



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. Motivación.

1.A RAZONES ECONÓMICAS Y JURÍDICAS

No existe una regulación clara, completa y común del conjunto de relaciones de las Administraciones Públicas, como parte del poder ejecutivo, ni en su ámbito interno, entre Administraciones, ni en el externo, con los ciudadanos y el resto de poderes del Estado. Todo ello ha dado lugar a actuaciones duplicadas e ineficientes de las Administraciones, con procedimientos administrativos demasiado complejos que han generado problemas de inseguridad jurídica y aumento desproporcionado de los costes asociados.

Para superar estas deficiencias, se propone una reforma integral y estructural de las Administraciones Públicas que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y se relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado.

La reforma de las Administraciones Públicas impulsada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (**CORA**) parte del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles. Se necesita un sector público capaz de impulsar el crecimiento económico y de superar situaciones de ineficiencia en la gestión, solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios. El sector público debe estar centrado en el servicio eficiente a los ciudadanos y las empresas y contar con las suficientes garantías en su funcionamiento.

En esta misma línea el **Programa nacional de reformas de España para 2014** recoge expresamente esta nueva ley como una de las medidas a impulsar para racionalizar la actuación administrativa, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad.

Expuestas las razones económicas que sustentan esta reforma procede también el análisis de los **motivos jurídicos**. El **artículo 103 de la Constitución Española** establece como uno de los principios que debe regir la actuación de las



Administraciones Públicas el de eficacia con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Este principio tiene un reflejo necesario en la existencia de una serie de cauces formales que garanticen el adecuado equilibrio entre la eficacia de esa actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas que deben ejercerlos en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio con independencia de la Administración con la que se relacionen.

Por otra parte, el **artículo 105 del texto constitucional** establece que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, así como el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia a los interesados.

Sin embargo, aunque hasta ahora existían desarrollos legales de estos principios y derechos constitucionales que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, éstos se venían refiriendo esencialmente al ejercicio de la potestad administrativa de autotutela sin que se contara con una legislación básica que desarrollara adecuadamente estas garantías mínimas de participación en el ejercicio de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa.

A ello cabe añadir que en los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, son muchos los pronunciamientos judiciales acaecidos que han sentado una sólida jurisprudencia sobre cómo deben interpretarse determinados preceptos de la mencionada Ley. En consecuencia, en aras de **una mayor seguridad jurídica, debe elevarse a la categoría de derecho positivo las claras líneas jurisprudenciales consolidadas en este tiempo**¹.

En coherencia con este contexto, se propone una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: mejorar las relaciones tanto *ad extra* como *ad intra* de las Administraciones Públicas. Para ello se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que suponen modificar parte de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el Derecho administrativo español: una nueva Ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que regulará tanto el procedimiento administrativo, íntegramente electrónico, para dictar actos administrativos, como el procedimiento para la elaboración de normas, y una nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que regulará los principios de actuación, formas de organización y funcionamiento de las Administraciones, y singularmente de la Administración

¹Se han venido refiriendo a distintos asuntos entre los que destacan el ámbito de la responsabilidad sancionadora. Por ejemplo: la consideración de la mera inobservancia de las normas en lugar de exigir la concurrencia de dolo o culpa, o la clarificación de la responsabilidad solidaria.



General del Estado, así como los principios y principales técnicas de relación entre las distintas Administraciones Públicas.

El objetivo es eliminar la superposición de regímenes jurídicos existentes y superar la dispersión normativa, contando con una Ley única y sistemática que regule el conjunto de las relaciones internas de las Administraciones entre sí y una única ley que ordena las relaciones externas de la Administración con los ciudadanos y empresas, tanto a través del procedimiento administrativo de elaboración de actos como del procedimiento de elaboración de normas.

Esta Ley se centra en uno de estos dos ejes de la actividad administrativa, la regulación completa y sistemática de las relaciones *ad extra* entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela reconocida a las Administraciones, y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Por otra parte, esta reforma supone la consecución de una **Administración con cero papel e interconectada** mediante el uso generalizado de medios electrónicos por parte de las Administraciones Públicas. El uso de medios electrónicos deja de ser algo excepcional o adicional para formar parte del normal funcionamiento de las Administraciones pues la gestión electrónica de todos los procedimientos se convierte en obligatoria.

1.B PRINCIPALES ANTECEDENTES NORMATIVOS.

Los principales antecedentes de la regulación del procedimiento administrativo son de carácter preconstitucional. Tras la conocida como Ley de Azcárate de 19 de octubre de 1889, destaca la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 que, por primera vez, reguló de forma integral el procedimiento administrativo e intentó modernizar la existente Administración española mediante *“la racionalización de los trabajos burocráticos y el empleo de «máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas»*.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que ahora se deroga, vino a sustituir la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 así como a la citada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, integrando por primera vez en una sola norma la regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común a todas ellas.

En este sentido, la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, responde al nuevo modelo de Administración establecido en la Constitución de 1978, que señala su carácter instrumental al servicio de los intereses generales y sometimiento pleno a la



ley y al Derecho y responde al nuevo orden constitucional de distribución de competencias propio de un Estado territorialmente descentralizado.

Seis años después de su aprobación, la Ley 30/1992, de 26 noviembre fue ampliamente reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero que, entre otros aspectos, modificó la regulación del silencio administrativo, la obligación de resolver de las Administraciones Públicas, la revisión de actos, la suspensión de su eficacia, el régimen de los recursos administrativos y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Posteriormente, el legislador ha ido aprobando sucesivas normas con incidencia directa sobre la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, lo que ha motivado un **aumento de la dispersión normativa** relativa al procedimiento administrativo. En particular cabe destacar las siguientes:

- La **Ley 17/2009, de 23 de noviembre**, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que impulsa la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios, lo que entre otros aspectos se tradujo en la simplificación de los procedimientos afectados, el establecimiento de un marco regulatorio más transparente, predecible y favorable para la actividad económica, así como el impulso de la modernización de las Administraciones Públicas.
- La **Ley 25/2009, de 22 de diciembre**, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, modificó la Ley 30/1992, de 26 noviembre, para regular por primera vez el uso generalizado en los procedimientos administrativos de la denominada “declaración responsable” y la “comunicación”.
- La **Ley 2/2011, de 4 de marzo**, de Economía Sostenible, que establece una serie de principios de buena regulación aplicables a las propuestas normativas de las Administraciones Públicas.
- Ley **19/2013, de 9 de diciembre**, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que fija unas nuevas reglas para el acceso a la información obrante en archivos y registros.
- La **Ley 20/1013, de 9 de diciembre**, de garantía de la unidad de mercado, que enuncia un conjunto de principios generales de buena regulación de las actividades económicas y la simplificación de los procedimientos administrativos.



1.C DIAGNÓSTICO DEL USO DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

En este tiempo, el procedimiento administrativo ha tenido que ir actualizándose y adaptándose a las nuevas demandas de aumento de agilidad y eficiencia de las Administraciones Públicas.

Fruto de ello, se aprobó la **Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos** que supuso un avance importante, pues estableció por primera vez el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pudiera ejercerse.

Su objetivo era el de establecer un nuevo marco jurídico que facilitara la extensión y utilización generalizada de las nuevas tecnologías en el ámbito de las Administraciones siguiendo la línea ya marcada por la propia Ley 30/1992, de 26 noviembre, que en su artículo 45 se refirió a la incorporación de medios técnicos a las Administraciones, y otras leyes como la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que permitió los registros y las notificaciones telemáticas. Sus siete años de vigencia permiten obtener algunos datos ilustrativos.

Principales datos:

a) Tramitación electrónica de los procedimientos administrativos.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante AEAT) junto con el ámbito de la Seguridad Social concentran el mayor uso de medios electrónicos. No obstante, fuera de estos ámbitos la tramitación tradicional “en papel” sigue teniendo un peso muy importante.

A 31 de diciembre de 2013 según datos del Sistema de Información Administrativa (SIA) la cifra de procedimientos y servicios administrativos catalogados como Administración General del Estado ascendía en cómputo anual a 3.023, de los cuales 179 eran de carácter interno de la Administración y 2.844 estaban destinados a ciudadanos y empresas. En cuanto a las Comunidades Autónomas estaban catalogados 600, de los cuales 17 eran internos y 583 estaban destinados a ciudadanos y empresas.



De acuerdo con los datos correspondientes² a marzo de 2014, el porcentaje de **tramitación electrónica sobre tramitación presencial se situaba en 2013 en la AGE en un 76,02%**. El porcentaje es mayor en el supuesto de las Empresas, que acuden a la tramitación electrónica de procedimientos y servicios en un 93,9 por 100 de los casos, que en el de los ciudadanos **entre 16 y 74 años de edad, que sólo acuden a la tramitación electrónica en un 64,9% de los casos**.

b) Uso de medios de identificación y firma electrónica.

Durante 2013 se produjeron 106.649.275 validaciones de certificados y de firmas electrónicas a través de la plataforma @FIRMA en la “nube”, correspondiendo únicamente 4.307.123 al DNle, esto es, un 4,04%³. El bajo uso del DNle como medio de identificación y firma en los procedimientos parece deberse a las estrictas medidas de seguridad con las que se diseñó, unidas a algunas dificultades de uso tras su lanzamiento.

El dato es consistente con las estadísticas de la AEAT: el 97% de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas se realizaron con el certificado de la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre mientras que el 3% restante se realizó con otros certificados, siendo los ligados al DNle los de mayor frecuencia de uso.

c) Notificaciones electrónicas.

Las notificaciones electrónicas en la AGE se concentran en los procedimientos tramitados por la AEAT y se realizan a través del sistema de Dirección Electrónica Habilitada (DEH), y en los denominados procedimientos “proactivos” en que los órganos administrativos notifican a los ciudadanos suscritos la realización de los trámites de forma automática, en función de los datos de que se dispone (AEAT, Sistema de Seguridad Social, Dirección General de Tráfico, etc.). Otros organismos utilizan sistemas de notificación electrónica por comparecencia en sede electrónica, pero su volumen es inferior a los anteriores.

Según datos de la Plataforma DEH, la AEAT realizó en 2013 10.127.845 notificaciones y comunicaciones electrónicas. Y según la estimación realizada de acuerdo con los datos de tramitación obrantes en SIA, el número de notificaciones y comunicaciones electrónicas producidas en el curso de

²Datos ofrecidos por el «Boletín de Indicadores de Administración Electrónica» editado por el Observatorio de Administración Electrónica del Consejo Superior de Administración Electrónica.

³Según datos extraídos del Cuadro de Mandos de la DGMPIAE.



procedimientos “proactivos” ascendió durante el mismo período a 19.558.502. Así, en total, durante 2013, puede hablarse de 29.685.502 notificaciones electrónicas en la AGE.

Por otra parte, también según estimaciones sobre la base de los datos obrantes en el SIA y los proporcionados por los Departamentos y organismos que cuentan con plataformas o puntos únicos de impresión y gestión de comunicaciones en papel (AEAT, Gerencia de Informática de la Seguridad Social, Fondo de Garantía Salarial y Mutualidad General Judicial) el número de notificaciones en papel de la AGE con ciudadanos y empresas fue durante 2013 de aproximadamente 116.306.000. De este modo, **el número de notificaciones electrónicas sobre el número de notificaciones y comunicaciones postales representa en la AGE un 20,33%.**

En el ámbito de la **AEAT este porcentaje se incrementa hasta el 28,61%** debido a que la mayoría de los procedimientos tributarios se realizan con personas jurídicas o colaboradores sociales, usuarios avanzados de la Administración Electrónica.

Los datos expuestos ponen de manifiesto que aunque se ha avanzado mucho aún está lejos de alcanzarse el objetivo de tramitar electrónicamente el 100% de los procedimientos administrativos.

Para contribuir a lograrlo, se integran la citada Ley 11/2007, de 22 de junio y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para dejar de tratar el uso de los medios electrónicos como “un procedimiento especial” para convertirse en el normal y obligatorio funcionamiento de las Administraciones.

1.D ANTECEDENTES Y EVOLUCION DE LA MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA.

Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en lo que inicialmente denominaron “*Better regulation*” y “*Smart regulation*”. Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para el dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes.



Principales iniciativas en el ámbito de la OCDE.

La «*Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental*» del año 1995, fue la primera declaración internacional en la historia sobre principios regulatorios comunes a los países miembros, en la que la OCDE exhortaba a éstos a adoptar medidas efectivas para asegurar la calidad y la transparencia de la normativa. Asimismo, en el documento de 2005 titulado «*Principios Rectores para la Calidad y la Elaboración Normativa*» se recoge que «*la calidad normativa ha devenido crucial para la efectividad de la acción de gobierno*».

En 2010, durante la Conferencia Internacional de la OCDE sobre Política Regulatoria, la Organización decidió que, aun cuando la Recomendación de 1995 y los Principios de 2005 seguían siendo aplicables, su cobertura debía ser ampliada a la luz de las experiencias más recientes, los estudios adicionales y el amplio mandato del Comité de Política Regulatoria. En idéntico sentido, el informe «*Política y Gobernanza Regulatoria: Apoyando el Crecimiento Económico y Sirviendo al Interés Público (Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest)*», de 2011, la OCDE propone una revisión y actualización del pensamiento colectivo acerca de la política y la gobernanza regulatoria.

En 2012, una nueva recomendación la «*Recomendación del Consejo sobre Política Normativa y Gobernanza*» contiene una nueva lista de principios de política normativa entre los que cabe señalar los siguientes:

1. Compromiso al más alto nivel político con el establecimiento de una política pública nacional de calidad regulatoria.
2. Adhesión a los principios de «*Gobierno Abierto (Open Government)*», especialmente a los de transparencia y participación en el proceso regulatorio, para garantizar que la normativa está al servicio del interés público y se basa en las necesidades legítimas de los interesados y afectados por la regulación.
3. Integración de la Evaluación de Impacto Regulatorio en las primeras etapas del proceso de elaboración de proyectos normativos.
4. Publicación periódica de informes sobre el ejercicio de la política regulatoria y las autoridades públicas que aplican la normativa.

Principales iniciativas en el ámbito de la Unión Europea.

El denominado «*Informe Mandelkern*», suele considerarse el arranque de la política europea de calidad normativa y al que han seguido multitud de iniciativas. Entre ellas, la Comunicación de la Comisión Europea de 2005, que implementaba la iniciativa «*Legislar Mejor*» en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa para el



Crecimiento y el Empleo, en la que se iniciaba una estrategia que se dirigía primordialmente a una doble tarea:

- Animar a los Estados miembros a legislar mejor a su propio nivel, cuando elaboren nuevas medidas nacionales (evaluación de impacto), simplificando la legislación nacional vigente y mejorando la aplicación de la legislación de la UE a escala nacional.
- Involucrar a los Estados miembros, creando un grupo de expertos nacionales de alto nivel en materia de regulación para asesorar a la Comisión y elaborar una agenda común sobre la mejora de la legislación.

El documento explicativo «*Better Regulation simply explained*», contiene una enumeración completa de las medidas y principios de política normativa impulsados por dicha iniciativa para incrementar la calidad de las normas europeas. Se sistematizan a continuación:

1. **Análisis de impactos.** Una parte importante del proceso de elaboración de mejores normas es tener una visión completa de su impacto en los distintos ámbitos de la sociedad. Así, pueden ajustarse mejor las propuestas normativas, de modo que se potencien sus efectos positivos y se minimicen los negativos.
2. **Comunicación y consulta a los sectores sociales interesados.** Previamente a adoptar una propuesta normativa, la Comisión Europea debe consultar a los sectores sociales interesados.
3. **Reducción del “papeleo” (*paperwork*).** La Comisión Europea debe empezar a prestar atención a los costes y cargas administrativas que pretende imponer a ciudadanos y empresas por la normativa europea. En este sentido, debe establecer un método de cálculo de los costes administrativos (el modelo de costes administrativo de la red de la Unión Europea), inspirado en las mejores prácticas de los Estados miembros como Países Bajos y Reino Unido.
4. **Simplificación.** En muchos sectores, la normativa europea resulta excesivamente compleja. La Comisión Europea debe emprender un programa de revisión del acervo jurídico europeo con vistas a hacerlo más claro y comprensible y reducir las cargas administrativas, especialmente para las pequeñas empresas.
5. **Consideración de alternativas.** Existen alternativas a la actividad normativa. La *corregulación* (confiar el cumplimiento de los objetivos de la acción normativa a agentes sociales u organizaciones no gubernamentales) o la *autorregulación* (permitir que los sujetos privados regulen voluntariamente su actividad mediante



acuerdos o compromisos propios) pueden ser tan eficaces como las normas. La Comisión debe tener en cuenta estas posibilidades de “regulación suave” (*soft regulation*) a la hora de elaborar sus propuestas normativas.

En el mismo ámbito, la «Comunicación de 2010 sobre Normativa inteligente en la Unión Europea», además de completar y reformular algunos de los principios de calidad normativa recogidos en la iniciativa «Legislar Mejor», añade algunos principios como son la evaluación *a posteriori* de la legislación y mejorar el acceso electrónico al conjunto de la legislación de la UE.

De acuerdo con la citada Comunicación, estos nuevos principios de política normativa son aplicables a los procesos normativos de la Comisión y al ámbito del derecho europeo. No obstante, en la medida de lo posible, los Estados miembros deben aplicarlos también.

