

# PROPUESTAS DE ENMIENDA AL PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS QUE PRESENTA EL CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA AL SENADO

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 1

### 1.- Modificación propuesta

Cambio del título de las Ley, proponiendo que pase a denominarse **LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN**.

### 2.- Justificación

El propio nombre de la Ley es reiterativo; es suficiente con que se denomine Ley de Procedimiento Administrativo. Es obvio que para que pueda hablarse de procedimiento administrativo una de las partes implicadas ha de ser una administración pública.

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 2

### 1.- Modificación propuesta

Sustituir el término **“persona”** por el de **“ciudadano”** utilizado en la legislación actualmente vigente.

### 2.- Justificación

La Ley abandona el término **“ciudadano”** y lo sustituye por el de **“persona”** para referirse al particular que se relaciona con la administración en el marco de un expediente o procedimiento administrativo.

Frente al desafortunado **“administrado”**, denominar **“ciudadano”** al particular que entabla la relación jurídico administrativa, ha sido en España, un logro de la doctrina administrativista, impulsado por el sistema político democrático, que entiende la administración como **“una organización servicial de la comunidad de ciudadanos y no una instancia superior y extraña a los mismos”** Sic Curso de Derecho Administrativo II, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA-TOMÁS RAMÓN FERNANDEZ.

**“Ciudadano”** nos remite al sujeto de obligaciones y también derechos, particularmente derechos frente al poder público, dentro de una comunidad política. Es un término envuelto en una aureola de evidente prestigio.

Incluso la exposición de motivos del proyecto usa el término **“ciudadanos”** y, por ejemplo, una de las leyes que se derogan por quedar incorporada al proyecto, la ley

11/2007 de 22 de junio, se refería a los ciudadanos y su acceso electrónico a los servicios públicos.

Frente a él, el término “persona” se nos presenta como demasiado amplio, genérico, ambiguo, que necesita de concreción o delimitación. Así, por ejemplo, el artículo 13 del proyecto, contiene la rúbrica “*Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas*”, cuando en la actual Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 35, es suficiente con referirse a “*Derechos de los ciudadanos*”.

El proyecto, en otros lugares, como por ejemplo en el artículo 18 y en el artículo 19, contiene rúbricas, -“*Colaboración de las personas*”, el primero, y “*Comparecencia de las personas*”, el segundo- que se nos antojan inespecíficas, poco precisas.

El concepto de “persona”, cuya dignidad es innegable, aparece en el ámbito de las relaciones con la Administración, desprovisto o desarmado de la carga que frente al poder público ostenta el “ciudadano”.

Quizá el legislador teme que el término “ciudadanos” no contenga a los no nacionales, esto es, a los extranjeros. No estamos de acuerdo: no hay dificultad alguna en hablar de “ciudadanos nacionales” y de “ciudadanos extranjeros”. Además, el Derecho Administrativo se rige por el principio de territorialidad y extiende su eficacia a las personas que residan, permanezcan o transiten por el territorio nacional.

Quizá, también, el temor sea que el término “ciudadano” no integra a las personas jurídicas quienes, por supuesto, pueden ser parte en la relación jurídico administrativa. Pero esto siempre ha sido así y no ha habido dificultad alguna en aceptar el término en la vigente Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

Por todo ello, se propone que se siga utilizando el término “ciudadano” en lugar del de “persona”.

En cualquier caso, extraña que en la exposición de motivos no se dé explicación alguna sobre este cambio que nos parece trascendental.

## **PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 3**

### **1.- Modificación propuesta**

Observación general a propósito de lo dispuesto en el artículo 2.5 del Proyecto:

“5. Las Corporaciones de Derecho Público se registrarán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.”

### **2.- Justificación**

El Proyecto de Ley sigue lo previsto en la vigente Ley 30/1992 cuando trata del régimen jurídico aplicable a las Corporaciones de Derecho público y, por extensión, a los Colegios profesionales.

La parquedad de lo establecido en la Ley 30/1992, unida al continuismo de la previsión legal proyectada, implica que el marco normativo de los Colegios profesionales seguirá constituido por la vigente Ley 2/1974, de 13 de febrero, y, en lo previsto en ella, por la Ley 30/1992.

Resultará así que el régimen jurídico de los Colegios seguirá en gran parte dependiendo de las decisiones de los tribunales que son los que, ante la pasividad del legislador, han procedido a determinar el régimen de las diferentes funciones colegiales, la relación entre Colegios y colegiados o el ejercicio de la potestad sancionadora colegial.

