

# La Ley 39/2015: claves de la reforma y problemática competencial

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA LEY.—III. EL OBJETO DE LA LEY.—3.1. La degradación de las instituciones jurídicas mediante su regulación como meras especialidades procedimentales.—3.2. La inclusión en la Ley 39/2015 de la regulación del procedimiento electrónico.—3.3. La regulación de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria.—IV. CONTENIDO DE LA LEY 39/2015.—4.1. Novedades relativas a la tramitación del procedimiento.—4.2. La regulación del uso de medios electrónicos.—4.3. Novedades en el procedimiento sancionador.—4.4. Novedades en materia de revisión de actos en vía administrativa.—V. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA COMPETENCIAL.—VI. CONCLUSIONES.

## RESUMEN

*Después de veinticinco años, la principal ley que rige la actividad pública en España, la Ley 30/1992, 26 de noviembre, va a ser sustituida por la Ley 39/2015, que entrará en vigor el próximo mes de octubre. Esta modificación legislativa introduce muy pocas normas nuevas en nuestro Derecho público, pues prácticamente reproduce la mayor parte de la Ley 30/1992, aunque se modifica la estructura interna de dicha ley. Ahora bien, la Ley 39/2015 es sólo una heredera parcial de la Ley 30/1992, toda vez que una parte de la misma se ha disciplinado en otra norma con rango de ley, la Ley 40/2015. Esta disociación del contenido de la Ley 30/1992 en dos leyes diferentes ha sido criticada, debido a que puede causar una división artificial en la disciplina administrativa, diferenciando reglas de organización y normas de procedimiento. En este artículo se exponen algunos de los problemas relacionados con esta nueva regulación.*

*PALABRAS CLAVE: Ley, reforma, Derecho administrativo, procedimiento administrativo, sistemática, ámbito subjetivo, Administraciones Públicas, sector público,*

---

\* Letrada del Consejo de Estado y Profesora colaboradora asociada de la Universidad Pontificia de Comillas.

*responsabilidad patrimonial, potestad sancionadora, instituciones, iniciativa legislativa, potestad reglamentaria, Administración electrónica, distribución de competencias.*

## ABSTRACT

*After twenty five years, the principal law that rules the public activity in Spain, Law 30/1992, november 26th, is going to be replaced by Law 39/2015, that will be into force in october of 2016. This legal modification introduces few new rules in public law, because it reproduces most of the Law 30/1992, although it modifies the internal estructure of its precedent. But Law 39/2015 is only a partial heir of Law 30/1992, because part of it it's going to be in Law 40/2015. This separation of the Law 30/1992 into two different laws has been criticized because it may cause an artificial division in the “administrative matter”, splitting into organization rules and procedure rules. This article explaine some of the problems related with this new legislation.*

*KEY WORDS: Law, Reform, Administrative law, Administrative Procedure, Systematics, subjective scope, Public administrations, Public sector, liability, sanctioning authority, institutions, legislative initiative, regulatory power, eGovernment, Distribution of powers.*

## I. INTRODUCCIÓN

El 2 de octubre de 2015 se publicó en el BOE la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, una norma que, en palabras de su exposición de motivos, pretende “establecer una 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 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”.

Esta nueva Ley deroga y sustituye a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incorporando a su texto —casi siempre, y sin perjuicio de algunas novedades destacables, de forma literal o con ligeras variaciones— prácticamente todas las disposiciones que esta última dedica a la regulación del procedimiento administrativo común, así como las relativas a la determinación de los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos que en él se integran o que de él resultan. Fuera de ella quedan, en cambio, los preceptos de la Ley 30/1992 orientados a definir la organización y el funcionamiento internos de las distintas Administraciones y a regular las relaciones de unas y otras entre sí y con el resto de las

instituciones del Estado, que han quedado ahora ubicados en la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

Así delimitado el objeto de una y otra norma, ambas se conciben como las dos piezas esenciales sobre las que ha de asentarse el Derecho administrativo español, atendiendo a un planteamiento de reforma global del ordenamiento actualmente vigente cuya finalidad, declarada en las exposiciones de motivos de ambas Leyes, consiste en “ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente, con el resto de Administraciones e instituciones del Estado”. Con ello se pretende, a la postre, “dotar a nuestro sistema legal de un Derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado”, 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 ordene las relaciones externas de la Administración con los administrados.