Con posterioridad a la iniciativa «Normativa Inteligente», la Comisión ha lanzado el *Regulatory Fitness and Performance Program*, que contiene diversas propuestas dirigidas a integrar el «Programa Europeo de Reducción de Cargas» (*Administrative Burden Reduction*) con los objetivos de calidad normativa, especialmente en lo referente a las PYMES.

Antecedentes normativos en esta materia en España.

Siguiendo la línea marcada por las principales instituciones internacionales, hasta el momento España ha realizado un esfuerzo importante para incorporar al ordenamiento jurídico los principios de “*Better and Smart Regulation*” y entre los que cabe destacar los principios de buena regulación enunciados en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Sin embargo, hasta ahora no se cuenta con una ley básica que unifique estos principios, que ordene el proceso de elaboración de normas con unas fases comunes a todas las Administraciones y que garanticen el derecho de audiencia de los ciudadanos y de sus asociaciones y organizaciones representativas en el procedimiento de elaboración normativa.

Con el objeto de seguir avanzando en el desarrollo de la regulación inteligente en nuestro país, el anteproyecto incluye una serie de **medidas para dar un impulso definitivo a la mejora de la calidad normativa**. Entre ellas destacan las siguientes:

- Se **sistematizan los principios** de buena regulación (como son los de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia).



- Se da un **mayor peso a la planificación previa de las normas** estableciendo con carácter básico la obligación de las Administraciones Públicas de elaborar y publicar un **Plan Anual Normativo** que contendrá las propuestas normativas que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. También se le otorga carácter básico a la elaboración de las Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su contenido.

Asimismo, en el ámbito de la Administración General del Estado se prevé que el Ministerio de la Presidencia analice las propuestas normativas que vayan a someterse a la aprobación del Consejo de Ministros, y evalúe, entre otras cuestiones, su calidad técnica, su congruencia con el resto del ordenamiento jurídico, la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas o la posible extralimitación en la transposición de derecho comunitario.

- Se **garantiza con carácter básico la participación de los ciudadanos** en el procedimiento de elaboración de normas a través la **consulta pública con carácter previo a la elaboración de las normas**.
- Se incrementa el **control ex post de las normas** al establecer con carácter básico la obligación de todas las Administraciones Públicas de elaborar un **informe anual** donde se **evaluará la ejecución** de las iniciativas normativas contenidas en el **Plan Anual Normativo del año anterior**.

2. Objetivos.

Los principales objetivos que persigue esta reforma son los siguientes:

1. **Mejorar la eficiencia administrativa con una Administración totalmente electrónica, con cero papel, e interconectada.** Todos los procedimientos administrativos se tramitarán electrónicamente con carácter general y obligatorio. A estos efectos, se establece un registro electrónico general que funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada organismo y un archivo electrónico único por cada Administración, se han simplificado los medios de identificación y firma electrónica que pueden utilizar los interesados en el procedimiento para facilitar su uso generalizado y se establece la obligación de todas las Administraciones de transformar en formato electrónico los documentos que se presenten en papel por los interesados.

Este objetivo se irá logrando de forma gradual y planificada, de forma que permita llevar a cabo las adaptaciones necesarias, técnicas y de formación, para llegar a un funcionamiento íntegramente electrónico.



2. **Mejorar la seguridad jurídica, ganando en certidumbre y predictibilidad.** Al contar con una ley única y sistemática que regule las relaciones de la Administración con ciudadanos y empresas se elimina la superposición de regímenes jurídicos existentes y la dispersión normativa sobre esta materia.

En línea con este objetivo, se elevan al derecho positivo las claras líneas jurisprudenciales consolidadas en este tiempo, y que se han venido refiriendo a distintos asuntos entre los que destacan: la sustitución de la mención a la “mera inobservancia” por la de “dolo o culpa” en el ámbito de la responsabilidad sancionadora o la clarificación del régimen del silencio administrativo.

También para una mayor seguridad jurídica se establece un procedimiento administrativo común único para todas las Administraciones Públicas, previendo la posibilidad de que puedan existir algunos trámites especiales, en función de la materia. Este nuevo planteamiento permitirá superar el ingente número actual de tipologías de procedimientos especiales, facilitando que se pueda conocer a priori y con carácter general los trámites de los que se compone cualquier procedimiento administrativo y la duración de los mismos.

3. **Incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico** aplicando unos principios comunes de buena regulación (principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia) y estableciendo unas fases mínimas comunes que garanticen a todos los ciudadanos y empresas su participación en la elaboración de cualquier norma, con independencia de quien la elabore, pues a todos les resultará de aplicación.

Para ello se realizará una consulta pública con carácter previo a la elaboración de cualquier propuesta normativa garantizando así, con carácter básico, la participación de los de ciudadanos y empresas. En la actualidad, el trámite de información pública se verificaba sobre un texto ya redactado, por lo que era difícil que la opinión de los futuros destinatarios de la norma pudiesen alterar el planteamiento general de ésta.

Asimismo, todas las Administraciones Públicas contarán con un Plan Anual Normativo y elaborarán un informe anual que evalúe la consecución de los objetivos marcados por las iniciativas normativas contenidas en el Plan Anual Normativo del año anterior.

4. **Lograr procedimientos administrativos más ágiles y eficientes**, reduciendo cargas administrativas y acortando plazos de gestión, lo que generará una previsible importante **reducción de costes**.



A este objetivo contribuyen medidas como la supresión de las reclamaciones previas en vía laboral y civil, la obligación de todas las Administraciones Públicas de no solicitar a los interesados documentos originales o que hayan sido presentados previamente ante cualquier Administración o elaborados por éstas, o la realización de determinados trámites de oficio en lugar de a petición de los interesados.

Asimismo, cabe destacar la introducción de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común que permitirá la resolución del procedimiento en un plazo de 30 días, restringiendo los trámites que formarán parte del mismo. Se implanta también por vez primera un procedimiento abreviado de elaboración de anteproyectos de ley y de proyectos de reglamento, cuando resulte necesario para que la norma entre en vigor en el plazo previsto para la transposición de directivas comunitarias, o en el establecido en otras leyes o normas de derecho comunitario; o cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

- 5. Incrementar la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas.** Para ello se clarifican y simplifican las obligaciones de publicidad para que resulten más eficaces. En este sentido, se prevé la publicación obligatoria en el Boletín Oficial del Estado de los anuncios derivados de notificaciones infructuosas, estableciendo la posibilidad de que las restantes Administraciones publiquen de manera facultativa en sus respectivos diarios oficiales u otros medios que estimen adecuados.

3. Alternativas.

Al abordar esta reforma son varias las alternativas que se han considerado:

- 1- Generalizar la tramitación electrónica de los procedimientos pero sin integrar en una Ley única la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio.**

Esta alternativa es más fácil de elaborar técnicamente pero tiene el inconveniente de que no permite superar la dispersión normativa ni mejora la seguridad jurídica, ya que la Ley 11/2007, de 22 de junio, contiene previsiones acerca del uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo que afectan directamente a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, presentando algunos problemas de coherencia jurídica. Asimismo, hay materias, como es el caso de los registros electrónicos o las notificaciones electrónicas, que se encuentran reguladas en ambas normas.



Esta alternativa tampoco permite aprovechar las sinergias de integración de los trámites electrónicos en el normal desarrollo de las fases del procedimiento administrativo, que de partida debe ser electrónico, lo que dificulta maximizar la simplificación y agilización de los trámites del procedimiento tal y como propone la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

2- Otra posible alternativa habría sido la de **no sustituir los procedimientos especiales por trámites especiales del procedimiento administrativo común.**

Esta alternativa hubiera sido técnicamente más fácil de implementar, ya que se trataba de mantener el modelo existente que ya es conocido por todos los operadores jurídicos. Sin embargo, mantener esta regulación diferenciada tiene varios inconvenientes:

- a) No permite avanzar en la simplificación y agilización de trámites y procedimientos y puede suponer un incentivo a que proliferen los procedimientos especiales, en ocasiones de manera injustificada, al regular como procedimientos especiales lo que realmente son trámites especiales del procedimiento administrativo común.
- b) No permite incrementar la seguridad jurídica al contemplar los procedimientos especiales reglas diferentes a las contenidas en el procedimiento administrativo común, lo que dificulta su comprensión y predictibilidad en la aplicación de las normas referidas a procedimientos.

3- **Los principios de buena regulación y las fases comunes en el proceso de elaboración de normas podrían no haber tenido carácter básico.**

El inconveniente es que, como hasta ahora, no se garantizaría adecuadamente el derecho de audiencia de los ciudadanos al que alude el artículo 105 a) de la Constitución, al establecer que *“una Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”*. En efecto, hasta ahora ninguna Ley con carácter básico garantizaba este derecho de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con independencia de la Administración que la impulsara. Asimismo, si la regulación fuera de aplicación exclusivamente en el ámbito de la Administración General del Estado, habría impedido atender las recomendaciones internacionales sobre



“*Better and Smart Regulation*” para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Con carácter general, la política de calidad normativa, para ser efectiva, debe configurarse como aplicable a escala nacional, máxime cuando uno de los motivos de su nacimiento en los años noventa es la complejidad que introduce en los ordenamientos jurídicos de los países occidentales la pluralidad de órganos e instancias públicas con capacidad normativa, especialmente desde el punto de vista territorial.

Los instrumentos y documentos internacionales en la materia contienen diversas recomendaciones en este sentido.

Así, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre «Política Normativa y Gobernanza» de 2010, se refiere expresamente –principios 1, 10 y 11- a:

- La necesidad de un compromiso al más alto nivel político con el establecimiento de una política pública nacional de calidad regulatoria
- La promoción de la coherencia normativa a través del establecimiento de mecanismos de coordinación entre los niveles nacional y subnacionales de gobierno.
- El fomento de la capacidad de gestión normativa en los niveles subnacionales de gobierno (que implica, de suyo, la observancia de los principios de calidad regulatoria).

Por último, su regulación con carácter no básico, limitaría los efectos positivos que derivan de esta medida, entre los que se encuentra incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico en su conjunto.

4- Se podrían haber mantenido en la Ley de procedimiento administrativo aquellos preceptos que corresponden al régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Esta solución era el modelo del que se partía en la regulación vigente, sin embargo, habría significado renunciar a la clarificación normativa que supone distinguir dos ámbitos de actuación bien distintos de las Administraciones: las relaciones *ad intra*, entre Administraciones, y *ad extra*, con terceros, ciudadanos y empresas.



Estos dos ámbitos de actuación de la Administración tan diferenciados requieren regulaciones orientadas a objetivos distintos, algo difíciles de lograr en una Ley común.



II. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

1. Contenido del proyecto.

Entre las **principales novedades** del anteproyecto con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, cabe destacar las siguientes:

1. Con carácter General.

- **Desaparecen los procedimientos especiales** (de responsabilidad y sancionador) **que se integran como trámites especiales** dentro del procedimiento administrativo común, favoreciendo así la simplificación.
- **Se eleva al derecho positivo a través de la nueva Ley parte de lo que la jurisprudencia ya viene recogiendo** acerca de la interpretación de varios preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, incrementando así la seguridad jurídica de los interesados. Por ejemplo: se sustituye, en aplicación del criterio seguido por la jurisprudencia, la mención a la mera inobservancia de las normas por la concurrencia de dolo o culpa en el ámbito de la responsabilidad sancionadora o se clarifica el sentido del silencio administrativo.
- **Se generaliza el uso de medios electrónicos en el procedimiento administrativo**, de forma que la Administración funcione sin papel. Todo ello, sin perjuicio de que los interesados puedan seguir ejerciendo su derecho a relacionarse de manera presencial con la Administración si así lo deciden. Para ello, se simplifican los medios electrónicos a través de los que los ciudadanos pueden relacionarse con las Administraciones Públicas y se generaliza la presentación de documentos a través de un registro electrónico general, por cada Administración, que funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada organismo y su correspondiente archivo electrónico.
- Se regula por primera vez la posibilidad de poder realizar **apoderamientos apud acta**, presenciales o electrónicos, lo que permite agilizar las relaciones del ciudadano o la empresa que actúe a través de un apoderado ante cualquier Administración.



- **Se integran en una Ley única** aquellos preceptos de la **Ley 50/1997**, de 27 de noviembre, del Gobierno, **Ley 6/1997**, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, **la Ley 11/2007**, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, **Ley 2/2011**, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y **Ley 20/1013**, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que tienen una incidencia directa en el procedimiento administrativo o en el procedimiento de elaboración normativa. Así, por ejemplo, se regulan en esta Ley los principios de buena regulación recogidos en la Ley de Economía Sostenible o la Ley de Unidad de Mercado, los órganos competentes para realizar la revisión de oficio en el ámbito de la AGE o los actos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa en el ámbito de la AGE, entre otros aspectos.

Se contribuye así a la eliminación de la dispersión normativa existente sobre la materia, incrementándose en consecuencia la seguridad jurídica de los interesados.

- **Se suprimen aquellos artículos que se refieren al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y se reubican en el anteproyecto** de Ley que regulará esa materia. A modo de ejemplo, cabe aludir a la regulación de las conferencias sectoriales, los convenios de colaboración o los principios que rigen las relaciones interadministrativas.
- **Se introduce un nuevo título en la ley sobre principios y procedimiento de elaboración de normas**, que, entre otros aspectos, permitirá una mejor evaluación *ex ante* y *ex post* de la calidad normativa y se garantiza con carácter básico el derecho constitucional de audiencia de los ciudadanos y de sus organizaciones y asociaciones representativas en el procedimiento de elaboración normativa, con independencia de quién elabore la norma.

Destaca asimismo la introducción de un procedimiento abreviado de elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de reglamento, cuando resulte necesario para que la norma entre en vigor en el plazo previsto para la transposición de directivas comunitarias, o en el establecido en otras leyes o normas de derecho comunitario; o cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

2. Ámbito subjetivo. La ley resultará de **aplicación** a los sujetos considerados como Administración Pública de acuerdo con lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, así como a las Corporaciones de Derecho Público que se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas y supletoriamente por la presente Ley



3. En materia de identificación y firma electrónica:

En la línea de lo planteado por el Reglamento europeo sobre identificación electrónica y servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, **se separa la identificación** (conocer quién realiza el trámite) **de la firma electrónica** (necesaria para la expresión del consentimiento para el que se requiere capacidad jurídica bastante).

Asimismo, se realiza una simplificación del uso de medios electrónicos y se facilitan las relaciones de los ciudadanos y empresas con la Administración a través de medios electrónicos al establecer en la ley, qué medios electrónicos resultan válidos ante cualquier Administración. Así, **la regla general será la suficiencia de la identificación** y sólo en caso de formular solicitudes, interponer recursos, presentar declaraciones responsables, desistir de acciones y renunciar a derechos se requerirá firma electrónica. Regla general que se completa con la lista de los sistemas considerados válidos tanto para la identificación como para la firma electrónica.

4. Se definen los **colectivos obligados a relacionarse electrónicamente** con la Administración, incluyendo por primera vez para determinados trámites al colectivo de empleados públicos en los términos que establezcan las Administraciones Públicas y los profesionales con obligación de colegiación, así como a quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
5. Por lo que respecta a la representación, por primera vez se regula la posibilidad del **apoderamiento “apud acta”**, bien presencial o bien electrónico, y su inscripción en un Registro Electrónico de Apoderamientos general o de cada Organismo según corresponda. El poder conferido a través del *apoderamiento apud acta* tendrá efectos únicamente ante las Administraciones Públicas y estará clasificado en alguna de las tipologías de poder previstas en el anteproyecto. Asimismo, tendrá una duración de cinco años salvo prórroga o revocación por el poderdante.
6. **Práctica de notificación electrónica**. **Todas las notificaciones se realizarán preferentemente a través de medios electrónicos** salvo que se trate de sujetos obligados a ser notificados electrónicamente. Se establecen los siguientes medios de notificación electrónica: dirección electrónica habilitada única o notificación por comparecencia en sede electrónica. Asimismo, se establece la que los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el punto de acceso general electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso.



7. En materia de **registros y archivo**: se establece la **obligatoriedad del carácter electrónico de los registros y de los archivos**. Si los interesados presentan un documento en papel de modo presencial, éste deberá ser digitalizado en las oficinas de asistencia en materia de registros, y automáticamente se anotará en **el registro electrónico general de cada Administración u organismo según corresponda**, y, posteriormente se incorporará en el correspondiente archivo electrónico único (también uno por cada Administración).
8. En materia de **gestión de procedimientos**: **se generaliza la gestión electrónica de todos los procedimientos** para lograr una Administración con cero papel, sin perjuicio del derecho de los interesados a relacionarse con la Administración a través de medios no electrónicos. Si un interesado decide relacionarse con las Administraciones Públicas presencialmente, tendrá a su disposición la actual red de oficinas de registros que le asistirán, recogerán su solicitud presencial y la transformarán en una solicitud electrónica para su incorporación al expediente.

Se simplifican trámites y se reducen cargas administrativas. De este modo, la **regla general será no aportar documentos originales** salvo que excepcionalmente así se recoja en su normativa reguladora y **no se podrá requerir** al interesado que aporte un **documento** que no exija la normativa reguladora del procedimiento o que ya **haya sido** aportado por el interesado a **otra Administración** (el interesado deberá indicar a quién lo aportó y cuándo). Los interesados tampoco deberán aportar al procedimiento **documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración**, siendo responsabilidad de cada Administración incorporarlos de oficio al procedimiento.