Aspectos que podrían ser de aplicación a los Colegios, como el régimen de ejecución de los actos administrativos (artículos 97 y ss del PLAC), al no ser objeto de mención expresa en la Ley de Colegios y predicarse únicamente de las Administraciones Públicas, quedan al margen de las potestades colegiales, con la consiguiente obligación de acudir a los tribunales para lograr la tutela de sus actos. Ni siquiera el régimen de la nulidad de pleno derecho de sus actos (artículo 8 de la Ley de Colegios) está enteramente perfilado (por ejemplo, en lo que se refiere a la intervención de órganos consultivos administrativos).

En definitiva, se entiende que este PLAC es una buena oportunidad para reforzar la dimensión pública de las Corporaciones de Derecho público, lo que podría hacerse si se indicara de manera expresa, ante las insuficiencias de la Ley de Colegios de 1974, qué partes del Proyecto de Ley son de aplicación a las mencionadas Corporaciones.

## **PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 4**

### **1.- Modificación propuesta: revisión de la regulación relativa a las Oficinas de asistencia en materia de registros.**

Reconsiderar esta regulación, estableciendo normas para los casos en que no exista esa Oficina y también un régimen transitorio hasta que exista.

### **2.- Justificación**

Hay muchos Municipios pequeños en España que no podrán establecer estos sistemas. Las Oficinas de asistencia en materia de registros parece que sustituirán a los actuales Registros y servirán para digitalizar lo que se presente en ellas. Parece complicado pasar de la situación actual a ésta prevista.

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 5

### 1.- Modificación propuesta: cambio de redacción del artículo 18.1

#### a) Redacción proyectada

"Las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable y, a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusieran la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas".

#### b) Redacción propuesta

##### Alternativa 1

La redacción actual del artículo 39 LRJPAC: **"Los ciudadanos están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación sólo en los casos previstos por la Ley."**

##### Alternativa 2

**"Los ciudadanos están obligados a facilitar a la Administración la información solicitada o la realización de inspecciones y otros actos de investigación sólo en los casos previstos por la Ley, y siempre** salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atentara **contra la protección de los datos de carácter personal**, el honor, la intimidad personal o familiar. **En el caso de profesionales, además de lo anteriormente previsto, no estarán obligados a colaborar cuando ello suponga** la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas".

### 2.- Justificación

La regulación de la obligación de las personas de colaborar con la Administración sufre un cambio significativo en la nueva redacción que prevé el Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues, frente a la redacción del primer apartado del artículo 39 de la Ley 30/1992 que establece esta obligación "sólo en los casos previstos por la Ley", el anteproyecto remitido convierte en regla general la obligación de las personas de colaborar con la Administración.

No se estima adecuada la redacción del precepto y por eso se entiende que ha de mantenerse, en esencia, la regulación actual, aunque matizando que lo que ha de preverse es que las personas pueden facilitar información (no hacer informes para la Administración, que es lo que se deduce de la redacción proyectada). Junto a lo anterior, como sugirió la Agencia Española de Protección de Datos durante la tramitación del entonces Anteproyecto de ley,

debería establecerse como límite a este deber, junto al derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, el derecho a la protección de datos de carácter personal, siendo igualmente preciso garantizar que se respete en todo caso el principio de proporcionalidad que ha de regir toda operación de cesión de datos.

Finalmente, dada la longitud de la regla, se sugiere separar y precisar el régimen de colaboración de los profesionales.

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 6

### 1.- Modificación que se propone: adición de texto al artículo 25.1

#### a) Redacción proyectada

“Artículo 25. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.

1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.”

#### b) Redacción propuesta

Artículo 25. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.

1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

(...)

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95. **Este régimen no será de aplicación a los procedimientos de resolución de contratos del sector público, que se regirán por lo establecido en su normativa específica”.**

## 2.- Justificación

El Proyecto de Ley mantiene la redacción prevista en la Ley 30/1992, estableciendo que en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, la falta de resolución expresa determina la caducidad del procedimiento.

No se resuelve, en definitiva, la cuestión de los procedimientos en los que no se ejercen ese tipo de potestades pero que carecen de régimen propio, como es el caso de los procedimientos contractuales de resolución. Para ellos, la solución de la caducidad del expediente no atiende a la mejor protección del interés público en presencia, ni a la complejidad técnica y procedimental.

Se sugiere por ello la adición resaltada, de modo que se regule de manera específica en la legislación contractual esta cuestión, como han demandado el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado (memoria del año 2008 y dictamen 1.081/2012, entre muchos).