Partiendo de este enfoque, el legislador ha optado por desglosar el contenido de la vigente Ley 30/1992 en dos normas distintas, llamadas a regular dos ámbitos de actuación diferenciados de la Administración, el interno y el externo, identificándose el primero de ellos con los aspectos orgánicos y el segundo, con los procedimentales. Tal planteamiento ha llevado, a su vez, a integrar en cada una de estas Leyes muchas de las disposiciones contenidas en otras normas, en atención a su contenido supuestamente orgánico o procedimental. Cabe citar a este respecto y sin ánimo exhaustivo el caso de la LOFAGE (Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado), íntegramente derogada por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que incorpora a su texto la mayoría de sus preceptos —en algunos casos, introduciendo modificaciones— y el de la Ley 11/2007, derogada en su totalidad por la Ley del Procedimiento Administrativo Común, a la que pasan muchas de sus previsiones, quedando otras ubicadas, en cambio, en la Ley 40/2015; asimismo cabe citar la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, también íntegramente derogada por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; y aun varias normas de rango reglamentario, como el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, que queda en parte derogado por una de las Leyes y en parte por la otra, o los Reales Decretos 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, 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, o 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; todos ellos son derogados por la Ley del Procedimiento Administrativo Común, a la que en gran medida se trasladan sus previsiones.

En definitiva, los nuevos textos legales aspiran a regular de forma separada y completa la organización administrativa, por un lado, y el procedimiento administrativo común, por otro. El propósito que impulsa la reforma acometida es, pues, el de racionalizar la actuación administrativa mediante el establecimiento de un marco jurídico claro, ordenado y sistemático.

Partiendo de todo ello y centrando la atención en la primera de estas normas, esto es, la Ley 39/2015, es preciso analizar cuáles son las principales novedades que esta norma incorpora en relación con la regulación hasta ahora contenida en la Ley 30/1992, para lo cual ha de atenderse no sólo a su contenido, sino también a la sistemática empleada. A tal fin, es necesario conocer cuál es el ámbito subjetivo de aplicación de la nueva norma para, a continuación, examinar su objeto y su contenido, sin olvidar la importancia de abordar la problemática constitucional que, desde el punto de vista de su fundamentación competencial, puede plantear. A la vista de todo ello, es preciso valorar en qué medida la nueva Ley cumple con el objetivo para el que ha sido dictada y constituye una mejora con respecto a la regulación anterior.

## II. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA LEY

La Ley 39/2015 es una norma aplicable “al sector público”, tal y como establece su artículo 2, que incluye dentro de esta expresión tanto a la Administración General del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las Entidades que integran la Administración Local, como a los organismos y entidades integrantes del sector público institucional (apartado 1).

A su vez y según se precisa en su segundo apartado, el sector público institucional comprende: a) a los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados a las Administraciones Públicas o dependientes de ellas; b) a las entidades de derecho privado que igualmente se encuentren vinculadas a ellas o dependan de las mismas —entidades que, según señala este apartado, quedan sujetas a los principios enunciados en el artículo 3 de la Ley y a los preceptos que específicamente se refieran a ellas, siéndoles de aplicación la Ley, en todo caso, “cuando ejerzan potestades administrativas”; y c) a las Universidades públicas, “que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley”.

En su tercer apartado, este precepto aclara que “tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2”, es decir, los de derecho público vinculados a una Administración Pública o dependientes de ella.

Y, finalmente, en su cuarto y último apartado, el artículo 2 contiene una mención 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 por ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley”.

El ámbito subjetivo de aplicación de la nueva Ley es, pues, notablemente más amplio que el de la Ley 30/1992, concebida como una norma exclusivamente aplicable, en su totalidad, a las Administraciones Públicas, identificadas, en el sentido clásico de esta expresión, con las Administraciones territoriales —esto es, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local (art. 2.1)—, así como con las “entidades de derecho público con personalidad jurídica propia” vinculadas a tales Administraciones o dependientes de ellas, a las que la Ley resulta de aplicación únicamente “cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.

La ampliación del ámbito subjetivo de aplicación viene determinada, fundamentalmente, por dos factores: por un lado, al referirse a estas entidades de derecho público, la nueva Ley no realiza precisión o acotación alguna, por lo que ha de entenderse que tales entidades quedan sometidas a la Ley 39/2015 de forma íntegra y no sólo “cuando ejerzan potestades administrativas”; por otro, quedan ahora incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley las entidades de derecho privado vinculadas a las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, que deberán ajustar su actividad a las previsiones de esta Ley siempre que sean expresamente mencionadas en ella y, en todo caso, “cuando ejerzan potestades administrativas”.

Pues bien, esta peculiar delimitación del ámbito subjetivo de aplicación plantea algunos problemas, derivados, en gran medida, de la falta de precisión de los conceptos que la Ley emplea.

En primer lugar y por lo que se refiere a la expresión “organismos públicos y entidades de derecho público” vinculados a las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, ha de entenderse que quedan incluidos en ella los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales (así lo establece, en relación con la Administración General del Estado, el art. 84 de la Ley 40/2015), siendo así que estas últimas, aun teniendo naturaleza pública y pudiendo ejercer potestades públicas, se someten en su actividad externa al derecho privado, circunstancia ésta que la Ley 39/2015 parece ignorar, al no realizar precisión alguna en cuanto a la forma en que quedan sujetas a sus previsiones.