Se clarifica y completa la regulación sobre el **cómputo de plazos, incluyendo el cómputo por horas** y estableciendo como horas hábiles aquellas comprendidas en un día hábil y disponiendo, que los plazos fijados por horas deberán ser inferiores a 24 horas. Asimismo, al igual que lo previsto en las normas procesales, se declaran los sábados como día inhábil a los efectos del cómputo de plazos.

Se clarifican y simplifican las **normas aplicables para la elaboración de copias** electrónicas de documentos, con el fin de agilizar la actuación de la Administración e impulsar el uso de medios electrónicos entre las Administraciones y los interesados, equiparando los requisitos para la presentación de copias de manera presencial con los requisitos para la presentación de copias electrónicas.

9. **Otras mejoras jurídicas:**



- En los **procedimientos sancionadores**. Se sustituye, en aplicación del criterio seguido por la jurisprudencia, la mención a la **mera inobservancia de las normas por la exigencia de la concurrencia de dolo o culpa**. Se deroga el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, y parte de su contenido se eleva a la Ley con el objetivo de que forme parte del procedimiento administrativo único y común, y se recogen en la propia Ley aquellos trámites que deben ser especiales para estos casos.
- **Se suprimen las reclamaciones previas en vía laboral y civil, para ganar en agilidad y observada su escasa utilidad práctica.**
- La **publicidad de los anuncios de notificaciones infructuosas se realizará obligatoriamente y únicamente en el Boletín Oficial del Estado**, sin perjuicio de que voluntariamente también se haga en otros diarios oficiales, lo que supondrá un incremento de la seguridad jurídica de los interesados y se facilita su consulta a través de un único punto. Este planteamiento es coherente con lo dispuesto en el proyecto de Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa que ya preveía que la publicación de anuncios en un boletín oficial derivados de una notificación infructuosa, se realizara de manera obligatoria en el BOE y adicionalmente de manera facultativa en el resto de diarios oficiales.

El anteproyecto de Ley se estructura en 164 artículos, distribuidos en siete Títulos, habiendo sido tanto el Título de la norma como su estructura respaldada por el Pleno de la CORA.

Título Preliminar

El título preliminar sobre disposiciones generales aborda el ámbito objetivo y subjetivo de la Ley. De este modo, se dispone que el **objeto de la Ley** es regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común, incluyendo cuando ejercen potestades sancionadoras, y el sistema de responsabilidad aplicable a todas las Administraciones Públicas, así como el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas.

A este respecto, cabe señalar que la regulación de un procedimiento de elaboración de normas con carácter básico, en parte de sus preceptos, es una novedad, con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y a la Ley 11/2007, de 22 de junio. Se atiende así a la necesidad de garantizar la audiencia de las partes interesadas en el procedimiento de elaboración de normas que les afecten, con independencia de la



Administración que ejerza la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria, lo que a su vez repercute directamente en la necesaria garantía del principio de seguridad jurídica. Se da cumplimiento, por tanto, a lo previsto en los artículos 9.3 y 105 de la Constitución.

Solo por Ley, cuando resulte necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento y proporcionado, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente, podrán concretarse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar. Esta previsión no afecta a los trámites adicionales o distintos ya recogidos en las leyes vigentes, ni a la concreción de los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación e informes a recabar establecidos mediante las normas reglamentarias vigentes, que mantendrán sus efectos.

El **ámbito subjetivo de la Ley**, es coincidente con el previsto en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Asimismo, se dispone que las Corporaciones de Derecho Público se regirán 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.

Título I

El **título I de los órganos administrativos y los interesados en el procedimiento** se estructura en dos capítulos. El primero de ellos se refiere a los órganos administrativos mientras que el segundo se centra en la figura de los administrados.

Con respecto a la regulación contenida en el **capítulo I de los órganos administrativos**, se regulan en primer lugar los **principios generales y las normas sobre competencia** aplicables a dichos órganos, manteniendo esencialmente las reglas ya previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No obstante, se han incorporado una serie de **mejoras con el objeto de positivizar el criterio jurisprudencial** establecido hasta el momento. Igualmente, para mayor seguridad jurídica, se incorporan a la norma, con carácter no básico, las **reglas por las que se debe regir la Administración General del Estado para delegar competencias o designar un suplente** en los casos previstos por la Ley.

Con respecto a la **regulación en materia de órganos colegiados**, se han incluido aquellos artículos de carácter básico y de contenido más general regulados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuanto que influyen en la validez de los actos administrativos dictados por aquellos, incorporándose el resto de previsiones, así



como las referencias contenidas sobre la materia en la Ley 6/1997, de 14 de abril, a la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Entre las principales novedades en materia de órganos colegiados, cabe destacar la posibilidad de que sean convocados, se constituyan, celebren sus sesiones, adopten acuerdos y elaboren y remitan las correspondientes actas de sus sesiones a distancia mediante el **uso de medios electrónicos, entre los que se entenderán incluidos los telefónicos y audiovisuales**, así como la posibilidad de que la grabación de la sesión y otros documentos electrónicos puedan acompañar al acta. Todo ello permitirá agilizar el funcionamiento de dichos órganos y generará un impacto económico positivo al agilizar su funcionamiento.

Con respecto a las previsiones **contenidas en el capítulo II** relativas a los interesados, cabe señalar en primer lugar la extensión del reconocimiento de la **capacidad de obrar** a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando una Ley así lo declare expresamente, lo que permite conciliar el actual contenido de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, que les reconoce capacidad procesal ante este orden jurisdiccional.

Merece una mención especial, las novedades incorporadas en materia de representación. Se incorporan nuevos medios para acreditar la representación como son el **apoderamiento *apud acta***, mediante comparecencia personal o mediante acceso electrónico del interesado al registro de apoderamientos de cada Administración u organismo, o la acreditación de su inscripción en el citado registro. A partir de la entrada en vigor de la Ley, los interesados mediante apoderamiento *apud acta*, presencial o electrónico, podrán apoderar a un tercero para que, exclusivamente **ante las Administraciones Públicas y con efectos administrativos**, pueda realizar actuaciones en su nombre.

Para ello, con carácter básico, se establece la **obligación de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de contar con un registro electrónico general de apoderamientos**, prestando este servicio en el ámbito de la Administración General del Estado el Registro Electrónico de Apoderamientos (REA). A tales efectos, de acuerdo con lo establecido en la **disposición adicional tercera**, las restantes Administraciones podrán optar entre mantener su propio registro o adherirse al de la Administración General del Estado, debiendo justificar su no adhesión de acuerdo con el principio de eficiencia contenido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Si una Comunidad Autónoma o una Entidad Local optase por mantener su propio registro electrónico de apoderamientos, éste deberá ser plenamente interoperable con el REA, de modo



que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes y documentos que se registren.

No obstante, la existencia del registro general de apoderamientos por cada Administración, no impedirá la existencia de otros registros de apoderamientos en cada Organismo para la realización de los trámites específicos de cada uno. En cualquier caso, los registros similares de ámbito más limitado existentes en cada Administración u organismo, así como los registros electrónicos de apoderamientos existentes en el resto de Administraciones Públicas deberán ser plenamente interoperables con el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se registren en sus correspondientes registros.

Por otra parte, en esta Ley se regulan las **características generales que deben cumplir los registros electrónicos de apoderamientos**, estableciendo que cumplirán una doble función: la de registro público incorporando todos los apoderamientos *apud acta* que realicen los interesados, ya sea electrónicamente o por comparecencia personal, con exclusivos efectos administrativos, y la de consulta a otras bases de datos para poder verificar si un tercero puede actuar en representación de otro ante las Administraciones Públicas.

Para mayor claridad, se regula la **tipología de poderes** que se pueden otorgar a través del apoderamiento *apud acta* y que deberá corresponder a alguno de los siguientes:

- a) Un poder general para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante para cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración.
- b) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante para cualquier actuación administrativa ante una Administración concreta.
- c) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites especificados.

A tales efectos, por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se aprobarán, con carácter básico, los modelos de poderes inscribibles en el registro distinguiendo si permiten la actuación ante la Administración General del Estado, ante las Entidades Locales, o ante cualquier Administración.

En todo caso, los poderes conferidos a través de un apoderamiento *apud acta* inscritos en el registro de apoderamientos de cada Administración u organismo, tendrán una validez general de cinco años a contar desde la inscripción, si bien el



poderdante podrá revocarlos o prorrogarlos durante otros cinco años en cualquier momento antes de la finalización del mencionado plazo.

Una de las novedades más importantes de esta Ley, se encuentra en la **regulación de los medios de identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo**. Siguiendo el esquema establecido por el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre identificación electrónica y servicios de confianza para la realización de transacciones electrónicas en el mercado interior, se separan los ámbitos de identificación y firma y se simplifican los medios electrónicos a través de los cuales los interesados pueden relacionarse con las Administraciones Públicas. En concreto, se establecen los siguientes sistemas de identificación y firma electrónica:

- Sistemas de identificación:

- a) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación” establecidos en España. Se entienden admitidos los certificados electrónicos de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.
- b) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación” establecidos en España.
- c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Cada Administración Pública podrá determinar si sólo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos, si bien la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) anteriores para ese trámite o procedimiento.

- Sistemas de firma:

- a) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación” establecidos en España. Se entienden admitidos



los certificados electrónicos de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.

b) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación” establecidos en España.

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

Con carácter general los interesados o sus representantes podrán realizar cualquier trámite con las Administraciones Públicas a través del uso de cualquiera de los medios de identificación contenidos en esta Ley, requiriéndose únicamente el uso de firma electrónica para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables, interponer recursos, desistir de acciones o renunciar a derechos. Con ello, se pretende facilitar el uso de medios electrónicos por los interesados en sus relaciones con las Administraciones Públicas de modo que se incrementen el número de procedimientos que son tramitados por los interesados de modo electrónico, se simplifiquen trámites y se eliminen restricciones a la tramitación electrónica de los procedimientos.

No obstante, la ley preserva adecuadamente el derecho de los interesados a relacionarse en papel presencialmente si así lo eligen. Para ello, prevé la obligación de las Administraciones Públicas de asistir a las personas que así lo soliciten en el uso de medios de identificación y firma electrónica y presentación de solicitudes electrónicas que, entre otros aspectos, podrá conllevar, cuando el interesado careciera de los medios electrónicos necesarios, a que su solicitud fuera realizada mediante firma electrónica de los funcionarios habilitados. Para facilitar esta tarea, se establece la **obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico de empleados públicos habilitados** para esta función, debiendo, al menos, constar en él quienes presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros y que deberá ser plenamente interoperable y estar interconectado con los de las restantes Administraciones Públicas a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación.

Título II

El título II “De la actividad de las Administraciones Públicas”, se compone de dos capítulos que regulan de una parte las normas generales de actuación y de otra los términos y plazos predicables a la actividad de las Administraciones Públicas.

Entre los aspectos que regula el capítulo I de este título sobre normas generales de actuación destaca en primer lugar la **regulación de los derechos de las personas**



frente a la actuación de las Administraciones Públicas. Junto a los derechos ya contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se han integrado los regulados en la Ley 11/2007, de 22 de junio, mereciendo una mención especial el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, en el que se delimitan los **colectivos obligados a relacionarse electrónicamente** con las Administraciones Públicas, siendo al menos éstos:

- Las personas jurídicas.
- Las entidades sin personalidad jurídica.
- Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores.
- Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- Los empleados públicos para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas por razón de su condición de empleado público en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Reglamentariamente, podrá establecerse la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Por otra parte, se reconocen **nuevos derechos**, como el de relacionarse con las Administraciones Públicas a través de un punto de acceso general electrónico de la Administración, que en el caso de la Administración General del Estado será prestado a través del Punto de Acceso General (PAG). También para estos casos debe traerse a colación lo establecido en la citada **disposición adicional tercera** del anteproyecto, según la cual las restantes Administraciones podrán adherirse al mismo.

Otras de las principales novedades de la Ley que recoge el capítulo I de este título, son las relativas al registro y archivo. Así, en materia de registros, cabe aludir al establecimiento de un **registro electrónico general por cada Administración Pública** que funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada organismo, desapareciendo de este modo los hasta el momento conocidos como registros generales y auxiliares, que se convertirán en oficinas de



atención en materia de registros, y estarán conectados al registro electrónico general de cada Administración u organismo. Asimismo, Los registros electrónicos de los organismos dependientes de cada Administración deberán ser plenamente interoperables con el Registro electrónico general de la Administración de la que depende.

Debe tenerse en cuenta que el registro electrónico general de presentación de documentos no reemplaza la existencia de los registros administrativos sectoriales en los que, de acuerdo con la normativa reguladora aplicable, deban inscribirse con carácter constitutivo o declarativo, según corresponda, determinados tipos de sujetos por razón de la actividad que desempeñan.

De este modo, a partir de ahora las solicitudes que dirijan los interesados a la Administración podrán presentarse en el registro electrónico general de cada Administración u organismo, en las oficinas de Correos en la forma en la que reglamentariamente se establezca, en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero, en los registros electrónicos de los órganos a los que se refiere el artículo 2 de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, en las oficinas de asistencia en materia de registros así como en cualquier otro registro que se establezca normativamente.

Como ya se ha señalado anteriormente, la existencia de un registro electrónico general por Administración respeta el derecho de las personas a elegir el medio a través del cual se relacionan con las Administraciones Públicas, con las salvedades ya indicadas anteriormente para los sujetos obligados a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos. Así, si un ciudadano optara por presentar su solicitud presencialmente, podrá acudir a cualquier **oficina de la actual red de registros, a partir de ahora oficinas de asistencia en materia de registros**, en la que, de acuerdo con las normas técnicas aplicables, se digitalizará su solicitud y se incorporará al registro electrónico general de la Administración u organismo competente según corresponda, de lo cual se expedirá el correspondiente recibo justificativo.

También en este caso debe tenerse en cuenta lo previsto en la citada **disposición adicional tercera** del anteproyecto, en cuanto a la posible adhesión al registro estatal. A ello cabe añadir la entrada en vigor diferida que se ha previsto para este nuevo registro general que deberá estar operativo en cada Administración como máximo a los dos años a contar desde la entrada en vigor de la ley. No obstante, con carácter transitorio, se ha previsto que trascurrido un año desde la entrada en vigor de la ley cada Administración contará como máximo con un registro electrónico por cada Ministerio, Consejería, Concejalía u órgano equivalente, según corresponda. Esta gradualidad resulta necesaria para dar tiempo a las adaptaciones técnicas y organizativas que esta reforma exige.



En materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un **archivo electrónico único** de los expedientes que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión.

Esta medida, junto con la generalización de la tramitación electrónica de los procedimientos y la definición del expediente administrativo, permite dar respuesta a dos de las principales preocupaciones manifestadas por los responsables de los archivos españoles; la falta de espacio existente y el vacío de documentación que se viene produciendo ante la falta de control de los documentos electrónicos que se deben incorporar al expediente administrativo.

A este respecto, cabe señalar que la creación de este archivo electrónico único resulta compatible con la continuidad del Archivo Histórico Nacional que seguirá ejerciendo sus competencias en los términos previstos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y su normativa de desarrollo.

Al igual que ocurría en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en este capítulo se regula la obligación de resolver por parte de las Administraciones Públicas, así como las reglas aplicables al silencio administrativo. En líneas generales se mantiene el mismo contenido previsto en la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no obstante con respecto a la obligación de resolver, en relación con la suspensión del procedimiento ante la solicitud de informes, se **sustituye** el concepto de “**informes determinantes**” del contenido de la resolución, que planteaba dudas interpretativas y parecía implicar la existencia de informes que no resultaban relevantes y que, por tanto, eran innecesarios para la resolución de los procedimientos administrativos, por la de “**informes preceptivos**”.

Por otra parte, se incluyen **cinco nuevos supuestos de suspensión**:

- a) Cuando una Administración requiera a otra para que revise un acto ilegal que debe fundamentar un acto de la Administración requirente.
- b) Cuando los órganos jurisdiccionales deban adoptar previamente un pronunciamiento determinante del sentido de la resolución administrativa.
- c) Cuando se dé el recurso “*per saltum*” contra un acto, fundado en la nulidad de una disposición administrativa, si el órgano que la dictó aprecia que existe la causa de nulidad.



d) Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución del procedimiento de que se trate.

e) Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria.

Por lo que respecta a las normas aplicables al **silencio administrativo**, se **clarifican algunas dudas interpretativas** que han surgido desde la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, acerca del sentido del silencio administrativo, y se establece como novedad que el **certificado acreditativo del silencio** producido, que hasta ahora debía ser solicitado por los interesados, pueda ser emitido de **oficio** por el órgano competente para resolver o a solicitud del interesado, indicando el sentido del silencio en el procedimiento de que se trate.

Otra de las materias que se regulan en este capítulo, a raíz de la integración de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es la relativa a la emisión de documentos por las Administraciones Públicas, la validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas y los documentos que deben aportar los interesados al procedimiento administrativo.

Así, con respecto a la **emisión de documentos** por las Administraciones Públicas se establece **con carácter general su emisión a través de medios electrónicos**. Asimismo, se regulan las características que deben reunir estos documentos para considerarse válidamente emitidos. No obstante, las Administraciones Públicas no estarán obligadas a firmar electrónicamente los documentos que emitan cuando éstos se publiquen para general conocimiento o no formen parte del expediente administrativo. En todo caso, será necesario identificar el origen de estos documentos.