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 7

### 1.- Modificación que se propone: supresión del apartado 6. del artículo 28

#### a) Redacción proyectada

“Artículo 28. Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo.

...

6. Las copias que aporten los interesados al procedimiento administrativo tendrán eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas.

...”

#### b) Redacción que se propone:

ELIMINAR ESTE APARTADO.

**2.- Justificación:** Puede ser una frase que no resulte necesaria (es evidente que los documentos presentados a la Administración tienen eficacia en el procedimiento correspondiente) y también que dé muchos problemas; por ejemplo: ¿podría interpretarse que no tienen eficacia en un contencioso-administrativo posterior? ¿podría interpretarse que no tienen eficacia en un proceso al que se aporten como prueba documental?

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 8

### 1.- Modificación que se propone: modificación de la redacción del número 2 del artículo 30

#### a) Redacción proyectada

“Artículo 30. Cómputo de plazos.

...

2. 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.

...”

#### b) Redacción que se propone

“2. 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, los días 24 y 31 de diciembre, y los declarados festivos para todo el Estado.”

### 2.- Justificación

Se trata de añadir los días 24 y 31 de diciembre que son “fiestas de facto”, y coordinar así esta inhabilidad administrativa con la vigente en los Tribunales de Justicia. Son días en que la actividad es prácticamente nula y sería preferible declararlos inhábiles.- La aclaración de festivos es mejora técnica, dado que las fiestas autonómicas y locales se regulan en otro apartado del mismo artículo.

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 9

### 1.- Modificación que se propone: modificación de la redacción del número 8 del artículo 30

#### a) Redacción proyectada

“Artículo 30. Cómputo de plazos.

...

8. La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones Públicas, la organización del tiempo de trabajo o el régimen de jornada y horarios de las mismas.”

**b) Redacción propuesta:**

8. La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones Públicas, la organización del tiempo de trabajo o el régimen de jornada y horarios de las mismas. **No obstante, en todos los días hábiles se establecerá un horario de apertura al público y registro.**

**2.- Justificación:** Se trata de añadir un mínimo: la habilidad no puede ser sólo para los administrados, que han de ser atendidos en sus derechos.

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 10

**Modificación que se propone: adición de texto a la redacción del artículo 40.4.**

**a) Redacción proyectada**

“Artículo 40. Notificación.

(...)

4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.”

**b) Redacción propuesta**

“4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado. **A estos efectos, se considerará intento de notificación debidamente acreditado, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 41, aun cuando resulte frustrado finalmente, siempre que se practique con todas las garantías legales y quede debida constancia del mismo en el expediente. “**

**2.-Justificación**

Se propone recoger en el Proyecto de Ley la doctrina legal del Tribunal Supremo (Sentencia de 3 de diciembre de 2013).



## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 11

### 1.- Modificación que se propone: adición de texto a la redacción del artículo 47.

#### a) Redacción proyectada

“Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.

(...)

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.”

#### b) Redacción propuesta

“Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.

(...)

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, **el Derecho de la Unión Europea**, 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.”

### 2.- Justificación

Se sugiere introducir esa referencia a 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 **de la Unión Europea** en el Ordenamiento Español de 14 de febrero de 2008. Ello permitiría a la Administración emplear el cauce más ágil de la revisión de oficio, en vez de verse obligada a la derogación o a la modificación en todo caso.

Se destaca además, en relación con este precepto que el propio Proyecto incluye una causa específica de nulidad de pleno derecho en su artículo 37.2, relativo a la inderogabilidad singular (“2. 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”). Aun cuando la ubicación de la regla pudiera reputarse adecuada por ser completo del mencionado principio de inderogabilidad singular, se consideraría más lógico que se incluyera en este artículo 47.

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 12

### 1.- Modificación que se propone: adición de texto a la redacción del artículo 81.1.

#### a) Redacción proyectada

“Artículo 81. Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

1. En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder su emisión el plazo de diez días.”

#### b) Redacción propuesta

“Artículo 81. Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

1. En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder su emisión el plazo de diez días. **El órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, podrá solicitar su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de un mes.”**

### 2.- Justificación

Se prevé en esta disposición el carácter preceptivo del informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, no pudiendo exceder su emisión el plazo de diez días. Se trata de un requisito que estaba ya previsto en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. No se ha incluido, sin embargo, mención a la posibilidad de que el órgano instructor, atendiendo a las características del informe solicitado o del propio procedimiento, solicite su emisión en un plazo menor o mayor, sin que en este último caso pueda exceder de un mes. Sería conveniente ponderar la conveniencia de incorporar una cláusula en este sentido, pues la práctica y la complejidad de los asuntos evidencian la dificultad cuando no imposibilidad de cumplir el referido plazo de diez días.