En segundo término y con respecto a las entidades de derecho privado, cabe interpretar que esta expresión se encuentra referida a las sociedades mercantiles y a las fundaciones, que son entes constituidos en forma jurídico-privada que, como tales, no tienen reconocido en el ordenamiento vigente el ejercicio de potestades públicas.

Esta afirmación ha de ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 40/2015, en el que se establece que las sociedades mercantiles “en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen

el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas”.

Este precepto introduce una distinción, desconocida en la dogmática administrativista clásica, entre “autoridad pública” y “potestad administrativa”, conceptos de muy difícil delimitación y cuyo contenido no se encuentra definido en ninguna norma pero que, en última instancia, presentan el rasgo común de aludir a facultades propias de las personas jurídicas públicas que actúan dotadas de *imperium* y que, por el contrario, escapan a las personas jurídico-privadas que, como las sociedades mercantiles, actúan sometidas al derecho privado. Siendo ello así, resulta complicado imaginar en qué supuestos quedarán este tipo de entidades sujetas a la Ley 39/2015.

Ha de tenerse en cuenta, además, que el Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, reserva la atribución de funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas a los funcionarios públicos, siendo así que el personal de las sociedades mercantiles no goza en ningún caso de la condición de empleado público, por lo que difícilmente sus trabajadores podrán ejercer esas “potestades administrativas” a las que se refiere la Ley 39/2015.

Se trata, en definitiva y como ya advirtió el Consejo de Estado en su dictamen 274/2015, relativo al anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, de una previsión de alcance incierto que, en todo caso, constituye una novedad en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de la norma que sin duda habría merecido una mayor reflexión y alguna explicación aclaratoria de su sentido.

### III. EL OBJETO DE LA LEY

Analizado ya el ámbito subjetivo de la Ley, cabe ahora detenerse en su objeto, definido en el artículo 1.1 en los siguientes términos:

*“1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”.*

La lectura de este apartado pone de manifiesto una de las principales diferencias existentes entre esta Ley y la Ley 30/1992, cuyo objeto se define de forma más amplia en su artículo 1, a cuyo tenor:

*“La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, siendo aplicable a todas ellas”.*

La coincidencia entre el objeto de una y otra Ley es, pues, meramente parcial, ya que la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que incluía la Ley 30/1992 queda fuera de la Ley 39/2015, pasando a constituir el objeto de la nueva Ley 40/2015.

En efecto, el artículo 1 de esta última dispone que:

*“La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades”.*

Así pues y tal y como se ha avanzado, el contenido de la Ley que hasta ahora ha vertebrado el ordenamiento jurídico administrativo ha quedado desgajado en dos normas distintas, dedicadas a regular las dos vertientes principales de la actuación de las Administraciones Públicas: por un lado, la actuación con incidencia en la esfera jurídica de los ciudadanos y el procedimiento a través del cual ha de encauzarse dicha actuación, y, por otro, la actuación administrativa “interna”, mediante el establecimiento de los principios de organización y funcionamiento de las Administraciones y la regulación de sus relaciones con otras Administraciones e instituciones. De este modo, cobra virtualidad práctica el criterio que inspira la reforma y que, en líneas generales, consiste en separar las cuestiones procedimentales de las cuestiones orgánicas.

Ahora bien, pese a que el legislador justifica el empleo de este criterio invocando nuestra tradición jurídica y apoyándose en razones de claridad sistemática y racionalidad normativa, lo cierto es que el enfoque adoptado supone, como ya advirtió el Consejo de Estado en el dictamen 275/2015 —en el que examinó el anteproyecto de la que después sería la Ley 39/2015—, “una quiebra del esquema hasta ahora seguido en el derecho administrativo positivo español” que genera “una fractura del tratamiento sistemático que tradicionalmente han recibido el régimen de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y la regulación del procedimiento administrativo”. Tal ruptura, “lejos de servir al fin de clarificación y simplificación que pretende alcanzarse, introduce una notable confusión en el ordenamiento, planteando una serie de inconvenientes que evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de tales materias”.

Se trata, en efecto, de un criterio forzado que, desde el punto de vista de la técnica jurídica y de la lógica del ordenamiento, plantea distintos problemas.

### **3.1. La degradación de las instituciones jurídicas mediante su regulación como meras especialidades procedimentales**

En primer lugar, la pretendida separación entre los aspectos organizativos y los procedimentales resulta simplista y artificiosa, ya que no permite

dar cabida a toda la rica variedad de actuaciones que despliegan las Administraciones Públicas ni responde adecuadamente a la realidad administrativa contemporánea.