En relación con la **validez y eficacia de las copias de documentos** realizadas por las Administraciones Públicas, se simplifica y clarifica la regulación sobre la materia contenida en la Ley 11/2007, de 22 de junio. En este sentido, se definen las características que deben reunir las copias realizadas por la Administración para tener consideración de copia auténtica, en cuyo caso tendrán la misma validez y eficacia de los documentos originales y se establecen las reglas técnicas que deben aplicarse para la realización de las copias, diferenciando entre copias electrónicas de documentos electrónicos, copias electrónicas de documentos en soporte papel, copias en papel de documentos en soporte electrónico y copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte.



Asimismo, con objeto de facilitar la tramitación ordinaria del procedimiento, así como las labores de control asociadas a éste, se establece que **cuando la Administración realice una copia auténtica, esta circunstancia deberá quedar expresamente indicada en el documento de la copia cuando se facilite en soporte papel o bien visualizar su condición de copia al consultar el documento cuando ésta se facilite en soporte electrónico**. Para mayor seguridad jurídica, los empleados públicos que sean competentes para la realización de copias auténticas, deberán estar dados de alta en el registro de empleados públicos habilitados de cada Administración Pública.

Con respecto a los **documentos que deben aportar los interesados al procedimiento**, y con el objeto de reducir las cargas administrativas, se establece que las Administraciones **no exigirán** a los interesados: la presentación de **documentos originales** salvo que excepcionalmente la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario ni tampoco documentos aportados previamente por los interesados a cualquier Administración. Tampoco deberán los **interesados presentar documentos que hayan sido elaborados por las Administraciones Públicas**. Se presumirá que esta consulta es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso.

La presentación electrónica de documentos por parte del interesado no requerirá la firma electrónica de los mismos, como establecía hasta ahora la Ley 11/2007, de 22 de junio. No obstante, cuando excepcionalmente la Administración requiriera a un interesado la presentación de un documento original y éste estuviera en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica, según los requisitos establecidos en el **artículo 41** de la Ley, con carácter previo a su presentación electrónica. Los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten.

El **capítulo II** de este título se refiere a la regulación de los términos y plazos en el procedimiento administrativo y se centra en la regulación del cómputo plazos y las especialidades aplicables a los registros, así como la ampliación de plazos y la tramitación de urgencia. Las principales novedades a este respecto consisten en la introducción del **cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles**, unificando de este modo el criterio de cómputo de plazos con los procesos judiciales. Asimismo, se establecen una serie de mejoras técnicas destinadas a clarificar el *dies ad quem* en el cómputo de los plazos señalados por meses o años, atendiendo al criterio establecido en reiterados pronunciamientos del Tribunal Supremo.

Título III



El título III de los actos administrativos, se estructura en tres capítulos: capítulo I sobre los requisitos de los actos administrativos, capítulo II de eficacia de los actos y capítulo III sobre la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos.

El **capítulo I sobre requisitos de los actos administrativos** regula la producción, contenido, motivación y forma de los actos administrativos, estableciendo con carácter general el uso de medios electrónicos.

El **capítulo II sobre la eficacia de los actos**, regula la inderogabilidad singular de las resoluciones administrativas de carácter particular que vulneren lo establecido en una disposición de carácter general, la ejecutividad de los actos administrativos y sus efectos, así como los medios para llevar a cabo su notificación y publicación.

Con respecto a la práctica de la **notificación** de los actos administrativos, cabe señalar que se establece **con carácter preferente su notificación a través de medios electrónicos** y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibir notificaciones por estos medios.

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

- a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.
- b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

Las notificaciones electrónicas se realizarán en sede electrónica, en la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u organismo.

Con independencia del medio escogido para realizar la notificación, la Administración enviará un aviso previo al dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración



u organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

Cuando el interesado, accediera al contenido de la notificación en sede electrónica se le ofrecerá la posibilidad de que, el resto de notificaciones, se puedan realizar a través de medios electrónicos.

Asimismo, en el caso de la práctica de **notificaciones en papel** se establece que para que una persona distinta del interesado pueda hacerse cargo de la notificación ante la ausencia del mismo, dicha persona deberá ser mayor de 14 años, de nuevo con el objetivo de unificar los criterios de las normas procesales y el procedimiento administrativo.

En materia de **notificaciones electrónicas**, se establece un intento de notificación en la sede electrónica o la dirección electrónica habilitada única según corresponda, previo aviso al dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónica comunicada por el interesado. Se entenderá practicada la notificación cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el punto de acceso general electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso.

Por último, el **capítulo III** de **nulidad y anulabilidad** recoge en los términos ya previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los supuestos en los que se producirá la nulidad o la anulabilidad del acto administrativo, su no transmisibilidad, así como la convalidación de actos entre otros aspectos.

Título IV

Título IV. De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, se estructura en siete capítulos y regula las fases del procedimiento administrativo común, así como la tramitación simplificada de éste.

El **capítulo I** regula las **garantías del procedimiento** en el que se establecen los derechos del interesado en el procedimiento administrativo y en donde están comprendidos todos aquellos derechos de carácter procedimental recogidos en la Ley 30/1992, así como en la Ley 11/2007, a los que se suman nuevos derechos como es el de conocer el estado de tramitación de los procedimientos a través del punto de acceso general electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso.



Asimismo, merece una mención especial la incorporación, como secciones diferenciadas en este capítulo, de los principios aplicables a la potestad sancionadora y a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio.

Este planteamiento responde a la regla general de integrar los procedimientos administrativos especiales en el procedimiento administrativo común. Ello contribuye a eliminar la dispersión normativa existente así como a aumentar la predictibilidad de la actuación de las Administraciones Públicas, ya que con carácter general todos los procedimientos deberán ajustarse al procedimiento administrativo común, por lo que todos los interesados conocerán a priori los trámites de los que se compone el procedimiento y los plazos en los que deben ejecutarse cada uno de ellos.

Entre las principales novedades con respecto a la potestad sancionadora, cabe señalar la aplicación de sus principios al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación de empleo. Del mismo modo, se establece que sólo podrán ser sancionadas las personas físicas y jurídicas y los entes a los que se refiere la letra c) del artículo 17, que resulten responsables a título de dolo o culpa, no siendo suficiente por tanto la simple inobservancia. Cambio que permite elevar a Ley criterios ampliamente asentados en la jurisprudencia.

Los principios relativos a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio, mantienen en líneas generales lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre e incorporan algunas mejoras técnicas para dar respuestas a las dudas de interpretación surgidas al respecto tras la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El capítulo II de iniciación del procedimiento dispone el uso generalizado de medios electrónicos en el mismo. Así, como principales novedades con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cabe aludir al inicio electrónico de todos los procedimientos iniciados de oficio por la Administración o la posibilidad de que los interesados faciliten un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico a efectos de ser avisados de la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica o dirección electrónica habilitada única según corresponda.

Igualmente, se definen las características de los diferentes medios de iniciación de oficio del procedimiento, se incorporan las especialidades de los procedimientos de naturaleza sancionadora y responsabilidad patrimonial y se aclaran las dudas acerca de la obligación de los interesados de presentar documentación en los casos de declaraciones responsables y comunicaciones.

El capítulo III sobre ordenación del procedimiento, incorpora la regulación de la formación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico, los documentos que deben integrarlos, así como las características que deben cumplir



para garantizar su integridad e inmutabilidad y establece, entre otros aspectos, que el procedimiento se impulsará de oficio y a través de medios electrónicos en todos sus trámites.

El **capítulo IV** regula la instrucción del procedimiento. Al igual que en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se reconocen los trámites de alegaciones, prueba, solicitud de informes, trámite de audiencia e información pública, siendo la principal novedad de este anteproyecto su realización a través de medios electrónicos.

El **capítulo V** sobre finalización del procedimiento contempla las formas de terminación del procedimiento distinguiendo entre la resolución, el desistimiento, la renuncia y la caducidad. Las principales novedades en este capítulo con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, radican en la incorporación de las especialidades del procedimiento de naturaleza sancionadora y de responsabilidad patrimonial a los artículos correspondientes y la aclaración de determinados preceptos que habían suscitado dudas interpretativas. Asimismo, se incorporan como medios de terminación en el procedimiento sancionador el reconocimiento de la responsabilidad y el pronto pago, estableciéndose reducciones acumulables entre sí cuando se trate de una sanción de naturaleza pecuniaria.

Asimismo, se establece el pago a la Hacienda Pública de obligaciones derivadas de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho, a través de medios electrónicos distinguiendo entre:

- a) Tarjeta de crédito y débito.
- b) Transferencia bancaria.
- c) Domiciliación bancaria.
- d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

El **capítulo VI** regula los medios de ejecución material de las resoluciones de las Administraciones Públicas, contemplando los mismos medios ya recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva y compulsión sobre las personas.

El **capítulo VII** de tramitación simplificada del procedimiento, establece las condiciones en las que se podrá tramitar el procedimiento de forma simplificada y los trámites de que constará. Así, la tramitación simplificada podrá acordarse cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, ya sea de oficio o a petición del interesado.



En el caso de que la Administración acordara de oficio la tramitación simplificada del procedimiento y el interesado manifestara su opinión expresa en contrario, el procedimiento se deberá tramitar de manera no simplificada. Igualmente, el interesado podrá solicitar a la Administración la tramitación del procedimiento de manera simplificada, no obstante ésta podrá oponerse cuando razones de interés público así lo aconsejen.

Asimismo, su adopción conllevará la resolución del procedimiento en un plazo de 30 días y constará 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) Informe del servicio jurídico cuando éste sea preceptivo.
- e) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
- f) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando éste tenga carácter preceptivo.
- g) Resolución.

Título V

El Título V de la revisión de los actos en vía administrativa se estructura en dos capítulos. El primero de ellos establece las **reglas aplicables para la revisión de oficio**, siendo sus principales novedades con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre la incorporación de los preceptos establecidos hasta el momento en la Ley 6/1997, de 14 de abril, relativos a los órganos competentes para realizar la revisión de oficio y la declaración de lesividad en el ámbito estatal, así como el incremento de tres a seis meses del plazo en el que se produce la caducidad del procedimiento en el caso de la revisión de oficio de los actos nulos.

El **capítulo II** sobre **recursos administrativos** mantiene la tipología de recursos administrativos recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: alzada, potestativo de revisión y extraordinario de revisión. Entre las principales novedades de este capítulo, cabe destacar la incorporación a esta Ley de los actos y resoluciones que en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa (anteriormente regulados en la LOFAGE), el desarrollo con carácter básico de las causas de inadmisión de un recurso administrativo y la identificación de los órganos competentes para conocer del recurso extraordinario de revisión en el ámbito estatal.



Asimismo, se establece la posibilidad de que cuando deban resolverse una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa por la que se resuelva alguno de tales recursos, el órgano administrativo, siempre que el interesado no manifieste su oposición expresa, podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

Título VI

El **título VI sobre el procedimiento de elaboración de normas** y disposiciones regula por primera vez para todas las Administraciones Públicas los principios y las reglas generales que debe seguir el procedimiento de elaboración de normas en el ámbito de las Administraciones Públicas. Entre sus **principales novedades** cabe señalar las siguientes:

A. Planificación normativa ex ante

Se crea con carácter básico la obligación de contar con un **Plan Anual Normativo (PAN)** en el que se recogerán todas las propuestas normativas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas en el año siguiente al correspondiente órgano colegiado del Gobierno (Consejo de Ministros, Consejo de Gobierno, Junta de Gobierno Local o Pleno según corresponda). El Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente

B. Novedades en el procedimiento de elaboración normativa

- a. **Se recogen en la nueva norma** y se derogan en sus respectivas normas los artículos 22 a 25 de la Ley 50/1997, de 26 de noviembre del Gobierno, el artículo 67.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (informes de aprobación previa), así como los principios de buena regulación de la Ley 2/2001, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- b. **Se dotan de carácter básico varios preceptos** que serán una suerte de principios informadores del procedimiento de elaboración normativa:
 - La obligación de **elaborar una Memoria** de Análisis del Impacto Normativo (MAIN) que acompañe a todas las iniciativas normativas. Asimismo, se define su contenido mínimo.



- Aclarar cuándo debe efectuarse el **trámite de audiencia** en el procedimiento de elaboración normativa (artículo 105 a) CE⁴) y clarificar sus diferencia con respecto al trámite de información pública.
- Las Administraciones Públicas deberán realizar con carácter previo a la elaboración del texto una **consulta pública** en la que se recabará la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma a **través de un cuestionario** que permitirá conocer su opinión acerca de:
 - a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
 - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c) Los objetivos de la norma.
 - d) Las posibles soluciones alternativas de regulación.
- c. Se dota de **carácter básico a los principios de buena regulación** aplicables al procedimiento de elaboración de normas (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), lo que deberá quedar justificado en la parte expositiva. Asimismo, se dispone la necesidad de revisar periódicamente la normativa vigente para asegurarse que sea conforme a los citados principios.
- d. En el ámbito de la AGE, se contempla la participación del Ministerio de la Presidencia en el proceso de elaboración de las propuestas normativas que vayan a someterse a la aprobación del Consejo de Ministros, con el fin de valorar, entre otros aspectos, la calidad técnica de la norma, su congruencia con el resto del ordenamiento jurídico y con iniciativas en elaboración, la posible extralimitación en la transposición de derecho comunitario o el cumplimiento de proyectos o normas generales de reducción de cargas.
- e. Se implanta un procedimiento abreviado de elaboración de anteproyectos de ley y de proyectos reglamentarios, cuando resulte preciso para que la norma entre en vigor en el plazo previsto para la transposición de directivas comunitarias, o en el establecido en otras leyes o normas de derecho comunitario; o cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma. En tales casos, y previa la autorización del Consejo de Ministros, no será preciso llevar a cabo el trámite de consulta pública previsto en el artículo 161.2, y los plazos establecidos para la realización de los restantes trámites, previstos en esta o en otras normas, se reducirán a la

⁴La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.



mitad de su duración. Los trámites de audiencia pública o de información pública a los que se refiere el artículo 161.5, verán reducido su plazo de realización a siete días.

- f. **Se aclara la tramitación** que se debe seguir para la aprobación de los **decretos legislativos y los decretos leyes**, ya que hasta ahora no se encuentra expresamente regulada en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

C. Seguimiento de la planificación normativa ex post

Se establece un seguimiento y una cuantificación del impacto regulatorio a lo largo de todo el ciclo normativo. Para ello, se dispone que el órgano colegiado de gobierno presentará un informe donde se evaluará la ejecución del PAN del año anterior, aquellas iniciativas normativas adoptadas en el año anterior que no estaban inicialmente incluidas en el PAN, así como las iniciativas normativas incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa. Se incluirá en el informe la evaluación de la aplicación de las normas que se haya realizado en el ejercicio, de acuerdo con sus respectivas memorias.

Dicho informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación, cuando así lo aconsejase el resultado de la evaluación

- D. Siguiendo las prácticas de numerosos Estados de nuestro entorno, y como medida de simplificación normativa y que contribuirá a la seguridad jurídica y a la existencia de un marco normativo predecible, en el ámbito de la AGE se establece, con carácter general, una **fecha común de entrada en vigor de las normas, salvo excepciones relativas a la necesidad de cumplir con plazos de transposición de directivas u otras debidamente justificadas en la memoria.**

Por último, el anteproyecto incorpora cinco disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. Entre ellas cabe destacar, las relativas a las especialidades al procedimiento administrativo por razón de materia, que establece una serie de actuaciones y procedimientos que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en la ley, tal es el caso de las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación y revisión en materia tributaria y de Seguridad Social y Desempleo o de las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería, entre otros. Igualmente, destaca la adhesión por parte de las



Comunidades Autónomas y Entidades Locales a los registros y sistemas establecidos por la Administración General del Estado para dar cumplimiento a lo previsto en este anteproyecto de acuerdo con el principio de eficiencia establecido en el artículo 7 de la LOEPSF, el régimen transitorio de los procedimientos, registros y archivos o la habilitación normativa para el desarrollo de lo previsto en la Ley.

En este sentido, cabe apuntar que, en el caso de las Entidades Locales de menos de 20.000 habitantes, para asegurar la correcta implantación de las medidas electrónicas que establece la Ley, además de poder adherirse a los registros y sistemas del Estado, cuentan con el apoyo de las Diputaciones Provinciales a las que tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se les encomendó la prestación de los servicios de administración electrónica.

2. Análisis jurídico.

2.1. Engarce con el ordenamiento jurídico

La norma proyectada tiene **rango de ley**, siendo esta previsión **respetuosa con Constitución Española** que establece en su artículo 105 c) que una Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado. Además, señala en su artículo 149.1.18^a la competencia del Estado para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Desde el punto de vista jurídico, el procedimiento administrativo no es sino una **manifestación del principio de legalidad** al que deben sujetarse todas las Administraciones Públicas en sus actuaciones de acuerdo con lo previsto en el artículo 103.1 de la Constitución. En palabras del Tribunal Supremo: *“El principio de legalidad también irradia sus efectos al procedimiento administrativo ya que la Administración Pública, para asegurar el acierto de sus resoluciones, ha de dictarlas siguiendo un procedimiento que se integra por una pluralidad de actos hasta llegar a la resolución definitiva del mismo (TS 11/7/1988, RJ 5955). O lo que es lo mismo, la manifestación del principio de legalidad significa que no sólo ha de regularse la existencia de un procedimiento administrativo, sino que a éste habrá que concederle la tramitación adecuada, conforme con su propia normativa (TS 5/2/1990, RJ 940)”*.