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 13

### 1.- Modificación que se propone: modificación del texto del artículo 96.6.

#### a) Redacción proyectada

“Artículo 96.6

(...)

6. Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites:

- 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”.

## b) Redacción propuesta

“6. Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites:

- 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.
- e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.
- f) 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.

- g) Resolución”.

## 2. Justificación

La regulación de esta “tramitación simplificada” ha de ser revisada, teniendo en cuenta el cúmulo de actuaciones que pretende incluirse en ella. Sólo la intervención del servicio jurídico, cuando sea preceptiva, del CGPJ y del Consejo de Estado consumirá con seguridad el escaso plazo previsto, lo que lleva a pensar en la viabilidad en ciertos casos del régimen proyectado.

Por ello, entre otras posibilidades, se sugiere eliminar como trámite a incluir en esta tramitación simplificada el informe del Consejo General del Poder Judicial, de manera que, por el juego del artículo 96.7 (“7. En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria”), siempre que en un procedimiento deba intervenir el CGPJ deberá seguirse la tramitación ordinaria.

Junto a ello se propone eliminar la limitación de la audiencia a los ciudadanos a los casos en que la propuesta vaya a ser desfavorable. El mero hecho de prescindir en un procedimiento de la audiencia, por la mera interpretación preliminar de un asunto por la Administración, arroja serias dudas sobre la constitucionalidad de la medida.

En cuanto a la intervención del Consejo de Estado, podría realizarse semejante reflexión a la efectuada con ocasión de la intervención del CGPJ. La petición del dictamen en el plazo de 15 días implica la urgencia que prevé el artículo 19 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, y en suma está llamada a consumir la mitad del plazo proyectado de duración para esta tramitación simplificada. La previsión de la suspensión del plazo implica en definitiva que quedará en papel mojado la intención misma de tramitar de manera acelerada el procedimiento.

Junto a lo anterior, debe observarse que se establece que si el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente es contrario al fondo de la propuesta de resolución, debe continuarse con la tramitación ordinaria del procedimiento, en la que parece que se reclamará de nuevo ese dictamen.

Al respecto cabe decir, en primer término, que no se entiende bien la expresión que “el dictamen sea contrario al fondo de la propuesta”. Parece querer decir que si ésta es estimatoria y el dictamen desestimatorio, o viceversa, concluirá la tramitación simplificada y seguirá de modo ordinario, con la convalidación de todas las actuaciones. Esas genéricas expresiones no captan la complejidad que puede revestir un procedimiento ni el dictamen solicitado, que puede proponer el archivo de un expediente, una estimación parcial o una inadmisión, por poner sólo algunos ejemplos. Pero es que, además, en segundo lugar, repárese en que si se ha seguido la tramitación simplificada y se solicita y emite el dictamen del Consejo de Estado u órgano equivalente, al menos en el caso del primero el dictamen es final (artículo 2.2, párrafo 3 de la Ley Orgánica 3/1980: “Los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado. En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente, solo podrá informar el Consejo de Estado en Pleno”), lo que quiere decir que tras su dictamen no puede ser sometido el expediente a informe de ningún otro órgano o autoridad. La redacción proyectada no deja claro este carácter, indisponible para el Proyecto de Ley por estar contemplado en una ley orgánica y ser esa característica de los dictámenes del Consejo de Estado parte inherente de su configuración institucional.

En suma, se entiende que con el dictamen del Consejo de Estado u órgano equivalente debe terminar la tramitación del procedimiento, incluso en su tramitación simplificada, y emitirse la correspondiente resolución.

## **PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 14**

### **1.- Modificación que se propone: modificación del texto del artículo 107.2.**

#### **a) Redacción proyectada**

“2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

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 interesados a los meros efectos informativos.”

#### **b) Redacción propuesta**

“2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad, **que deberá notificarse a los interesados**, no será susceptible de recurso.”

#### **2.- Justificación**

En la medida en que los interesados son las personas favorecidas por el acto que pretende declararse lesivo, la notificación de la declaración no debe configurarse como potestativa, sino como obligatoria.

## **PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 15**

### **1.- Modificación que se propone: supresión parcial en el texto del artículo 108. Suspensión.**

#### **a) Redacción proyectada**

“Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.”

#### **b) Redacción propuesta**

“Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se **refiere** el artículo 106, el órgano competente para declarar la nulidad ~~o lesividad~~, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.”

