

XV Jornadas Nacionales de Inspecciones de  
Universidad

# **Las Universidades ante la nueva Ley del Procedimiento Administrativo común**

**Concha Barrero**  
**Catedrática de Derecho Administrativo**  
**Universidad de Sevilla**

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

**“Una Administración totalmente electrónica, con cero papel y plenamente interconectada”**

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Sustitución de la Ley 30/1992, del RJAP-PAC por dos Leyes diferentes: La Ley 39/2015, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público, relativas al régimen “ad extra” y “ad intra” de las Administraciones Públicas”
- Entrada en vigor: 1 año desde la publicación. Dos años “desde la entrada en vigor” para las disposiciones relativas a los registros electrónicos y archivos electrónicos.

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Las Universidades “se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley”, artículos 2.3.c) de la LSP y de la LPAC.
- Anteproyecto de LRJSP: “Las Universidades tendrán la consideración de **Administraciones Públicas** y se registrarán por su normativa específica y supletoriamente ...
- ¿Es que acaso las Universidades no son Administración Pública?

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- La emergencia de un nuevo principio, el principio de preferencia en el medio electrónico.
- Derecho de todas las personas a relacionarse electrónicamente con la Administración (arts. 13 y 14).
- Derecho que se convierte en deber para un grupo amplio de sujetos, entre otros, para “los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público”.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Obligación de las Administraciones de identificarse electrónicamente.
- Identificación y firma electrónica de los interesados (arts. 9, 10 y 11).
- Los documentos públicos administrativos se emitirán electrónicamente, al igual que las copias realizadas por las Administraciones Públicas (arts. 26 y 27).
- El expediente ha de tener formato electrónico y los actos administrativos se han de producir a través de medios electrónicos (arts. 70 y 36).

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Creación de registros electrónicos.
- Las solicitudes se pueden presentar en el Registro electrónico de la Administración a la que se dirijan o en el de “cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1” (art. 16.4.a).
- ¿Y en el caso de las Universidades? Habrá que entender, a menos que su legislación específica disponga otra cosa, que tendrán que crear su propio registro electrónico. ¿Pueden presentarse solicitudes dirigidas a ellas en los registros de cualquier Administración o entidad del sector público institucional?; ¿Pueden recibir escritos dirigidos a otra Administración? Parece que no porque ellas no figuran en el artículo 2.1, están en el apartado 2º.

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Los registros electrónicos de las Administraciones “deben ser interoperables” de modo que se garantice “la compatibilidad informática e interconexión” entre ellos.
- Las oficinas de asistencia en materia de registro: Digitalización de la solicitud.
- Se pueden seguir presentando en correos.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Las notificaciones pueden efectuarse “**por cualquier medio**” que permita “tener constancia de la recepción por el interesado o su representante” (art. 59 Ley 30/1992).
- Las notificaciones “se practicarán **preferentemente** por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía” (art. 41.1 Ley de 2015).

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- La propia LPAC contiene previsiones que contradicen su opción en favor de las notificaciones electrónicas.
- Procedimientos iniciados a solicitud del interesado: Se les reconoce el derecho, a que “la notificación se le practique por el medio que el mismo haya señalado al efecto” (arts. 41.3 y 66.1).
- En todo tipo de procedimiento, “podrán decidir y comunicar, en cualquier momento, a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas .. dejen de practicarse por medios electrónicos” (art. 41.1).

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Las notificaciones “en papel” han de efectuarse en “el domicilio del interesado” y además “deben ser puestas a su disposición” en “la sede electrónica de la Administración para que pueda acceder al contenido de la misma de forma voluntaria” (art. 42.1).
- Si hay doble notificación “se tomará como fecha” de ésta “la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar” (art. 41.7).

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Si la notificación se realiza por medios electrónicos, “se entenderá practicada en el momento en el que se produzca el acceso a su contenido” (art. 42.2).
- Si la notificación por este medio es obligatoria, “se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se haya accedido a su contenido” (art. 42.2).

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Cómputo del plazo por horas (art. 30.1).
- Declaración de los sábados como días inhábiles (art. 30.2).
- Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común cuando “razones de interés público o su falta de complejidad lo aconsejen” (art. 96).

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Se extiende el silencio administrativo negativo a los actos que “impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente” (artículo 24.1).
- Posible inadmisión del recurso, entre otros motivos, por carecer “manifiestamente de fundamento” (art. 116).
- Pluralidad de recursos (art. 120).
- Se suprimen las reclamaciones previas.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Título IX de la Ley 30/1992 “La potestad sancionadora de la Administración”: Capítulo I, “Principios de la potestad sancionadora” y Capítulo II, “Principios del procedimiento sancionador”. El RD 1398/1993, de 4 de agosto, del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.
- Artículo 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”.

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Disposición Adicional 8ª: “Los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio, se regirán por su normativa específica, no siéndoles de aplicación esta Ley” que rige con carácter supletorio (DA 3ª de la Ley 22/1993).
- La aplicación por las Universidades del RD 33/1986, de 10 de enero, del Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Se pone fin al tratamiento unitario que la Ley 30/1992 otorga a la potestad sancionadora, que pasa a estar regulada en dos Leyes diferentes.
- Los principios de la potestad sancionadora en la LRJSP (Capítulo III del Título Preliminar) y el procedimiento para su ejercicio en la LPAC.
- La LPAC no se limita a “establecer unos principios del procedimiento sancionador”, sino que regula sus distintos trámites.