En consecuencia, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y teniendo en cuenta la mencionada jurisprudencia, procede regular por ley las previsiones relativas al procedimiento administrativo.



Por otra parte, el presente anteproyecto establece el **carácter ordinario** de la Ley lo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 81.1 de la Constitución que dispone que únicamente serán leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

Asimismo, cabe señalar que el anteproyecto de **Ley es coherente con el resto del ordenamiento jurídico**. En efecto, se regula en una única norma, de manera integral y sistemática, todos aquellos preceptos relativos a la relación *ad extra* de las Administraciones Públicas con los administrados, lo que abarca tanto lo referente a la producción de actos administrativos como al procedimiento de elaboración de normas que resultan de aplicación a todos los ciudadanos. Para conseguir este objetivo, se han integrado en esta norma varios preceptos hasta ahora dispersos en varios cuerpos legislativos. En particular, se han integrado los preceptos contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, los de la Ley 11/2007, de 22 de junio, relativos al procedimiento administrativo, las previsiones contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril en el ámbito de la Administración General del Estado, relativas a los órganos competentes para llevar a cabo la revisión de oficio de los actos nulos y anulables, órganos competentes para conocer el recurso extraordinario de revisión, los actos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa y la necesidad de aprobación previa de determinadas propuestas normativas, los artículos relativos al ejercicio de la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria contenidos en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como los principios de buena regulación contenidos en la Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado en lo referente al procedimiento de elaboración normativa.

Por lo que se refiere a los principios y procedimiento de elaboración de normas, cabe señalar que el carácter básico de alguno de sus preceptos encuentra su fundamento jurídico esencial en varios preceptos constitucionales. Así, el artículo 105.a) de la Constitución Española dispone que *“La Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”* y el artículo 9.3 apela al principio de seguridad jurídica. Con esta reforma se garantiza la audiencia de los interesados en todos los procedimientos de elaboración de normas que les afecten, con independencia de la Administración que ejerza la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria, lo que a su vez repercute directamente en la necesaria garantía del principio de seguridad jurídica. Por otra parte, el artículo 149.1.8ª de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, materia hasta ahora en parte tratada en el título preliminar del Código Civil, en cuanto a la entrada en vigor de las normas se refiere, y ahora completada con esta nueva Ley.



Asimismo, el anteproyecto de Ley se ha redactado en coordinación con el anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Ello, ha permitido asegurar que todos los preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio, no relativos al procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas se incorporen en la nueva Ley de Régimen Jurídico. Asimismo, se ha previsto su entrada en vigor de manera coordinada, evitando lagunas legales.

Por último, cabe mencionar que el anteproyecto es coherente con la propuesta incluida en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, en el que se señalaba la necesidad de elaborar una nueva Ley reguladora del procedimiento administrativo que integrara la normativa propia del procedimiento administrativo tradicional con la reguladora de los trámites de Administración Electrónica.

2.2 Tabla de vigencias y derogaciones

Mediante la presente norma se derogan:

1. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
2. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
3. Los artículos 22 a 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
4. Los artículos 4 a 7 sobre Principios de buena regulación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
5. Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.
6. El Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.
7. Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.



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

La derogación prevista en los dos primeros apartados debe interpretarse a la luz de la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público que contemplará todos los preceptos que afectan al régimen jurídico de las AA.PP incluidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio, asegurándose, de este modo, que no se produce ningún vacío legal, al tiempo que permite alcanzar el objetivo de eliminar la superposición de regímenes jurídicos existentes tras la aprobación de la citada Ley 11/2007, de 22 de junio.

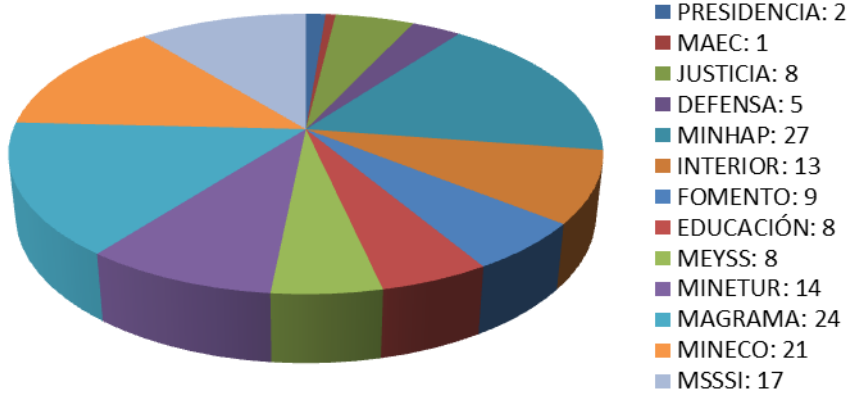
Con respecto a la derogación de los artículos 22 a 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y 67.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, cabe señalar que la misma se debe a la decisión de eliminar la dispersión normativa existente sobre la materia.

La derogación prevista en el anteproyecto, permitirá eliminar la dispersión normativa e incrementar la seguridad jurídica, al regular por primera vez de manera integral en una sola norma, la actuación ad extra de la Administración con terceros.

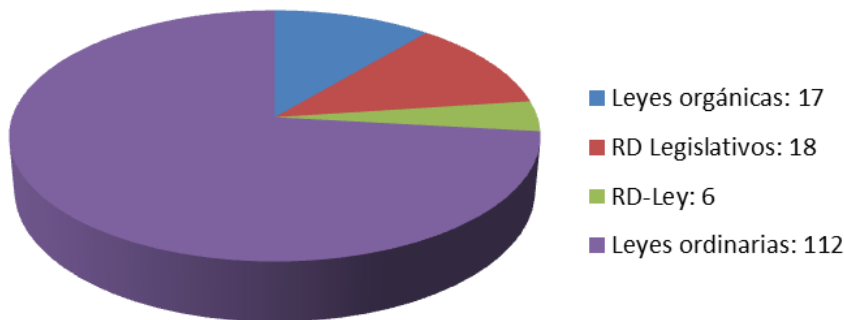
Por otra parte, cabe señalar que debido a la importancia que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre tiene en el derecho administrativo español, son múltiples las referencias que encontramos en nuestro ordenamiento jurídico a la citada Ley. En este sentido, se **han identificado en el ámbito de la AGE un total de 153 normas en las que se establece una remisión con carácter supletorio a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.**

La distribución de las citadas normas es la siguiente:

Número de normas que cada Departamento deberá revisar



Tipo de leyes a examinar



3. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

El anteproyecto, se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como en el artículo 149.1.8ª que reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.



Para respetar las competencias organizativas de todas las Administraciones en el anteproyecto se han identificado una serie de preceptos que son de aplicación únicamente a la Administración General del Estado, estos son:

- Artículo 5.1 párrafos segundo y tercero: procedimiento para la delegación de competencias en la Administración General del Estado.
- Artículo 9.3: régimen de suplencia en la Administración General del Estado.
- Artículo 119 primer párrafo. Competencia para la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial.
- Artículo 138. Órganos competentes para llevar a cabo la revisión de oficio de los actos nulos y anulables en el ámbito de la Administración General del Estado.
- Artículo 141.2. Actos que ponen fin a la vía administrativa en el ámbito de la Administración General del Estado.
- Artículo 153.4. Órgano competente para conocer el recurso extraordinario de revisión en la Administración General del Estado.
- Artículo 156. De la forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros.
- Artículo 160.5. Coordinación del Plan Anual Normativo en el ámbito de la Administración General del Estado.
- Artículo 162. Especialidades del procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos en el ámbito de la Administración General del Estado.
- Artículo 163. Tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado
- Artículo 164.2. Forma en la que se debe elevar para aprobación al Consejo de Ministros el Informe anual de evaluación.

Por lo que respecta al título competencial en el que se apoya el título de la ley referido a los principios y procedimiento para la elaboración de normas, cabe señalar que éste se dicta también al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución al considerar que para el correcto ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida al Gobierno, resulta necesario que previamente la Administración tramite el correspondiente procedimiento que asegure la legalidad de la actuación Administrativa así como la garantía de participación de terceros interesados.

Cabe señalar que el carácter básico de este título se justifica en la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos su derecho de audiencia en la elaboración de la norma, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 a) CE, con independencia de la Administración Pública que la impulse. Ello permitirá asegurar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.1ª CE, garantizar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos



constitucionales, así como la igualdad de derechos y obligaciones que tienen los españoles en cualquier parte del territorio nacional (artículo 139 CE).

Finalmente, se destaca que el anteproyecto será sometido a consulta de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales para que puedan valorarlo.

4. Tramitación.

La tramitación del anteproyecto se ajusta a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. En particular se han seguido los siguientes trámites:

- Trabajos preparatorios: se ha constituido un grupo de trabajo con representantes de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, la Abogacía General del Estado y la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con objeto de elaborar el anteproyecto de ley de integración de las leyes 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio.
- Grupo en materia de Administración electrónica con la participación de MINETUR, MEYSS, MINHAP (AEAT, DTIC e IGAE) y coordinado por la SGT MINHAP.
- Grupo en materia de especialidades al procedimiento administrativo común con la participación de SEH, MEYSS, MINT, MDEF y MAEC y coordinado por la SGT MINHAP.
- Grupo en materia de procedimiento de elaboración de normas, coordinado por el Ministerio de la Presidencia.
- Está previsto que el anteproyecto se someta a trámite de información pública.
- Está previsto que en la tramitación del anteproyecto se soliciten, al menos, los siguientes informes o dictámenes:
 - Consulta a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
 - Informe de la Abogacía General del Estado.
 - Informe de la Agencia Española de Protección de Datos.
 - Informe del Consejo General del Poder Judicial.
 - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.
 - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia.



- Dictamen del Consejo de Estado.



III. ANÁLISIS DE IMPACTO.

Se espera que esta reforma tenga un impacto neto **positivo para el conjunto de la economía pues contribuirá especialmente a una mejora de la eficiencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas**. A continuación se detallan los principales elementos analizados para alcanzar esta conclusión.

1. Impacto económico general.

Con carácter general, se considera que esta reforma tendrá un **impacto económico positivo**, pues se trata de una norma esencialmente organizativa dirigida a incrementar la transparencia y eficacia de la actuación de las Administraciones Públicas, tanto en lo referido al procedimiento de producción de actos administrativos como al procedimiento de elaboración de propuestas normativas. En efecto, la regulación dispersa y confusa del procedimiento administrativo dificulta su conocimiento por los interesados, ciudadanos y empresas. En cambio, contar con un procedimiento administrativo claro y adecuado a las demandas de agilidad y eficiencia, manteniendo las garantías, y que generaliza el uso de medios electrónicos genera eficiencia, certidumbre, transparencia y predictibilidad en el comportamiento de la Administración. Todo ello contribuye a generar confianza entre los operadores económicos y un entorno regulatorio favorable a la actividad económica.

Asimismo, la nueva ley supone un impulso decidido para la implantación definitiva de la tramitación electrónica general y obligatoria de todos los procedimientos administrativos, y una simplificación importante de los trámites y reducción de cargas administrativas. Estos cambios son factores relevantes para reducir los costes monetarios y de tiempo que soportan los agentes económicos en sus relaciones con las Administraciones, pero además, el uso generalizado de medios electrónicos también generará externalidades positivas que conllevarán un incremento de la competitividad.

La segunda pieza clave para lograr un entorno regulatorio más favorable a la actividad económica que fortalezca el crecimiento económico consiste en reforzar la certidumbre, predictibilidad y transparencia del regulador. Factores especialmente importantes para los agentes económicos en Estados territorialmente descentralizados donde deben cumplir simultáneamente con varias normativas reguladoras de la actividad.

Para avanzar en este ámbito, esta nueva ley prevé con carácter básico, aplicable a todas las Administraciones, de forma unificada y sistematizada los principios de



buena regulación que deben seguirse para formular cualquier iniciativa normativa, así como se regulan de forma común a todas las Administraciones los fases mínimas que deben respetarse en la elaboración de las normas, quedando garantizada la protección del derecho de audiencia de ciudadanos, empresas y organizaciones representativas en este proceso.

Asimismo al fortalecer los instrumentos de evaluación del impacto de las normas, tanto *ex ante* como *ex post*, y prever su derogación o modificación si no han logrado los objetivos fijados, se potencia un marco normativo más transparente y simplificado, que actúa como mínimo denominador común fácilmente accesible a todos agentes económicos. Esto mejorará el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulta de aplicación y aumentará la certidumbre sobre cuál es el procedimiento, trámites a seguir y plazos esperables, lo que mitiga los problemas de información asimétrica.

Estos avances permitirán que España siga profundizando en el desarrollo de la denominada “*Better and Smart Regulation*” que, entre otros aspectos, señala como elemento clave el fomento de la participación del usuario final en la elaboración de las normas y la transparencia en todo el proceso.

En este sentido, el desarrollo y uso generalizado de los medios electrónicos en la Administración, la publicación y actualización de programas y propuestas, así como la realización, con carácter básico, de análisis de impacto de las normas sobre la economía se traducirá en una mayor predictibilidad de la actuación de las Administraciones Públicas y una mayor claridad y simplicidad del marco regulatorio. Todo ello debe generar un efecto positivo sobre el conjunto de la economía al reducirse los costes y riesgos regulatorios, y favorecer un clima de negocio incentivador del crecimiento económico.

- **Efectos en la competencia en el mercado.**

Como ya se mencionó anteriormente, el anteproyecto tiene fundamentalmente carácter organizativo y va dirigido a mejorar el funcionamiento de las Administraciones Públicas tanto en lo referente a la producción de actos administrativos como al procedimiento que debe seguirse para la elaboración de propuestas normativas. En este contexto, se considera que **el anteproyecto no tiene impacto directo**, ni positivo ni negativo, sobre la competencia en el mercado, pues no afecta a las barreras de entrada ni a las posibles restricciones que los operadores puedan tener para competir.

No obstante, si es posible que la propuesta pueda generar un **efecto indirecto positivo**, en la medida que el fomento en el uso de medios electrónicos, la



simplificación de trámites o la eliminación de cargas administrativas, conllevará que las empresas dediquen menos tiempo y recursos a los trámites administrativos, entre los que se encuentran incluidos, por ejemplo, los trámites relativos a los procedimientos para el inicio de una actividad económica. Todo ello, puede facilitar la entrada de nuevos operadores en el mercado, lo que contribuirá a un incremento de la competencia.

Por otra parte, contar con un marco jurídico más claro y eficiente, mejora la competitividad de la economía española y ello, a medio plazo, puede generar mayor competencia en el mercado si hay nuevos operadores que inicien su actividad económica.

- **Análisis de las cargas administrativas.**

Se considera que el anteproyecto de Ley tiene un **efecto positivo** por lo que respecta a las cargas administrativas por varias razones:

- **Se eliminan trámites** de cumplimiento obligatorio para los interesados, como la supresión de la obligación de presentar documentos originales o el no tener que aportar aquellos documentos que hayan sido remitidos previamente a las Administraciones Públicas o elaborados por éstas.
- Cabe señalar que **ciertos trámites pasan a ser iniciados de oficio** por la Administración. Por ejemplo, el certificado justificativo de que se ha producido el silencio administrativo y el sentido del mismo.
- Por otra parte, la generalización del uso obligatorio de los **medios electrónicos** en el procedimiento reduce el tiempo y los recursos que los administrados deben utilizar para la realización de trámites con la Administración.

Además de estas razones generales, se ha realizado un análisis de las cargas administrativas del presente anteproyecto siguiendo la «Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto normativo», aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, de acuerdo con la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La siguiente tabla refleja el análisis de la variación de las cargas administrativas que introduce este anteproyecto respecto de la norma anterior. Sin embargo, para medir los costes de las cargas que figuran en la siguiente tabla sería necesario determinar la *frecuencia* de cumplimiento y la *población* que debería



cumplir cada carga. Sumando tales costes se obtendrían el coste total en cargas del anteproyecto.

