comunicación previa.

A mi parecer, esta reserva de ley, por una parte, incide de nuevo (y de pleno) en la autonomía local porque reduce a mínimos el poder de decisión de los Gobiernos municipales respecto de los procedimientos administrativos de su competencia, en los cuales, mediante ordenanzas, pueden establecer trámites y requisitos

adicionales –además de condiciones de carácter sustantivo-, siempre que estén en todo caso justificados y debidamente motivados.

Es muestra, además, de cierta falta de concordancia normativa del proyecto de LPAC con la vigente Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y la normativa de transposición de la Directiva de Servicios, la no regulación de la necesidad de justificación y motivación del establecimiento por Ley de regímenes de autorización administrativa para el ejercicio de la actividad económica por los particulares. Y, falta concordar asimismo, por contradicción, **el artículo 1.2 LPAC con el artículo 157.4, apartado segundo**, LPAC, según el cual “cuando en materia de procedimiento administrativo común la iniciativa normativa [ley o reglamento u ordenanza, cabría entender] establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o la consecución de los fines perseguidos por la iniciativa”.

Y finalmente, **en último lugar**, es merecedor de algún reproche la incorporación al régimen del procedimiento administrativo común de las especificidades del procedimiento sancionador y del procedimiento de responsabilidad patrimonial, mucho más si se pone en relación con la reserva impropia de Ley formal para la previsión de cualquier otro trámite no contemplado en la LPAC que contiene su **artículo 1.2**, con la que se está limitando al regulador sectorial en materia de sanciones y responsabilidad de las Administraciones Públicas.