#### **2.- Justificación**

No parece correcto extender la regla de posibilidad de suspensión de los procedimientos de revisión de oficio a los procedimientos de declaración de lesividad de actos anulables.

Y ello porque se trata de un procedimiento en el que la intervención de la Administración se limita precisamente a efectuar tal declaración, que se configura como requisito previo necesario para proceder a la ulterior impugnación del acto declarado lesivo en vía contencioso-administrativa. Se trata, por tanto, de un procedimiento peculiar que se

articula en dos fases: una administrativa, orientada exclusivamente a que la Administración efectúe la declaración de lesividad, y otra jurisdiccional, en vía contencioso- administrativa, encaminada a obtener un pronunciamiento judicial de anulación del acto que se ha declarado lesivo. De este modo, la Administración actúa desprovista de sus habituales facultades resolutorias, pues en puridad no adopta ninguna decisión eficaz por sí misma, sino que se limita a efectuar una determinada declaración a fin de cumplir un requisito procesal imprescindible para obtener la anulación, cuestión sobre la que sólo puede pronunciarse y decidir el órgano jurisdiccional.

En consecuencia, si la Administración desea suspender la suspensión de la eficacia del acto declarado lesivo cuya anulación pretende, tendrá que solicitar tal suspensión a la autoridad judicial, por ser ésta la única que puede resolver el fondo del asunto. Pues, en efecto, siendo el órgano jurisdiccional quien debe decidir sobre la eliminación o no del acto de que se trate, es también el único que puede pronunciarse sobre la suspensión de dicho acto (STS 2-11-2004, RJ 41/1992).

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 16

### 1.- Modificación que se propone: modificación del texto del artículo 118.

#### a) Redacción proyectada

“3. El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada.”

#### b) Redacción propuesta

“3. El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo, **salvo que de los mismos resulten datos nuevos que no obraran en el expediente original**. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada.”

### 2.- Justificación

El artículo 118 regula la audiencia a los interesados en los recursos administrativos que, con carácter general, habrá de practicarse "cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario". A estos efectos, el apartado tercero aclara que "el recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo". Se mantiene así la regla prevista en el artículo 112.3 de la Ley 30/1992.

Ahora bien, es criterio jurisprudencial consolidado que en los casos en que se incorporen al expediente de recurso documentos o informes que, no obrando en el expediente original, aporten datos nuevos, resulta preceptivo abrir un trámite de audiencia (STS de 16 de mayo de 2012, recurso 3325/2011). Se trata de una exigencia lógica, ya que la resolución final

no puede en ningún caso basarse en hechos o datos respecto de los cuales no se haya podido producir el necesario debate contradictorio, so riesgo de vulnerar las posibilidades de defensa del recurrente, causándole indefensión.

## PROPUESTA DE ENMIENDA Nº 17

### 1.- Modificación que se propone: adición al texto del artículo 133, apartados 2 y 3.

#### a) Redacción proyectada

“Artículo 133. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.”

(...)

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.”

#### b) Redacción propuesta

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa **o indirecta** con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la



información precisa para poder pronunciarse sobre la materia. **En el caso de que se recabe la participación de las organizaciones representativas de intereses a que se refiere el apartado anterior, la propuesta normativa correspondiente se acompañará de la respectiva memoria del análisis de impacto normativo.”**

## **2.- Justificación**

Por lo que se refiere a la propuesta relacionada con el apartado 2 de este artículo, debe tenerse en cuenta que la limitación de la audiencia a las materias que tengan relación “directa” con los intereses de las personas limita el alcance del derecho constitucional de audiencia a aquellos casos en los que la relación sea clara e indubitada, dejando fuera del alcance de ese derecho las materias que pueden afectar a su esfera de derechos e intereses legítimos, aunque de manera menos específica. Por ejemplo, en el caso de los ingenieros industriales podría entenderse que no les afecta de manera directa la regulación de la mediación, pero en la medida en que puede ser mediador cualquier persona que posea el título educativo previsto en la Ley 5/2012, podrán ejercer esa función, de manera que sí les afecta, aunque no al núcleo de su profesión (afectación directa).

Por lo que se refiere al apartado 3, es práctica habitual de la Administración Pública remitir únicamente los proyectos normativos, pero no la correspondiente memoria a las organizaciones representativas de intereses. De este modo se priva a dichas organizaciones del conocimiento de un documento capital en la elaboración de las disposiciones proyectadas.

**Madrid, agosto de 2015.**