Análisis de la variación de Cargas administrativas que introduce el anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas (LPAAP) en relación a la norma anterior

OBLIGACIONES DE TIPO ADMINISTRATIVO	ARTÍCULO	TIPO CARGA	COSTE UNITARIO anteproyecto	COSTE UNITARIO LPA	DIFERENCIA	FRECUENCIA	POBLACIÓN	COSTE ANUAL
Acreditar en nombre de quién se actúa (<i>ver nota</i>)	19.3	(7)	4€	5€	-1€		21 M	-21 M
Apoderamiento electrónico Solicitud de acreditación en el Registro Electrónico	19.4	(2)	5€				21 M	105 M
Identificación de los interesados por medios electrónicos	23.2	(2)	5€				45 M	225 M
Solicitud mediante firma electrónica	24.2	(2)	5€	80€	-75€		81.7M	-6.127,5M
Las AAPP pondrán medios para la ayuda para la tramitación de la identificación y firma electrónica	27.g	(5)	-30€ (ahorro)				45M	-1350M
Comunicación electrónica	27.a	(6)	2€	30€	-28€		45M	-1.260M
Aportar copia de los documentos originales que se presenten (<i>ver nota</i>)	42.4	(7)	4€	5€	-1€		81.7M	-81.7M
Registro electrónico para presentación de documentos por parte de los interesados	30.4	(7)	4€	5€	-1€		81.7M	-81.7M
Solicitar certificado acreditativo del silencio administrativo producido (<i>ver nota</i>)	38.4	(2)	5€		5€		81.7M	408.5M



Principio de no presentar datos que ya obran en poder de la Administración	42.3	(6)	2€		-2€		22M	-44M
Requerir a la Administración que las notificaciones dejen de practicarse por medios electrónicos	55.1	(2)	5€		5€		9M	45M
COSTE ANUAL CARGAS DEL PROYECTO DE NORMA								-8.182,40

NOTA EXPLICATIVA DE TABLA DE CARGAS

- En la columna **artículo** se indican los artículos de la nueva ley que conllevan cargas administrativas.
- El **coste unitario** de las cargas que figuran en la tabla se debe multiplicar por el número de documentos, datos, etc. que se deben aportar.
- La **frecuencia** indica cuántas veces al año debe cumplirse la obligación. Puede darse el caso de que una misma obligación tenga que cumplirse de forma diferente según, por ejemplo, el tipo de empresa. En general, se pueden presentar dos casos:
 - a) Cuando la norma establece una renovación o repetición periódica del proceso, se utiliza esta frecuencia llevada a denominador anual. Por ejemplo, una renovación cada 10 años supone una frecuencia de 1/10, o sea 0,1 veces al año; para una repetición de una declaración cada tres meses, la frecuencia será 4 veces al año.
 - b) Cuando la obligación se realiza cuando ocurre un hecho, por ejemplo al constituirse una empresa, ante un accidente laboral o un despido, la única forma de establecer la frecuencia es estimar el número de expedientes anual. En este caso no se multiplicará por la población, puesto que la frecuencia y la población vienen a ser el mismo dato.
- La **población** indica el número de ciudadanos o empresas que deben cumplir las obligaciones administrativas impuestas por las normas. Una población también puede ser un acontecimiento: por ejemplo, el número de solicitudes, expedientes o informes anuales.

2. Impacto presupuestario.

El impacto presupuestario derivado del presente anteproyecto se justifica ante la extensión del uso de la Administración Electrónica. Así, las medidas en materia



de Administración Electrónica contenidas en el anteproyecto pueden significar un incremento del gasto público consolidado en concepto de Administración Electrónica de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tanto en los Presupuestos Generales del Estado como en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local

No obstante, este **posible incremento del gasto público se ve minorado por los ahorros estimados derivados de estas medidas**, pues el posible aumento del gasto derivado de la implantación de los nuevos medios electrónicos compensará la reducción de costes que genera la gestión electrónica frente a la gestión en papel.

El eventual aumento de gasto público está vinculado directamente con la necesidad que experimenten las Administraciones Públicas de adquirir nuevas infraestructuras tecnológicas o de acometer nuevos desarrollos informáticos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el anteproyecto. De este modo, si una determinada Administración puede afrontar las nuevas obligaciones derivadas del anteproyecto con los medios y recursos de que dispone, no se producirá incremento de gasto, mientras que si por el contrario necesita acometer nuevas inversiones o nuevos desarrollos deberá realizar un gasto adicional.

La estimación del posible incremento de gasto inducido, en su caso, por la futura Ley únicamente puede realizarse por cada una de las Administraciones implicadas, en la medida en que solo ellas conocen el estado de sus recursos técnicos y humanos, las capacidades evolutivas de sus medios informáticos y la planificación y programación de los mismos. No obstante, con carácter general cabe señalar que el eventual incremento de gasto en los presupuestos de las Administraciones Públicas afectará exclusivamente, en caso de producirse, a los créditos destinados a financiar el gasto en concepto de Administración Electrónica y TICs, y en concreto al Capítulo 2 (Gastos Corrientes en Bienes y Servicios) y al Capítulo 6 (Inversiones Reales).

Con carácter general, se identifican las siguientes medidas en materia de Administración electrónica que pueden tener impacto sobre el **presupuesto de la Administración General del Estado**:

- El **establecimiento de un Registro Electrónico General para todas las AAPP**, con el correlativo derecho de los interesados en los procedimientos administrativos de presentar electrónicamente o presencialmente sus solicitudes, escritos y documentos en cualquier oficina de asistencia en materia de registros. El establecimiento del REG, con la transitoriedad marcada en el anteproyecto, obliga a la Administración General del Estado a implementar el



correspondiente sistema de información, pasando a transformarse los actuales registros generales y, en su caso, auxiliares, en oficinas de asistencia en materia de registros con funcionamiento electrónico centralizado.

- La obligatoriedad de la tramitación electrónica de los procedimientos, con el correlativo derecho de los interesados a presentar de forma presencial sus solicitudes, escritos y documentos, y la correlativa obligación de la Administración de generar copias electrónicas auténticas de los documentos en papel. La disposición obliga a todas las AAPP a dotar a todas las oficinas de asistencia en materia de registros de nuevos medios técnicos (escáneres y dispositivos de digitalización) y formación destinada a los empleados públicos que prestarán estos servicios (empleados públicos habilitados).
- La separación de la acreditación de la identidad y la firma electrónica y la flexibilización de los requisitos actualmente exigidos. La norma obliga a la AGE a evolucionar la actual plataforma de validación de firma electrónica @FIRMA, y, probablemente, a establecer una plataforma o servicio electrónico de gestión de identidades y contraseñas electrónicas (actualmente está en proyecto la denominada plataforma AUTENTIC@). Asimismo, obliga a todas las AAPP a dotarse de nuevos sistemas de firma electrónica en consonancia con las posibilidades abiertas por el anteproyecto en relación con las claves compartidas.
- La modificación del sistema de representación de los interesados y la generalización del sistema de apoderamiento *apud acta* tanto presencial como electrónicamente. La modificación del régimen actual de representación y la extensión del apoderamiento *apud acta* obliga a la AGE a evolucionar y potenciar el actual Registro electrónico de Apoderamientos, y a establecer un servicio de apoderamiento por comparecencia personal o en la sede electrónica del punto único de acceso. Igualmente, obliga a las CCAA y EELL a desarrollar sus propios REA o a integrarse con el del Estado y a modificar sus sedes electrónicas para posibilitar el otorgamiento *apud acta* de los poderes.
- El hecho de no solicitar a los interesados en los procedimientos administrativos datos o informaciones que ya hubieran aportado con anterioridad o que obraran en poder de cualquier Administración Pública, así como de cualquier documento elaborado por las Administraciones Públicas.

En consonancia, las AAPP, para obtener los datos e informaciones necesarios para los procedimientos que tramiten, habrán de consultar los



sistemas de información o las bases de datos de las restantes Administraciones. Estas consultas podrán canalizarse a través del servicio electrónico de consultas automáticas (la Plataforma de Intermediación de Datos) o realizarse bilateralmente. También se podrán usar los sistemas de comunicaciones interadministrativas desarrollados en la AGE (Sistema de comunicaciones electrónicas seguras - CORINTO) para los casos que no estén cubiertos por la PID. En cualquier caso, la AGE está obligada a evolucionar y ampliar la actual PID y las restantes AAPP deberán integrarse con ésta o desarrollar sus propios sistemas de consulta.

- La extensión de las notificaciones electrónicas a todas las personas jurídicas y personas físicas en determinadas condiciones y la generalización del sistema de notificación por comparecencia en sede electrónica. La extensión de las notificaciones electrónicas y la generalización de la notificación por comparecencia obliga a la AGE a desarrollar un *bróker* o servicio de notificaciones para todos los Departamentos y organismos vinculados y dependientes y también, como sucedía en relación con el apoderamiento *apud acta*, a mantener en la sede electrónica del punto de acceso general de la Administración un servicio de notificaciones por comparecencia. Las restantes AAPP deberán integrarse en los sistemas que establezca la AGE o, en su caso, desarrollar sus propios sistemas.

El avanzado estado de desarrollo actual de la Administración Electrónica en España, muy bien posicionada en el contexto internacional, y las importantes inversiones realizadas en años anteriores, minoran considerablemente el esfuerzo presupuestario que haya de acometer el Estado en último término para aplicar la futura Ley. Muchos de los desarrollos necesarios son, en realidad, evoluciones de plataformas o servicios existentes tanto en el Estado (@FIRMA, REA, PID, etc...) como en muchas CCAA y EELL, y muchos de los desarrollos que habrán de abordarse, al menos en la AGE, se han iniciado ya, con cargo al crédito presupuestario corriente.

Por otra parte, el **incremento de gasto que definitivamente se produzca se verá compensado por importantes ahorros** en conceptos presupuestarios ajenos a los programas relacionados con la Administración Electrónica y el uso de las TICs y por las economías de escala generadas por las nuevas soluciones previstas en la futura Ley. Así, es evidente que la generalización de la tramitación electrónica de procedimientos y de las notificaciones electrónicas, así como el propio REG, generarán importantes ahorros de los costes administrativos asociados al empleo de papel (fotocopiado, archivo, manipulación, espacio físico) y a los envíos postales. En este sentido, cabe señalar que de acuerdo con el informe sobre Administración electrónica elevado al Consejo de Ministros el pasado 16 de mayo de 2014, los



ahorros conseguidos por ciudadanos y empresas durante los años 2012 y 2013 por el uso de la Administración electrónica ascienden a un total de 31.493.593.438 euros con el siguiente detalle:

	2012	2013
Uso de procedimientos y servicios telemáticos de la AGE	13.503.007.950	13.890.585.488
Reducción de cargas administrativas	1.854.000.000	2.246.000.000
Total	15.357.007.950	16.136.585.488

B) Impacto en los Presupuestos Generales del Estado

Hechas las consideraciones anteriores, se incluye a continuación la evaluación del posible impacto del anteproyecto en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio de implantación y posteriores.

1. Registro Electrónico General.

El coste presupuestario del REG deriva, como se ha dicho, del establecimiento del correspondiente sistema informático y la integración de dicho sistema en los actuales registros físicos existentes, que pasarán a transformarse en Oficinas de asistencia en materia de registros. Así, el establecimiento corresponderá a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas mientras que la integración correrá por cuenta de los distintos Departamentos y Organismos de la AGE.

Entendiendo que las oficinas de asistencia en materia de registros se dotarán mediante la reconversión de las oficinas de registro existentes en la AGE, con sus correspondientes medios humanos y materiales, no se generará aumento de gasto, por lo que el coste asociado a esta medida se concreta del siguiente modo:

a) En el primer año después de la entrada en vigor de la futura ley, gastos derivados del establecimiento del sistema, con los desarrollos técnicos y formativos necesarios, y en la integración de los sistemas de información existentes en los diferentes Departamentos y Organismos.

b) En el año siguiente y sucesivos, gastos derivados del mantenimiento correctivo y evolutivo de los diferentes sistemas.

Dado que los desarrollos técnicos para el establecimiento del sistema,



irán dirigidos más que a la implantación de nuevas plataformas a la evolución de los diversos sistemas existentes en la actualidad, tal y como el Registro Electrónico Común, el Sistema de Interconexión de Registros y especialmente el Sistema de Gestión Integrada de Servicios de Registro, **el coste asociado al REG de acuerdo con el siguiente cuadro:**

I. SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(establecimiento del REG y prestación de los servicios horizontales)

Período	Concepto	Coste (euros/año)
Año de implantación	RECURSOS TIC	
	Desarrollo	
	a) Evolución aplicativos existentes: REC (Registro Electrónico Común), SIR (Sistema de Intercambio de Registros) y GEISER (Gestión Integrada de Servicios de Registro)	600.000
	b) Licenciamiento	
	Infraestructuras	
	a) Infraestructura aplicativos b) Almacenamiento información c) Equipamiento oficina auxiliar REG (digitalización) d) Aumento capacidad procesamiento d) Aumento caudal comunicaciones:	500.000
	Despliegue	
	a) Difusión b) Formación d) Manuales y normas técnicas	100.000
	Atención	
	CAU	50.000
	OTROS RECURSOS	0,00
	TOTAL...	1.250.000
Año siguiente	RECURSOS TIC	
	Nuevas funcionalidades y mantenimiento	200.000
	OTROS RECURSOS	0
	TOTAL...	200.000
II: DEPARTAMENTOS MINISTERIALES Y ORGANISMOS (colaboradores y usuarios)		
Período	Concepto	Coste (euros/año)
Año de implantación	RECURSOS TIC	



	Desarrollo Adaptación aplicaciones e interoperabilidad	560.000
	Infraestructuras Digitalización oficinas auxiliares departamentales	650.000
	OTROS RECURSOS	0
TOTAL...		1.210.000
Año siguiente	RECURSOS TIC	
	Nuevas funcionalidades y mantenimiento	120.000
	OTROS RECURSOS	0
TOTAL...		120.000

Este coste vendrá **compensado por el ahorro en términos presupuestarios que supone la desaparición de los envíos postales entre los distintos Departamentos y organismos de la AGE y la sustitución del soporte papel por soportes electrónicos**. En efecto: una de las funcionalidades previstas para el futuro REG es la digitalización de forma certificada de la documentación en papel que el ciudadano presenta ante cada Departamento u organismo de la AGE o que éstos remiten entre sí, de modo que, al generarse copias electrónicas auténticas, el papel no se envía en forma postal. Se realiza únicamente un envío electrónico inmediato al destino competente, independientemente de su ubicación.

El **ahorro derivado de la digitalización** certificada de los documentos se produce en dos conceptos distintos: sustitución de los envíos postales por electrónicos y supresión de compulsas de documentos no originales y anotaciones en libros.

- **Sustitución de los envíos postales por electrónicos.** Para calcular el ahorro en términos de sustitución de envíos postales, se han tenido en cuenta los siguientes parámetros:
 - a) El número de hojas de papel de que consta cada envío, relacionado con el volumen en Mb del anexo electrónico incorporado en el asiento registral. Se toma como referencia el estándar de digitalización de la plataforma SIR (200ppp, compresión automática y PDF).
 - b) El peso del paquete enviado, relacionado con el número y formato de las hojas de papel. Se toma como referencia el peso del DINA4, 4,98 g., por ser el formato más utilizado.



c) El coste postal, que se calcula según las tarifas oficiales de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, utilizando tarifa de carta certificada con acuse de recibo, teniendo en cuenta el volumen anterior y su peso.

Teniendo en cuenta que el volumen medio del anexo electrónico actualmente remitido a través de SIR y otras plataformas existentes es de 2 Mb, lo que equivale a 12 hojas según estándar de digitalización, y de acuerdo con las tarifas oficiales de correos y peso de DINA4, **el ahorro puede estimarse en 4,06 euros por envío.**

Dado que, según las estadísticas de volumen de tramitación y de intercambio de registros de todos los Ministerios y Organismos de la AGE de que dispone la SEAP y los datos reales de intercambios registrales obtenidos de Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y del Ministerio de Industria, Energía y Turismo para el período 2010-2012, el volumen anual de registros intercambiados en el ámbito AGE puede estimarse en 7,5 millones/año el **ahorro anual asociado al establecimiento del REG asciende aproximadamente a 30 millones de euros** (7,5 millones x 4,06 euros = 30,45 millones)

- **Supresión de compulsas de documentos originales y anotaciones.** Para calcular el ahorro en este concepto, se asume un coste unitario por compulsas y anotación de un documento, calculado sobre la base de:
 - Tiempo invertido: un minuto de tiempo medio, incluido el cotejo con el documento original y las anotaciones oportunas (0,016 horas).
 - Coste/persona: 12,90 euros/hora, siendo el perfil tipo de la persona que realiza estas tareas en una oficina de registro un funcionario del Cuerpo General Auxiliar con nivel 16 de complemento de destino.
 - Coste asociado al material (sello y tinta): despreciable

De este modo, cada compulsas tiene un coste aproximado de 0,2 euros (12,90 euros x 0,016 horas = 0,2064 euros)

Teniendo en cuenta el número de registros intercambiados/año anteriormente estimado (7,5 millones), **el ahorro asociado a la supresión de compulsas asciende a 1,5 millones de euros** (7,5 millones x 0,2 euros = 1,5 millones).

Por tanto, **el importe total de los ahorros generados en los PGE por la implantación del REG asciende a 31,5 millones de euros/año** (30 millones por eliminación de gastos de envío y 1,5 por supresión de consultas y anotaciones)



Dado que estos 31,5 euros superan con creces los 2,46 millones de euros en que se ha estimado el importe de las inversiones necesarias para el establecimiento del REG como los 0,31 millones en que se ha evaluado el mantenimiento, es claro que, en términos globales, **la implantación del REG no supone incremento del gasto sino en todo caso una reducción del mismo.**

2. Archivo Electrónico Único

El Anteproyecto prevé la creación de un Archivo Electrónico único por Administración Pública. En el ámbito de la AGE, el AEU se encargará de integrar los documentos electrónicos producidos por los distintos Departamentos y Organismos de la misma. La previsión es consecuencia directa de la existencia del Esquema Nacional de Interoperabilidad, que trata de garantizar la interconexión e interoperabilidad total de los sistemas de información de la AGE, y presupone la existencia de un sistema común de gestión documental o, cuando menos, de sistemas documentales interoperables.

El establecimiento del AEU y la correspondiente gestión corresponderá a la SEAP, debiendo los restantes Departamentos y Organismos establecer los mecanismos técnicos necesarios para la conexión de sus aplicaciones con el Archivo Único o para la transmisión a éste de sus documentos para la posterior consulta.

El coste de implantación y de un año de mantenimiento del AEU, a nivel de la SEAP, ha sido estimado en los términos que se reflejan en el cuadro siguiente. Es de advertir que no se indica coste alguno en concepto de recursos tecnológicos en el entendimiento de que el AEU y sus auxiliares departamentales serán atendidos con los recursos humanos y materiales actualmente asignados a los servicios de archivo y gestión documental.