En efecto, no se puede pretender reconducir toda esa actividad a una mera distinción entre organización y procedimiento: el Derecho administrativo es algo mucho más complejo; se asienta sobre la base de unas instituciones jurídicas fuertemente arraigadas y conectadas, en última instancia, con las potestades administrativas o con las garantías y derechos de los ciudadanos, que merecen ser tratadas y reguladas como tales, es decir, de forma autónoma y unitaria y con una atención conjunta a los aspectos organizativos y los procedimentales, que son inescindibles, sin quedar, por tanto, reducidas al ámbito de la pura organización o al del procedimiento.

Entre ellas cabe mencionar, a los efectos que aquí interesan, la potestad sancionadora y la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuya regulación constituye una de las principales novedades de las Leyes 39/2015 y 40/2015, no por razones sustantivas, ya que el régimen jurídico aplicable es sustancialmente idéntico al hasta ahora vigente, sino por razones sistemáticas.

A este respecto, resulta oportuno recordar que la Ley 30/1992 dedicaba a cada una de estas materias un título propio y específico, dispensándoles así un tratamiento autónomo, unitario y completo, con atención a los presupuestos materiales que les sirven de sustento y a los aspectos organizativos y procedimentales.

Frente a este planteamiento, una de las principales novedades de la Ley 39/2015 consiste, y así lo pone de manifiesto la exposición de motivos, en integrar “los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial, que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, (...) como especialidades del procedimiento administrativo común” dentro del nuevo título IV, planteamiento éste que obedece “a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica”.

Llama la atención que la propia exposición de motivos del anteproyecto conceptúe como “procedimientos especiales” lo que en nuestro Derecho administrativo son auténticas instituciones y como tales han sido reguladas. En efecto, la Ley 30/1992, siguiendo la línea marcada por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, no establece en su título IX (“de la potestad sancionadora”) simples normas procedimentales para el ejercicio de la potestad sancionadora, como tampoco se limita en su título X (“de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio”) a regular un procedimiento especial en materia de responsabilidad patrimonial; antes bien, estos títulos contienen la disciplina fundamental de ambas instituciones, tanto en sus aspectos sustantivos como en los procedimentales.

La Ley 39/2015 se aparta del criterio hasta ahora seguido por el legislador al abordar la regulación de estas materias, reduciéndolas a meras particularidades del procedimiento administrativo único y comúnmente aplicable a todas las Administraciones Públicas que en él se regula, sin prestar atención a los requisitos sustantivos aplicables a una y otra institución, que han sido regulados por la Ley 40/2015. La dislocación que ello provoca es total, al bifurcarse la regulación de estas instituciones en dos Leyes: una establece los requisitos sustantivos o presupuestos materiales de ejercicio y la otra, los aspectos procedimentales. De este modo, estas instituciones pierden su identidad y consideración como tales, al romperse la unidad del tratamiento sistemático que hasta ahora recibían, quedando relegadas a meras especialidades procedimentales y diluyéndose con ello la configuración jurídica de ambas instituciones.

A la vista todo ello y en línea con la recomendación que hizo el Consejo de Estado en los dictámenes 274/2015 y 275/2015 antes citados, es preciso insistir en que “los criterios de orden sistemático, cualesquiera que sean éstos, no pueden en modo alguno condicionar la correcta regulación de las instituciones jurídicas, máxime si éstas gozan —como sucede, en el presente caso con la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas— de un expreso reconocimiento constitucional. La conversión de las referidas instituciones en meros procedimientos administrativos —o, como dice el anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común, en «especialidades del procedimiento administrativo común»— supone desconocer la verdadera naturaleza de aquéllas y despojarlas de su particular identidad.

(...)

Y es que, dentro del rígido esquema regulatorio subyacente a los anteproyectos sometidos a consulta, que se basa en la separación entre las materias de “organización administrativa” y “procedimiento administrativo” en dos cuerpos legales distintos y exclusivos para cada una de ellas, la regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no puede tener una respuesta adecuada a su naturaleza jurídica, dado que en estas instituciones, como en toda institución jurídico-administrativa, se entremezclan aspectos orgánicos, sustantivos y procedimentales” (dictamen 275/2015).

Estas consideraciones llevaron al Consejo de Estado a recomendar que, en caso de mantenerse —como finalmente se ha hecho— el criterio de delimitación objetiva de contenidos entre las dos leyes proyectadas —la de procedimiento y la de régimen jurídico— separando las cuestiones procedimentales de las organizativas, se respetara al menos el criterio sistemático seguido por la Ley 30/1992, llevando a cabo una regulación íntegra y ordenada del régimen jurídico de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en una sola Ley que atendiese debidamente a su dimensión institucional constitucionalmente garantizada (en este caso, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público) o, como alternativa, que la disciplina de la potestad sancionadora y de la

responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas quedase fuera de estas leyes y se remitiese a leyes singulares y distintas.