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Desaparece la regulación unitaria del procedimiento sancionador. Las “especialidades en materia sancionadora”, quedan reducidas a “meras particularidades del procedimiento administrativo único que la Ley regula”.
- La regulación que se ofrece del procedimiento sancionador coincide sustancialmente con la establecida en el RD 1398/1993, de 4 de marzo que queda derogado.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Artículo 127.3 Ley 30/1992: “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”.
- Artículo 25.3 LRJSP: “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”.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Disposición Adicional 8ª Ley 30/1992: “Los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio, se regirán por su **normativa específica**, no siéndoles de aplicación esta Ley”.
- Disposición Adicional 1ª.2º.c) “Se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley” los procedimientos sancionadores “en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería”.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Disposición Adicional 1ª 1º: “Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan algunos de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”.
- ¿Cuenta el procedimiento disciplinario, en cuanto que previsto en el EBEP, con cobertura en esta disposición?

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Artículo 53.2: Derechos 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”, así como “a la no presunción de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Artículo 63: “Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora”:
- La imposibilidad de imponer una sanción sin la previa instrucción de un procedimiento.
- Incoación de oficio y debida separación entre la fase instructora y la sancionadora.
- Imposibilidad de 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.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Art. 28 del RD 33/1986: “El órgano competente para incoar el procedimiento podrá acordar previamente la realización de una **información reservada**”.
- Art. 55.2 LPAC: El periodo de **“información o actuaciones previas”** se “orientará a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros”.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Art. 27 RD 33/1986: “El procedimiento se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia.  
De iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia, deberá comunicarse dicho acuerdo al firmante de la misma”.
- Art. 58 LPAC: Los procedimientos sancionadores se incoan de oficio “bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”.
- La LPAC detalla cuando hay iniciativa del propio órgano competente, como ha de ser la orden del superior o la petición razonada del inferior (arts. 59 a 61).

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Es “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”.
- Ha de “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”.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- En el caso de que la denuncia invoque “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 de si se ha iniciado o no el procedimiento” (art. 62.3).
- Si el denunciante ha participado “en la comisión de una infracción de esta naturaleza”, 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” (art. 62.4).

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- “Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga”.
- La generalización de las medidas previstas en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Artículo 30 RD 33/1986: “En la resolución por la que se incoe el procedimiento se nombrará instructor” y “cuando la complejidad o trascendencia de los hechos a investigar así lo exija, se procederá al nombramiento de secretario”.
- Artículo 64 de la LPAC: Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción; medidas de carácter provisional que se hayan acordado.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- El acuerdo de iniciación recogerá el derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada (art. 62.e LPAC).
- “**Excepcionalmente** cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación **no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos** que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados”.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- El art. 62.2.e) se refiere exclusivamente al derecho del inculpado formular alegaciones, sin referencia alguna a la posibilidad de que vayan acompañadas de los documentos y otros elementos de juicio que estime convenientes para su defensa.
- Igualmente, podrá proponer prueba concretando los medios de los que pretende valerse (artículo 77.2).
- La LPAC no establece el plazo del que dispone el interesado para formular alegaciones y, en su caso, proponer pruebas.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- El instructor podrá “rechazar, mediante resolución motivada, las pruebas propuestas por los interesados” que sean “manifiestamente improcedentes o innecesarias” (art. 77.3).
- Podrá acordar la apertura de un trámite de prueba por un plazo de entre diez y treinta días (art. 77.2).
- Y podrá igualmente decidir, cuando lo considere necesario” la apertura, a solicitud del interesado, “de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días” (art. 77.2).

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Artículo 41 RD 33/1986: “Se dará vista del expediente al inculpado con carácter inmediato para que en el plazo de diez días alegue lo que estime conveniente a su defensa y aporte cuantos documentos considere de interés”.
- Artículo 82.1 de la LPAC: Audiencia al interesado para que “en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince” puedan “alegar y presentar las justificaciones que estimen pertinentes”.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- Propuesta de resolución: Posibilidad de que el órgano instructor finalice el procedimiento sin formular propuesta de resolución:
- La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- Cuando los hechos no resulten acreditados.
- Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa.
- Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.
- Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- La propuesta de resolución fijará de forma motivada los hechos que probados, su exacta calificación jurídica, la infracción que, en su caso, constituyan, la persona o personas responsables, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, las medidas provisionales que se hubieran adoptado y la sanción que se proponga.
- Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad de finalización del procedimiento, la propuesta declarará esa circunstancia.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- La propuesta de resolución: Indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes (art. 89.2).
- El órgano competente podrá adoptar “la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento”. Se notificará a los interesados para que un plazo de siete días formule las alegaciones que tenga “por pertinentes tras la finalización de las mismas”. Estas actuaciones deben practicarse en un plazo no superior a quince días y suspenden el plazo para resolver el procedimiento.

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- La resolución: Además del contenido previsto con carácter general en el artículo 88, ha de incluir: “la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión”, la fijación de los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien, en su caso, la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad” (art. 91).

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- La resolución no “podrá aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica”.
- Si el órgano competente para resolver considera que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, lo “notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días”.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- La resolución que ponga fin al procedimiento “será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa”.
- La resolución que no ponen fin al procedimiento, no será ejecutiva hasta que no se haya resuelto el recurso o transcurrido el plazo para su interposición sin haberse planteado. En estos casos, la propia resolución podrá adoptar “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”.
- 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.

## Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- El órgano competente para iniciar el procedimiento podrá acordar su tramitación simplificada cuando “considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve”.
- El interesado no podrá oponerse a esta decisión.

# Una nueva Ley de Procedimiento administrativo

---

- La tramitación se ha de producir en treinta días.
- Solo puede constar de los trámites previstos en el artículo 96.6. Excluidos los que no son propios de los procedimientos de esta naturaleza, tan sólo restan:
  - a) Acuerdo de iniciación.
  - b) Alegaciones formuladas durante el plazo de cinco días.
  - c) Audiencia al interesado.