Período	Concepto	Coste (euros/año)
Año de implantación	RECURSOS TIC Desarrollo	
	a) Aplicación archivo	500.000
	b) Licenciamiento	
	Infraestructuras	
	a) Infraestructura aplicativos	
	b) Almacenamiento información	507.000
	c) Aumento capacidad procesamiento	
	Despliegue	
	a) Difusión	100.000



	b) Formación d) Manuales y normas técnicas Atención CAU	50.000
	OTROS RECURSOS	0
TOTAL...		1.157.000
Año siguiente	RECURSOS TIC Nuevas funcionalidades y mantenimiento	200.000
	OTROS RECURSOS	0
	TOTAL...	200.000

Junto al coste imputable a la SEAP en concepto de implantación y mantenimiento del sistema, el establecimiento del AEU llevará asociado un coste para el resto de los Departamentos y Organismos de la AGE, que deberán garantizar la interoperabilidad de sus sistemas. Ahora bien, en el estado actual de cumplimiento del ENI y de los sistemas electrónicos de gestión documental y archivística en el ámbito de la AGE, resulta muy aventurado avanzar una estimación en dicho concepto. Sería necesario contar con un mapa departamental de los sistemas existentes, del que, en estos momentos, no dispone la Administración.

Por otro lado, para realizar adecuadamente esta estimación, sería también necesario tener claramente determinados los futuros procesos de archivo de la AGE así como los cambios en la normativa archivística que habrán de introducirse en la implantación del AEU.

En cualquier caso es evidente que el establecimiento del REG inducirá un importante ahorro interno en la AGE en términos de simplificación de procedimientos, ahorro de papel, ahorro de espacio para archivo físico, ahorro de energía, huella medioambiental, entre otros.

3. Obligatoriedad de la tramitación electrónica de los procedimientos.

La obligatoriedad de la tramitación electrónica de los procedimientos frente a la situación actual de voluntariedad, no representa en sí misma coste presupuestario alguno. Y ello porque, dado que la mayor parte de los procedimientos tramitados actualmente en la AGE están soportados por una aplicación informática o se tramitan por medios electrónicos, el único coste asociado a la obligatoriedad es el de digitalización de las solicitudes o documentos “en papel”, que ya se ha computado como coste anejo al establecimiento del REG.



Sin perjuicio de ello, hay que destacar que en el informe sobre Administración electrónica elevado al Consejo de Ministros el pasado 16 de mayo de 2014, se calcula que la gestión electrónica de los procedimientos supone **un ahorro para los ciudadanos** ya que se calcula que el coste de un **trámite ordinario presencial**, incluyendo desplazamientos, tiempo, gestiones, etc, supone un coste de **75 euros mientras que si se realiza de manera electrónica el coste es de 5 euros**, produciéndose por tanto un **ahorro de 70 euros en cada trámite telemático**.

4. Separación de la identidad tramitación y la firma electrónica de los procedimientos.

La separación de la acreditación de la identidad y la firma electrónica y la flexibilización de los requisitos actualmente exigidos obligan a la SEAP, a evolucionar la actual plataforma de validación de firma electrónica @FIRMA, y a establecer una plataforma o servicio electrónico de gestión de identidades y contraseñas electrónicas (actualmente está en proyecto la denominada plataforma AUTENTIC@). Asimismo, obliga a los Departamentos y Organismos de la AGE a dotarse de nuevos sistemas de firma electrónica en consonancia con las posibilidades abiertas por el anteproyecto en relación con las claves compartidas.

Teniendo en cuenta que los nuevos sistemas sustituirán a los actualmente existentes, serán atendidos con la misma dotación de recursos humanos y materiales que éstos, por lo que no hay que computar coste alguno en concepto de recursos no tecnológicos.

De este modo, **el coste presupuestario asociado a la regulación de la firma e identidad electrónica contenida en el Anteproyecto** puede evaluarse del modo que se refleja a continuación tanto para el año siguiente a la entrada en vigor de la futura Ley como para el primero de los sucesivos:

I. SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (evolución @FIRMA y servicios electrónicos horizontales)		
Período	Concepto	Coste (euros/año)
	RECURSOS TIC Desarrollo a) Sistema CL@VE (evolución plataforma @FIRMA) b) Evolución AUTENTIC@ c) Licenciamiento Infraestructuras	600.000



Año de implantación	a) Infraestructura aplicativos b) Almacenamiento información d) Aumento capacidad procesamiento d) Comunicaciones: aumento caudal	500.000
	Despliegue a) Difusión b) Formación d) Manuales y normas técnicas	100.000
	Atención CAU	50.000
	OTROS RECURSOS	0
TOTAL...		1.250.000
Año siguiente	RECURSOS TIC Nuevas funcionalidades y mantenimiento	400.000
	OTROS RECURSOS	0
	TOTAL...	400.000

II: DEPARTAMENTOS MINISTERIALES Y ORGANISMOS (colaboradores y usuarios)		
Período	Concepto	Coste (euros/año)
Año de implantación	RECURSOS TIC Desarrollo Adaptación aplicaciones e interoperabilidad	1.300.000
	OTROS RECURSOS	0
	TOTAL...	1.300.000
Año siguiente	RECURSOS TIC Nuevas funcionalidades y mantenimiento	250.000
	OTROS RECURSOS	0
	TOTAL...	250.000

Por todo ello, los gastos asociados a esta medida durante el primer año tras la entrada en vigor de la Ley ascenderán a 2,55 millones de euros, mientras que los gastos en concepto de mantenimiento en los años sucesivos se estiman en 0,65 millones de euros.

- 5. Modificación del sistema de representación de los interesados.** El coste presupuestario del nuevo sistema de representación de los interesados por terceras personas está vinculado con la evolución tecnológica del REA y la adición al mismo de nuevas funcionalidades (generalización del sistema de



apoderamiento *apud acta*, incorporación de registros sectoriales, volcado de documentos notariales, etc...) y usuarios. Asimismo, responde a la integración en el mismo de los sistemas y aplicaciones de los distintos organismos y Centros de la AGE.

El coste habrá de ser financiado por la SEAP (establecimiento, integración, volcado) y por los Departamentos y Organismos de la AGE (interoperabilidad y sistemas de *apoderamiento apud acta*).

Respecto a los posibles costes no derivados de los desarrollos y aplicaciones TIC, al igual que se decía en relación a la creación del REG, **la extensión del REA no produce incremento de gasto en concepto de medios humanos o materiales distintos de los tecnológicos**. Así, el coste asociado al nuevo sistema puede evaluarse del siguiente modo, tanto en el ejercicio de implantación como en el siguiente:

I. SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (gestión del REA y prestación de los servicios electrónicos complementarios)		
Período	Concepto	Coste (euros/año)
Año de implantación	RECURSOS TIC	
	Desarrollo	
	a) Evolución REA; Registro Electrónico de Apoderamientos	200.000
	b) Comparecencia en sede	
	c) Licenciamiento	
	Infraestructuras	
a) Infraestructura aplicaciones		
b) Almacenamiento información	650.000	
c) Aumento capacidad procesamiento		
d) Comunicaciones: aumento caudal		
Despliegue		
a) Difusión		
b) Formación	100.000	
d) Manuales y normas técnicas		
Atención CAU		
	50.000	
	OTROS RECURSOS	0
	TOTAL...	1.000.000
Año siguiente	RECURSOS TIC Nuevas funcionalidades	250.000



	y mantenimiento	
	OTROS RECURSOS	0
	TOTAL...	250.000

II: DEPARTAMENTOS MINISTERIALES Y ORGANISMOS (colaboradores y usuarios)		
Período	Concepto	Coste (euros/año)
Año de implantación:	RECURSOS TIC Desarrollo	455.000
	Adaptación de aplicaciones e interoperabilidad	
	OTROS RECURSOS	0
	TOTAL...	455.000
Año siguiente	RECURSOS TIC Nuevas funcionalidades y mantenimiento	100.000
	OTROS RECURSOS	0
	TOTAL...	100.000

Este coste vendrá **compensado por el ahorro en términos presupuestarios** que supone la supresión de la aportación física de los poderes y, por ende, la eliminación de la compulsa. Según los datos obrantes en SIA:

- 368 procedimientos de la AGE, con 9.308.702 de expedientes anuales, exigen la presentación de escritura de apoderamiento o poder de representación.
- 221 procedimientos de la AGE, con 1.315.090 de expedientes anuales, exigen la presentación de las escrituras de constitución /estatuto de sociedades o documento equivalente que acredite la personalidad jurídica.
- 428 procedimientos de la AGE, diferentes de los anteriores, con 10.219.324 expedientes anuales, exigen los dos documentos.

Por tanto, 20.843.116 tramitaciones requieren documentos relacionados con apoderamientos y representaciones y cada una de las aportaciones de éstos requiere la compulsa y el posterior desglose de la documentación así como su bastanteo y conformidad. Asumiendo un coste unitario de 0,2 euros por compulsa y desglose de un documento, calculado en base a los siguientes criterios y en línea con lo dicho anteriormente en relación a los registros:

- Tiempo invertido: un minuto de tiempo medio en el cotejo y desglose del documento = 0,016 horas.



- Coste/persona: 12,90 euros/hora, siendo el perfil tipo de la persona que realiza estas tareas un funcionario del Cuerpo General Auxiliar con nivel 16 de complemento de destino.
- Coste asociado al material (sello y tinta): despreciable

El ahorro total generado para la AGE por la extensión del REA asciende a 416.862,32 euros/año (20.843.116 apoderamientos x 0,02 euros = 416.862,32 euros) por supresión de compulsas. Estos más de 400.000 de euros permiten absorber parte de los 1,7 millones de euros/año en que se ha estimado el importe de las inversiones y mantenimiento necesario del sistema.

6. **No solicitar a los interesados en los procedimientos administrativos datos o informaciones que ya hubieran aportado.** Como se ha expuesto anteriormente, las AAPP deberán consultar los sistemas de información o las bases de datos de las restantes Administraciones para obtener los datos e informaciones que necesitan para la tramitación de los procedimientos. Como también se ha señalado, estas consultas habrán de canalizarse básicamente a través de la actual PID sin perjuicio de otros canales residuales. Teniendo en cuenta que para cumplir con lo previsto en el anteproyecto, será necesario para la SEAP introducir nuevos desarrollos tecnológicos y evoluciones en la PID y para los restantes órganos y organismos de la AGE invertir recursos en la conexión al sistema, las previsiones de la futura Ley en estas materias supondrán un incremento del gasto en tecnologías consignado en los PGE. Los servicios destinados a intermediación y manejo de documentos seguirán dotados con el personal actualmente asignado a ellos por lo que no habrá incremento de gasto alguno en este concepto.

El incremento puede estimarse del modo que sigue, tanto para el año siguiente a la entrada en vigor de la futura Ley como para el primero de los años sucesivos:

I. SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (evolución de la PID y servicios electrónicos horizontales)		
Período	Concepto	Coste (euros/año)
Año de implantación	RECURSOS TIC Desarrollo Evolución PID, Plataforma de Intermediación de Datos	400.000
	Infraestructuras a) Infraestructura aplicaciones b) Aumento capacidad procesamiento	350.000



	c) Comunicaciones: aumento caudal Despliegue a) Formación b) Manuales y normas técnicas Atención CAU	100.000 50.000
	OTROS RECURSOS	0
TOTAL...		900.000
Año siguiente	RECURSOS TIC Nuevas funcionalidades y mantenimiento	180.000
	OTROS RECURSOS	0
TOTAL...		180.000

II: DEPARTAMENTOS MINISTERIALES Y ORGANISMOS (usuarios y colaboradores)		
Período	Concepto	Coste (euros/año)
Año de implantación:	RECURSOS TIC Desarrollo Adaptación aplicaciones e interoperabilidad	390.000
	OTROS RECURSOS	0,00
TOTAL...		390.000
Año siguiente	RECURSOS TIC Nuevas funcionalidades y mantenimiento	70.000
	OTROS RECURSOS	0,00
TOTAL...		70.000

Este coste **vendrá compensado por el ahorro** en términos presupuestarios que supone la supresión de las aportaciones de documentos físicos y de los gastos asociados a su necesario cotejo.

De acuerdo con los datos obrantes en el SIA, existe un catálogo común de documentos asociados a los procedimientos de la AGE que son, por esencia, susceptibles de ser intermediados. Éstos son:



Documento catálogo común	Número de solicitudes/tramitaciones	Habitualmente en poder del ciudadano	Actualmente intermediado
Acreditación domicilio fiscal	519.997	NO	NO
Certificación de alta en el Régimen de Seguridad Social que corresponda	106.100	NO	NO
Certificación de alta/baja en IAE	1.088.644	NO	SI
Certificación de estar al corriente de pago o exención en el IAE	2.531	NO	NO
Certificaciones académicas	23.775	SI	SI
Certificaciones catastrales	1.201.291	NO	NO
Certificaciones de estar al corriente en el pago de obligaciones con la Seg. Social	633.338	NO	NO
Certificaciones de estar al corriente en el pago de obligaciones tributarias	1.432.371	NO	NO
Certificaciones del registro civil (Nacimiento, Matrimonio, Defunción)	19.452.202	NO	SI
Certificado acreditativo de la unión de hecho	84.661	NO	NO
Certificado de discapacidad	659.931	SI	NO
Certificado de empadronamiento actual	986.861	NO	SI
certificado de ingresos percibidos por pensión pública	205.560	NO	NO
Certificado de la renta de las personas físicas	17.748	SI	NO
Certificado de vida laboral	122.925	NO	NO
Escritura de apoderamiento o poder de representación	9.955.251	SI	NO
Escrituras de constitucion/estatuto de sociedades o documento equivalente que acredite la personalidad jurídica	1.914.775	SI	NO
Escrituras o documentos del Registro de la propiedad	8.180.309	SI	NO
Ficha técnica de vehículos	4.588.915	SI	NO
Identificación: DNI, NIF, NIE	21.863.980	SI	SI
Inscripción como demandante de empleo	14.846	NO	SI
Licencia municipal	226.212	NO	NO
Permiso de circulación	4.591.113	SI	NO
Permisos de conducción	2.974.194	SI	NO
Titulaciones académicas	84.935	SI	SI
Título familia numerosa	627.352	SI	NO
TOTAL	81.656.023		22.000.000

Además de los correspondientes documentos, figuran en la tabla anterior el número de tramitaciones anuales que implican a cada de los documentos incluidos en el catálogo (valores 2012) y si el documento está en poder del ciudadano o es expedido por la Administración. Adicionalmente, se indica si el documento está intermediado en la PID junto con el total de consultas que se han realizado en 2012 (22 millones). Hay que tener en cuenta que el número de consultas realizadas no se corresponde con el de tramitaciones pues pese a estar accesible los datos a través de la PID en muchas ocasiones no se utiliza el servicio de consulta.

Asumiendo un coste unitario para la Administración de 0,1 euros por cotejo de un documento, calculado sobre la base de:

- Tiempo invertido: 30 segundos de tiempo medio en el cotejo con el documento original (0,008 horas).



- Coste/persona: 12,90 euros/hora, siendo el perfil tipo de la persona que realiza estas tareas un funcionario del Cuerpo General Auxiliar con nivel 16 de complemento de destino
- Coste asociado al material (sello y tinta): despreciable

El ahorro inducido por la integración en la PID de todos los documentos del catálogo común y la realización a través de ella de todas las consultas necesarias **ascendería -con valores 2012- a 5.965.602 euros**, resultado de multiplicar la cifra de 59.656.023, diferencia entre las tramitaciones realizadas en 2012 (81.656.023) y las consultas de intermediación efectivamente realizadas (22.000.000), por 0,1 euros.

Teniendo en cuenta este dato y el de que el incremento del gasto en tecnologías consignado en los PGE en concepto de extensión y evolución de la PID puede estimarse, como se ha visto, en 1.540.000/año (1.29.000 euros de inversión + 250.000 de mantenimiento) para los tres años iniciales (los siguientes a la entrada en vigor de la futura LPAAPP), es evidente que **la evolución de la PID no genera incremento alguno del gasto consignado en los PGE sino, en todo caso, su disminución.**

7. **Extensión de las notificaciones electrónicas.** Las notificaciones electrónicas y la generalización de la notificación por comparecencia o en la dirección electrónica habilitada única obligará a desarrollar el servicio electrónico NOTIFIC@) y a mantener en la sede electrónica del punto acceso general de la Administración un servicio que permita a los interesados acceder a sus notificaciones. Adicionalmente, a estos nuevos desarrollos hay que imputar a la SEAP un gasto anual fijo en concepto de pago de los mensajes electrónicos instantáneos (SMS) que habrán de enviarse a los interesados para comunicarles la existencia de una notificación.

Por su parte, los Departamentos y Organismos de la AGE deberán integrar sus sistemas y aplicaciones con la Plataforma NOTIFIC@ para practicar y acusar recibo de las notificaciones.

Como sucedía con las innovaciones del Anteproyecto que se han señalado con anterioridad, el coste se refiere únicamente a los recursos tecnológicos, pues los humanos y materiales no tecnológicos continuarán siendo los actualmente asignados a los servicios de notificación.

El coste queda estimado en el cuadro siguiente, tanto para el año siguiente a la entrada en vigor de la futura Ley como para el primero de los subsiguientes.



I. SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (implantación de NOTIFIC@ y servicios electrónicos horizontales)		
Período	Concepto	Coste (euros/año)
Año de implantación	RECURSOS TIC Desarrollo Plataforma NOTIFIC@ Infraestructuras	350.000
	a) Infraestructura aplicativos b) Almacenamiento información c) Aumento capacidad procesamiento d) Comunicaciones: mensajes electrónicos (SMS)	3.200.000
	Despliegue a) Difusión b) Formación d) Manuales y normas técnicas	100.000
	Atención CAU	50.000
	OTROS RECURSOS	0
TOTAL		3.700.000
Año siguiente	RECURSOS TIC Comunicaciones: Mensajes electrónicos (SMS)	2.500.000
	Nuevas funcionalidades y mantenimiento	220.000
	OTROS RECURSOS	0
TOTAL		2.720.000

II: DEPARTAMENTOS MINISTERIALES Y ORGANISMOS (colaboradores y usuarios)		
Período	Concepto	Coste (euros/año)
Año de implantación:	RECURSOS TIC Desarrollo Adaptación aplicaciones e interoperabilidad	420.000
	OTROS RECURSOS	0
TOTAL		420.000
Año siguiente	RECURSOS TIC Nuevas funcionalidades y mantenimiento	84.000
	OTROS RECURSOS	0



TOTAL	84.000
--------------	---------------

Este **coste vendrá compensado por el ahorro** en términos presupuestarios que supone la desaparición de gran parte de los envíos postales a los ciudadanos y la eliminación del gasto asociado. Para estimar el importe de dicho ahorro y ante la dificultad de conocer el volumen total de notificaciones postales cursadas por la AGE, se establece un criterio de mínimos, consistente en que cada expediente ejecutado por la Administración conlleva, al menos, una notificación al ciudadano.

En este sentido, el SIA refleja que, en 2012, se tramitaron 506 millones de expedientes en procedimientos relacionados con el ciudadano. Igualmente, proporciona el dato de que el 78% de estas tramitaciones fueron realizadas de forma íntegramente electrónica lo que implica que, en estos casos, las notificaciones se realizaron por medios telemáticos o por comparecencia electrónica. Puede estimarse entonces que, **al menos, 111 millones de expedientes y notificaciones se realizan en formato papel y postal** (el 22% restante). El coste unitario de cada notificación postal, según tarifas oficiales de correos y considerando descuentos por volumen, asciende a 3 euros. Por otra parte, el coste unitario de una notificación electrónica es de 0,35 euros, según convenio con correos.

Considerando solo un objetivo razonable de realizar el 50% de las actuales notificaciones postales en formato electrónico (55,5 millones de notificaciones anuales en términos de 2012) durante el primer año de aplicación de la ley, **el ahorro en términos globales para la Administración ascendería a 147 millones** de euros/año, importe de la diferencia existente entre los 166 millones de euros que costaría remitir por vía postal dichas notificaciones (55,5 millones x 3 euros) y los 19,4 millones de euros que costaría su remisión electrónica (55,5 millones x 0,35 euros).

De este modo, **tampoco en el caso de las notificaciones la solución prevista en la futura LPAP genera incremento del gasto presupuestario global** pues el coste asociado a la misma (4,1 millones de euros/año) es compensado con creces por los ahorros que genera para el conjunto de la AGE (147 millones de euros/año en una hipótesis conservadora).

En cualquier caso, dado el actual escenario de restricción presupuestaria, para la ejecución de las medidas contenidas en el anteproyecto **se hará uso de los recursos materiales y personales con los que actualmente cuenta la Administración General del Estado.**



Cuadro resumen de los impactos presupuestarios en el ámbito de la Administración General del Estado.

AÑO DE IMPLANTACIÓN

Medida	Coste estimado euros/año	Ahorro estimado euros/año	Ahorro neto
Registro Electrónico General	2.460.000	31.500.000	29.040.000
Archivo electrónico único	1.157.000	nd	-1.157.000
Separación de la identidad y firma electrónica	2.550.000	nd	-2.550.000
Registro electrónico de Apoderamientos	1.455.000	416.862,32	-1.038.137,68
No solicitar a los interesados información previamente suministrada	1.290.000	5.965.602	4.675.602
Extensión de las notificaciones electrónicas	4.120.000	147.000.000	142.880.000
TOTAL	13.032.000	184.882.464	171.850.464

AÑO SIGUIENTE Y SUCESIVOS

Medida	Coste estimado euros/año	Ahorro estimado euros/año	Ahorro neto
--------	-----------------------------	---------------------------------	-------------



Registro Electrónico Único	320.000	0	-320.000
Archivo Electrónico Único	200.000	0	-200.000
Separación identidad y firma electrónica y nuevos requisitos	650.000	0	-650.000
Registro electrónico de Apoderamientos	350.000	0	-350.000
No solicitar a los interesados información previamente suministrada	250.000	0	-250.000
Extensión de las notificaciones electrónicas	2.804.000	0	-2.804.000
TOTAL	4.574.000	0	-4.574.000

C) Impacto en los Presupuestos de las restantes AAPP.

Con respecto al **impacto sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales**, cabe señalar que el mismo dependerá de la propia gestión que realicen las citadas Administraciones territoriales.

En este sentido, el Estado ha facilitado a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales la posibilidad de adhesión a las plataformas electrónicas de las que ya dispone el Estado y que prestan un servicio horizontal, en lugar de que cada Administración cree y mantenga una plataforma propia, por lo que el impacto presupuestario dependerá en gran medida de la decisión que tome cada Administración sobre adherirse o no a las plataformas estatales. Así, el posible incremento en sus gastos, ya sea en materia de inversiones o personal estará supeditado a su adhesión a estas plataformas.

En este sentido, podría considerarse, que en el supuesto de no adhesión, el primer año siguiente al de la entrada en vigor de la futura Ley cada Comunidad Autónoma o Entidad Local debería hacer frente a un gasto paralelo al acometido por la SEAP en concepto de primera implantación, y, en los años sucesivos, al mismo coste anual en



concepto de mantenimiento que el asumido por ésta. Y que, en caso de adherirse, el coste sería similar al correspondiente a los Ministerios y Organismos de la AGE como usuarios y colaboradores en el funcionamiento de los sistemas, tanto el primer año como los sucesivos.

Pero esta hipótesis debe ser matizada en el sentido de que, si bien el coste de los recursos tecnológicos es semejante en todo el territorio nacional y, en materia de desarrollos, es independiente del volumen de uso de los mismos, no es igual en términos de infraestructuras (*hardware*, capacidad de almacenamiento, comunicaciones, etc...), formación, despliegue o atención para un organismo de gran tamaño que para un organismo de pequeño tamaño, con pocos usuarios y pocas transacciones. Así, en ambos casos, hay que introducir un factor corrector en el coste que pondere el tamaño, el número de usuarios y la carga de transacciones de cada una de las Administraciones territoriales. Y un factor corrector adecuado es el número de habitantes de cada Comunidad o Entidad Local, en el entendimiento de que tanto el tamaño de la correspondiente Administración como el número de procedimientos tramitados es función directa de ésta.

De este modo, puede realizarse la siguiente estimación del coste que producirá la aprobación del Anteproyecto en los Presupuestos de las distintas CCAA, según decidan adherirse o no a las plataformas y servicios horizontales establecidos por la AGE.



TABLA I
Sin adhesión a las plataformas de la AGE
(AÑO DE IMPLANTACIÓN)

Comunidad Autónoma	HABITANTES (millones)	PORCENTAJE S/ POBLACION	PROYECTOS COSTE (euros)					TOTAL (euros)
			REG	CL@VE	REA	PID	NOTIFIC@	
Andalucía	8,44	17,91%	205.949	223.858	179.086	161.178	662.619	1.432.690
Cataluña	7,55	16,03%	184.314	200.342	160.273	144.246	593.012	1.282.187
Comunidad de Madrid	6,50	13,78%	158.496	172.278	137.823	124.040	509.944	1.102.581
Comunidad Valenciana	5,11	10,85%	124.781	135.631	108.505	97.654	401.468	868.039
Galicia	2,77	5,87%	67.491	73.360	58.688	52.819	217.145	469.503
Castilla y León	2,52	5,35%	61.487	66.833	53.467	48.120	197.827	427.734
País Vasco	2,19	4,65%	53.479	58.129	46.503	41.853	172.062	372.026
Islas Canarias	2,12	4,50%	51.697	56.193	44.954	40.459	166.330	359.633
Castilla-La Mancha	2,10	4,46%	51.266	55.724	44.579	40.121	164.942	356.632
Región de Murcia	1,47	3,12%	35.919	39.042	31.234	28.111	115.566	249.872
Aragón	1,35	2,86%	32.871	35.730	28.584	25.725	105.760	228.670
Islas Baleares	1,11	2,36%	27.126	29.484	23.588	21.229	87.274	188.701
Extremadura	1,10	2,34%	26.938	29.281	23.425	21.082	86.672	187.398
Asturias	1,07	2,27%	26.064	28.330	22.664	20.398	83.858	181.314
Navarra	0,64	1,37%	15.726	17.093	13.675	12.307	50.596	109.397
Cantabria	0,59	1,26%	14.442	15.698	12.559	11.303	46.467	100.469
La Rioja	0,32	0,68%	7.858	8.541	6.833	6.149	25.281	54.662
Ceuta	0,08	0,18%	2.054	2.233	1.786	1.608	6.609	14.290
Melilla	0,08	0,18%	2.042	2.219	1.776	1.598	6.569	14.204
TOTAL	47,13	100%	1.150.000	1.250.000	1.000.000	900.000	3.700.000	8.000.002



TABLA II
Con adhesión a las plataformas de la AGE
(AÑO DE IMPLANTACIÓN)

Comunidad Autónoma	HABITANTES (millones)	PORCENTAJES/POBLACION	PROYECTOS COSTE (euros)					TOTAL (euros)
			REG	CL@VE	REA	PID	NOTIFIC@	
Andalucía	8,44	17,91%	16.673	17.909	6.268	5.373	5.785	52.008
Cataluña	7,55	16,03%	14.921	16.027	5.610	4.808	5.177	46.543
Comunidad de Madrid	6,50	13,78%	12.831	13.782	4.824	4.135	4.452	40.024
Comunidad Valenciana	5,11	10,85%	10.102	10.850	3.798	3.255	3.505	31.510
Galicia	2,77	5,87%	5.464	5.869	2.054	1.761	1.896	17.044
Castilla y León	2,52	5,35%	4.978	5.347	1.871	1.604	1.727	15.527
País Vasco	2,19	4,65%	4.329	4.650	1.628	1.395	1.502	13.504
Islas Canarias	2,12	4,50%	4.185	4.495	1.573	1.349	1.452	13.054
Castilla-La Mancha	2,10	4,46%	4.150	4.458	1.560	1.337	1.440	12.945
Región de Murcia	1,47	3,12%	2.908	3.123	1.093	937	1.009	9.070
Aragón	1,35	2,86%	2.661	2.858	1.000	858	923	8.300
Islas Baleares	1,11	2,36%	2.196	2.359	826	708	762	6.851
Extremadura	1,10	2,34%	2.181	2.342	820	703	757	6.803
Asturias	1,07	2,27%	2.110	2.266	793	680	732	6.581
Navarra	0,64	1,37%	1.273	1.367	479	410	442	3.971
Cantabria	0,59	1,26%	1.169	1.256	440	377	406	3.648
La Rioja	0,32	0,68%	636	683	239	205	221	1.984
Ceuta	0,08	0,18%	166	179	63	54	58	520
Melilla	0,08	0,18%	165	142	62	53	57	479
TOTAL	47,13	100%	93.098	99.962	35.001	30.002	32.303	290.366

TABLA III
Coste no adhesión a las plataformas de la AGE
(AÑO DE IMPLANTACIÓN)

Comunidad Autónoma	HABITANTES (millones)	PORCENTAJE S/ POBLA- CION	COSTE PROYECTOS SIN ADHESIÓN (euros)	COSTE PROYECTOS CON ADHESIÓN (euros)	COSTE NO ADHESIÓN (euros) <i>(coste sin adhesión – coste con adhesión)</i>
Andalucía	8,44	17,91%	1.432.690	52.008	1.380.682
Cataluña	7,55	16,03%	1.282.187	46.543	1.235.644
Comunidad de Madrid	6,50	13,78%	1.102.581	40.024	1.062.557
Comunidad Valenciana	5,11	10,85%	868.039	31.510	836.529
Galicia	2,77	5,87%	469.503	17.044	452.459
Castilla y León	2,52	5,35%	427.734	15.527	412.207
País Vasco	2,19	4,65%	372.026	13.504	358.522
Islas Canarias	2,12	4,50%	359.633	13.054	346.579
Castilla-La Mancha	2,10	4,46%	356.632	12.945	343.687
Región de Murcia	1,47	3,12%	249.872	9.070	240.802
Aragón	1,35	2,86%	228.670	8.300	220.370
Islas Baleares	1,11	2,36%	188.701	6.851	181.850
Extremadura	1,10	2,34%	187.398	6.803	180.595
Asturias	1,07	2,27%	181.314	6.581	174.733
Navarra	0,64	1,37%	109.397	3.971	105.426
Cantabria	0,59	1,26%	100.469	3.648	96.821
La Rioja	0,32	0,68%	54.662	1984	52.678
Ceuta	0,08	0,18%	14.290	520	13.770
Melilla	0,08	0,18%	14.204	479	13.725
TOTAL	47,13	100%	8.000.002	290.366	7.709.636

3. Impacto por razón de género. La norma propuesta no tiene efectos directos ni indirectos sobre las personas físicas ni sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y por tanto se considera que el impacto por razón de género es nulo.

4. Otros impactos. No se espera que esta propuesta normativa tenga otros impactos destacables.



ANEXO 1: FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas - Ministerio de la Presidencia.	Fecha	9.01.2015
Título de la norma	Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	La integración de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, la simplificación de trámites y reducción de cargas administrativas y la regulación de un procedimiento de elaboración de normas con carácter básico en alguno de sus elementos.		
Objetivos que se persiguen	<ol style="list-style-type: none">1. Mejorar la eficiencia administrativa con una Administración totalmente electrónica, con cero papel, e interconectada.2. Mejorar la seguridad jurídica, ganando en certidumbre y predictibilidad.3. Incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico.4. Lograr procedimientos administrativos más ágiles y eficientes.5. Incrementar la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas.		



Principales alternativas consideradas	<ol style="list-style-type: none">1. Generalizar la tramitación electrónica de los procedimientos pero sin integrar en una Ley única la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio.2. No sustituir los procedimientos especiales por trámites especiales del procedimiento administrativo común.3. Los principios de buena regulación y las fases comunes en el proceso de elaboración de normas podrían no haber tenido carácter básico.4. Se podrían haber mantenido en la ley de procedimiento administrativo aquellos preceptos que corresponden al régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	LEY ORDINARIA
Estructura de la Norma	El anteproyecto de Ley se estructura en 164 artículos, distribuidos en siete Títulos, cinco disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.
Informes recabados	<ul style="list-style-type: none">•Trabajos preparatorios: se han constituido varios grupos de trabajo.•Está previsto que en la tramitación del anteproyecto se soliciten, al menos, los siguientes informes o dictámenes:<ul style="list-style-type: none">•Consulta a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.•Informe de la Abogacía General del Estado.•Informe de la Agencia Española de Protección de Datos.•Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.•Dictamen del Consejo de Estado.
Trámite de información pública	Está previsto someter el anteproyecto a trámite de información pública.



ANÁLISIS DE IMPACTOS

ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS

El anteproyecto, se aprueba al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como del artículo 149.1.8ª que reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.

Serán aplicables únicamente a la AGE los siguientes artículos:

- Artículo 5.1 párrafos segundo y tercero: procedimiento para la delegación de competencias en el ámbito de la Administración General del Estado.

Artículo 9.3: régimen de suplencia en la Administración General del Estado.

- Primer párrafo del artículo 119. Competencia para la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

- Artículo 138. Órganos competentes para llevar a cabo la revisión de oficio de los actos nulos y anulables en el ámbito de la Administración General del Estado.

- Artículo 141.2. Actos que ponen fin a la vía administrativa en el ámbito de la Administración General del Estado.

- Artículo 153.4. Órgano competente para conocer el recurso extraordinario de revisión en la Administración General del Estado.

- Artículo 156. De la forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros.

- Artículo 160.5. Coordinación del Plan Anual Normativo en el ámbito de la Administración General del Estado.

- Artículo 162. Especialidades del procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y disposiciones de carácter general en el ámbito de la Administración General del Estado.

Artículo 163. Tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado

- Artículo 164.2. Forma en la que se debe elevar para aprobación al Consejo de Ministros el Informe anual de evaluación.



IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	El análisis del impacto económico permite estimar que el proyecto tendrá un impacto económico positivo. El incremento de la seguridad jurídica, así como de la predictibilidad de la actuación de las Administraciones Públicas contribuirá a mejorar la imagen institucional de España y la confianza de los inversores en la economía española.
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input checked="" type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. <input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input checked="" type="checkbox"/> Puede afectar a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input checked="" type="checkbox"/> implica un gasto: El impacto en los presupuestos de las restantes Administraciones Territoriales dependerá de las decisiones que tome cada Administración competente. <input type="checkbox"/> implica un ingreso.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>



OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	No se han considerado.
OTRAS CONSIDERACIONES	No se han tenido en cuenta.