*“En todo caso —señalaba el dictamen 275/2015—, la regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial debería siempre realizarse de forma integral, contemplando de forma unitaria los requisitos sustantivos y los principios procedimentales de aplicación en ambas materias, dado que unos y otros constituyen aspectos esenciales de su ordenación y, por ello, tienen un indudable sentido institucional”.*

Así, del mismo modo que no se incluyen en esta Ley las normas que disciplinan el procedimiento de expropiación forzosa, por ser inescindibles del resto de los preceptos que regulan tal potestad —una potestad que, como tal, merece un tratamiento normativo específico—, tampoco deberían incorporarse a ella las reglas que otorgan singularidad propia al procedimiento sancionador y al de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, por el simple hecho de ser normas procedimentales.

A pesar de ello, el legislador ha optado por mantener la separación entre los aspectos procedimentales y los aspectos orgánicos como criterio determinante del contenido de cada una de las Leyes y ha decidido desdoblarse la regulación de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de la Administración en dos leyes: los principios de la potestad sancionadora y los de la responsabilidad patrimonial se enuncian en la Ley 40/2015 (en particular, en el capítulo III del título preliminar (arts. 25 a 31) y en el capítulo IV (arts. 33 a 37), respectivamente), mientras que las cuestiones procedimentales se encuentran reguladas en la Ley 39/2015, que no dedica ningún título o capítulo específico a esta materia, sino que regula tales cuestiones a lo largo del título IV, dedicado al procedimiento administrativo común.

El efecto que con ello se consigue es precisamente el contrario al que el legislador se proponía alcanzar a través de esta reforma: la ruptura de la unidad en la regulación de estas materias provoca una atomización de dicha regulación y genera una indeseable dispersión normativa, dificultando el conocimiento unitario y completo de la normativa aplicable en detrimento de la seguridad jurídica.

Tampoco el tratamiento concreto que en la Ley 39/2015 reciben estas materias contribuye a alcanzar el objetivo de clarificación y simplificación perseguido por el legislador, ya que, al intercalarse estas normas en la regulación del procedimiento administrativo común como simples “especialidades” aplicables en materia sancionadora y de responsabilidad, se dificulta la comprensión general de la Ley y se oscurece el conocimiento global y conjunto del régimen jurídico aplicable a tales materias. La sistemática empleada en este punto —cuyo fundamento radica, según reconoce la exposición de motivos, en la necesidad de simplificar los procedimientos administrativos y reducirlos a un único procedimiento administrativo común, a fin de aumentar la seguridad jurídica—, ofrece como resultado una norma en la que se recogen de forma dispersa las reglas propias y específicamente aplicables a los procedimientos a través de los cuales se ejerce la potestad

sancionadora o se encauza el régimen de la responsabilidad patrimonial, aumentando la confusión y la complejidad y rompiendo con ello, además, la continuidad en la ordenación de lo que ha de ser, en sentido estricto, el procedimiento administrativo común.

Finalmente, la calidad de la norma se ve también perjudicada por la incorporación de numerosos preceptos procedentes de los Reales Decretos 429/1993, de 26 de marzo, y 1398/1993, de 4 de agosto, por los que se aprueban los Reglamentos de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial y para el ejercicio de la potestad sancionadora, respectivamente, fruto del espíritu compilador de la Ley, que aspira a convertirse en la norma que, de forma total y única, regule el procedimiento administración común. La consecuencia que de ello se deriva es la de ampliar forzosamente los contornos propios de una norma de rango legal, al dotarla de un contenido excesivamente detallado, que desborda lo que en sentido propio debe ser su objeto; de este modo, la ley ve alterada su vocación de norma general, auténticamente vertebradora del ordenamiento jurídico administrativo común a todas las Administraciones Públicas.

A este respecto, “parece oportuno señalar que el propósito de reducir la dispersión normativa no puede llevar a desconocer la importancia que, dentro de la lógica del ordenamiento jurídico y del propio sistema de fuentes, posee el binomio ley-reglamento; ambos tipos de normas se integran y complementan como elementos de un todo que es el grupo normativo y, como tales, cada uno está llamado a desempeñar un papel relevante en el ordenamiento” (dictamen 275/2015). En efecto, la simplificación normativa no pasa por reducir el número de normas reglamentarias a costa de una artificiosa inflación del contenido de las normas legales, sino por elaborar normas claras, precisas, inteligibles y que respondan adecuadamente a la finalidad para la que fueron concebidas.

### **3.2. La inclusión en la Ley 39/2015 de la regulación del procedimiento electrónico**

En segundo lugar, la voluntad de contar con una única Ley que sistematice toda la regulación del procedimiento administrativo ha llevado a incluir en la Ley 39/2015 la regulación del procedimiento electrónico, lo que a su vez responde al propósito de lograr la generalización del uso de medios electrónicos por parte de las Administraciones Públicas en su esfera de actuación y en sus relaciones con los ciudadanos.

También en este caso se produce, como consecuencia de ese pretendido hiato insalvable entre lo “orgánico” y lo “procedimental”, una ruptura en la regulación hasta ahora unitaria de una materia (en este caso, el uso de los medios electrónicos en las relaciones entre la Administración y los administrados). Y ello porque, como consecuencia del enfoque que inspira la reforma, el contenido de la Ley 11/2007 se ha escindido entre las dos

Leyes, en atención al objeto principal de cada una de ellas, provocando la dispersión de las normas que regulan el uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas.

De este modo, “frente al planteamiento global del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y del funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas que hoy ofrecen tanto la Ley 11/2007, como el Real Decreto 1671/2009, las Leyes 39/2015 y 40/2015 introducen un elevado grado de fragmentación, diseminando los preceptos contenidos en las normas vigentes a lo largo cada uno de ellos —en algunos casos con un mayor grado de desarrollo—, lo que, a la postre, dificulta la comprensión de la regulación”. En realidad, “la generalización del uso de los medios electrónicos para el acceso de los interesados a las Administraciones Públicas y para el funcionamiento de éstas debería haberse articulado mediante la inclusión en cada una de las Leyes de una serie de normas genéricas que así lo prevean y consiguiente remisión de la específica regulación de tales medios electrónicos a lo previsto en la normativa sectorial” (dictamen 274/2015).

En el caso concreto de la Ley 39/2015, cabe destacar, además, que no sólo se integra en ella la práctica totalidad de la Ley 11/2007, sino también gran parte de su Reglamento de desarrollo de 2009, el cual sólo es aplicable a la Administración General del Estado y los organismos dependientes de o vinculados a ella (art. 1 del Real Decreto 1671/2009). Ello determina, en primer lugar, que la Ley regule el uso de medios electrónicos con un grado de detalle y exhaustividad impropios de una norma de rango legal, y, en segundo término y dado el carácter básico de la Ley, que se haya extendido a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales la aplicación de una serie de previsiones que hasta ahora sólo eran obligatorias para la Administración del Estado.

Una vez más, habría sido preferible respetar el tratamiento unitario que en la actualidad recibe esta materia en la correspondiente Ley especial, debidamente completada por su Reglamento de desarrollo, incluyendo en la nueva Ley las referencias o remisiones necesarias a los preceptos en cada caso aplicables.

### **3.3. La regulación de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria**

Finalmente, la adopción del rígido criterio de separación entre lo orgánico y lo procedimental permite igualmente objetar que se haya incluido en la Ley 39/2015 un título nuevo destinado a regular la iniciativa legislativa y la potestad de dictar reglamentos y otras disposiciones. Y ello porque, en puridad, no se incluyen en este título, el VI, auténticas normas procedimentales, sino varios preceptos de alcance general en los que se definen la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, se enuncian los principios de buena regulación (procedentes, en gran parte, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible) y se regulan la evaluación y la planificación normativas, la publicidad de las normas y la participación de los

ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas legales y reglamentarias, que, en rigor, es la única materia que tiene una naturaleza verdaderamente procedimental, si bien opera en un ámbito, el de la elaboración de disposiciones normativas, que no puede en modo alguno equipararse al procedimiento a través del cual se dictan actos administrativos.

La inclusión de estas normas en una Ley destinada, en teoría, a regular únicamente el procedimiento administrativo, no responde adecuadamente al criterio que inspira la norma. Y ello porque, aun cuando tanto la iniciativa legislativa como la potestad reglamentaria presentan una innegable vertiente procedimental, no hay duda de que ambas la trascienden, dada su evidente dimensión institucional. No pueden, por tanto, equipararse al procedimiento administrativo, entendido como una sucesión concatenada de trámites de la que resulta la producción de un acto administrativo o una manifestación de voluntad de la Administración, en sentido amplio, pues si bien es cierto que se articulan igualmente a través un conjunto ordenado de trámites orientados a la producción de un resultado —que, en este caso, es una norma jurídica—, no por ello presentan la necesaria conexión material con el objeto principal de la Ley 39/2015, conexión que resulta imprescindible para dotar a las normas de coherencia interna, para preservar una correcta técnica normativa y, en última instancia, para garantizar la racionalidad del ordenamiento y el principio de seguridad jurídica.

#### IV. CONTENIDO DE LA LEY 39/2015

Pese a lo novedoso del enfoque de la reforma y de la sistemática empleada por la Ley examinada, ésta respeta el núcleo central de la regulación vigente en materia de procedimiento administrativo común contenida en la Ley 30/1992, incorporando también la mayoría de las previsiones de la Ley 11/2007, que en muchos casos se trasladan miméticamente a su texto.

En efecto, desde el punto de vista sustantivo, son pocas las modificaciones o novedades que la Ley 39/2015 incorpora, pudiendo afirmarse, a la vista de su contenido, que no hay apenas diferencias con la norma a la que deroga.

##### **4.1. Novedades relativas a la tramitación del procedimiento**

Así y por lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, cabe destacar, en primer lugar, una novedad en el régimen de suspensión del plazo máximo para resolver por las Administraciones públicas, ya que el artículo 22 incluye en su apartado 1, junto a las ya establecidas en la regulación actual, dos nuevas causas de suspensión, consistentes en la existencia de un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, en cuyo caso procede la suspensión desde que se tenga constancia de su existencia,

lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado —letra d)—, y en la necesidad de obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, supuesto en que procede la suspensión desde el momento en que se solicita hasta que la Administración tenga constancia del mismo, con idénticas obligaciones de comunicación a los interesados —letra g)—.

En materia de silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado, el artículo 24 mantiene la regla general del silencio positivo con las excepciones ya previstas en la Ley 30/1992, si bien en relación con la regla de desestimación presunta en los procedimientos de impugnación de actos se elimina en determinados supuestos la clásica prohibición del doble silencio al establecer en el tercer párrafo del artículo 24.1 que “el sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”.

Otra de las novedades es la exigencia de que el certificado del silencio —que hasta ahora podía el interesado solicitar potestativamente como medio para acreditar el silencio positivo— sea expedido de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de 15 días desde que expire el plazo máximo para resolver (art. 24.4).

Junto a lo anterior, ha de señalarse que la Ley 39/2015 establece en su artículo 28 un régimen más completo de la aportación de documentos por los interesados, que no estarán obligados a aportar aquellos “que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos”. Esta previsión se acompaña de una presunción legal, consistente en que se entiende autorizada “la consulta u obtención” de documentos por las Administraciones “salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso” (art. 28.2). Además, las Administraciones no pueden exigir a los interesados “la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario”, ni pueden requerirles “datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración” (art. 28.3).

Asimismo, han de tenerse en cuenta las nuevas reglas relativas al cómputo de plazos: en particular, la consideración de los sábados como días inhábiles y la introducción del cómputo de los plazos por horas, ambas previstas en el artículo 30.

Finalmente, debe destacarse la introducción de una tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, que puede ser acordada por la Administración de oficio o a solicitud del interesado cuando por razones de interés público o por la falta de complejidad del procedimiento se considere oportuno, y ello sin perjuicio de que en cualquier momento del procedimiento pueda acordarse su continuación con arreglo a la tramitación ordinaria (art. 96).

Existen, además, algunas novedades procedimentales directamente conectadas con el propósito de la Ley de consolidar el uso de medios electrónicos. A ellas se hace referencia en el siguiente apartado.

#### 4.2. La regulación del uso de medios electrónicos

En cuanto a la regulación del uso de medios electrónicos, se introducen diversas previsiones orientadas a la implantación definitiva de la llamada “Administración electrónica”.

En primer lugar, se admite, en materia de representación, la posibilidad de acreditarla mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente (art. 5). Se impone, pues, a las Administraciones Públicas la obligación de contar con un registro electrónico de apoderamientos (art. 6), pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La Ley 39/2015 regula, además, los sistemas de identificación y firma electrónica de los interesados (arts. 9 y 10). En líneas generales, se consagra la posibilidad de que los ciudadanos puedan identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, admitiéndose los sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica, los sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico y los sistemas de clave concertada.

En cuanto a la firma, se admite igualmente que los interesados acudan a medios electrónicos para realizar la firma que acredite la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento; en el caso de optar por esta posibilidad, se consideran válidos a efectos de firma los sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada, los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido.

Particular interés presenta la regulación del derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (art. 14).

Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos, previsión que ya se encontraba recogida, aunque para su ámbito específico, en el artículo 6 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.

Junto a esta regla general aplicable a las personas físicas, la Ley 39/2015 establece una serie de reglas específicas para determinar qué sujetos o entidades tienen la obligación de relacionarse de manera electrónica con las Administraciones Públicas. En particular, dicha obligación incumbe tanto quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, siempre que realicen trámites y actuaciones en ejercicio de dicha actividad profesional, como a las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica. Además de lo anterior, el artículo 14.3 prevé que las Administraciones —no el Gobierno— pueda establecer reglamentariamente “la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos 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”.

Se produce, pues, una ampliación de los supuestos de tramitación electrónica de los procedimientos, imponiéndosela obligatoriamente a algunos sujetos —entre los que se incluyen no sólo las personas jurídicas, sino también las personas físicas “que ejerzan una actividad profesional para la que se requiera la colegiación obligatoria”— y configurándola, así, como una carga y no como un derecho, opción ésta cuyo acierto y oportunidad merecen ser cuestionados.

En cuanto a la tramitación electrónica del procedimiento administrativo, la Ley 39/2015 impone que cada Administración se dote de un “registro electrónico general” que “funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo”, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad vinculado o dependiente a éstos (art. 16). El funcionamiento del registro electrónico debe permitir “la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas” (art. 31.2).

La Ley recoge también el régimen de la notificación electrónica. En relación con ello, el artículo 41.1 establece que la notificación de los actos administrativos se practicará “preferentemente” por medios electrónicos. No obstante, esta preferencia está condicionada por el régimen de relación del sujeto destinatario de la notificación con la correspondiente Administración, de modo que sólo estarán incluidos en ese “preferencia”, de modo obligado, aquellos sujetos que tienen la obligación de relacionarse de manera electrónica con la Administración, en los términos anteriormente expuestos.

Por el contrario, se excluyen en todo caso del régimen de “notificaciones electrónicas” los supuestos de “aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en

formato electrónico” y de aquellas que “contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques” (art. 41.2).

En relación con estas cuestiones debe recordarse que, de conformidad con la disposición final séptima de la Ley 39/2015, las reglas relativas “al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley”, y ésta a su vez tendrá lugar “al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”.

### **4.3. Novedades en el procedimiento sancionador**

En el ámbito concreto del procedimiento sancionador, se incorpora a través del artículo 62, el denominado procedimiento de clemencia o *leniency*, procedente del Derecho de defensa de la competencia. Se trata, como ya señaló el Consejo de Estado en su dictamen 275/2015, de “un mecanismo eficaz para incentivar la denuncia de infracciones y, con ello, facilitar su detección y sanción”. Sin embargo, en línea con la observación realizada en él, cabe advertir que su extensión, de forma global y generalizada, a todos los procedimientos sancionadores, impide atender a las peculiaridades que por razón de la materia puedan existir en cada caso, lo que lleva a considerar que hubiera sido preferible mantener la regulación de este procedimiento en la legislación sectorial.

El artículo 63.3, por su parte, introduce otra novedad, esta vez en relación con el inicio del procedimiento sancionador, impidiendo que pueda iniciarse un nuevo procedimiento sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora con carácter ejecutivo.

### **4.4. Novedades en materia de revisión de actos en vía administrativa**

Por lo que se refiere al régimen de revisión de actos en vía administrativa, la Ley presenta varias novedades significativas.

En primer lugar, el artículo 120 introduce una regla aplicable a los supuestos en que exista una pluralidad de recursos interpuestos contra un mismo acto administrativo, estableciendo que, si se hubiese resuelto alguno de ellos y el interesado hubiera impugnado la correspondiente resolución en vía contenciosa administrativa, el órgano competente podrá acordar la suspensión del plazo para resolver tales recursos en tanto no se haya resuelto el recurso en vía judicial.

En segundo término, en la regulación del recurso de alzada se mantiene el plazo para la interposición del recurso de un mes previsto actualmente

en el artículo 115 de la Ley 30/1992, pero se modifica el régimen vigente en cuanto a la impugnación de actos presuntos, respecto de los cuales el plazo previsto en la Ley 30/1992 es de 3 meses, de manera que se permite impugnar el acto presunto en cualquier momento a partir de la producción del silencio (art. 122.1). De esta forma, la Ley 39/2015 incorpora la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los tribunales de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

En relación con esta cuestión, es interesante destacar que, en la versión definitiva del anteproyecto de ley, el precepto introducía una excepción a la nueva regla de impugnación de los actos presuntos en los siguientes términos:

*“Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo, salvo que el acto tenga el carácter de consentido y firme por superarse los límites previstos en el artículo 137”.*

El Consejo de Estado objetó la introducción de este inciso final a través del cual la norma declaraba aplicables a la impugnación de los actos presuntos los límites que impiden ejercer las facultades de revisión de oficio. Tal y como señaló el dictamen 275/2015, “tal aplicación no se considera correcta. En primer lugar, el precepto sostiene que es la superación de tales límites—sería más bien contravención— la que determina que el acto tenga carácter de consentido y firme, cuando lo cierto es que tal carácter deriva exclusivamente del transcurso del plazo legalmente establecido para impugnarlo. Precisamente por ello y a fin de evitar que el acto gane firmeza y, en lógica consecuencia, que no pueda ser impugnado, se suprime el plazo de impugnación de los actos presuntos que, de conformidad con la doctrina jurisprudencial expuesta, no ganan firmeza en perjuicio del interesado. Éste ha de poder desplegar sus facultades reactivas contra la resolución presunta en cualquier momento anterior a la resolución expresa, pues lo contrario supondría colocar nuevamente a la Administración en una posición de ventaja respecto de la que ostentaría en caso de haber resuelto expresamente, que es precisamente lo que el precepto pretende evitar.

En definitiva, no parece compatible la incorporación del criterio del Tribunal Constitucional con la introducción de unos límites —por lo demás, ajenos a la regulación propia de los recursos administrativos— que desvirtúan la finalidad inherente a tal criterio, que no es otra que dejar abierta la posibilidad de impugnar el acto presunto en vía contencioso-administrativa en tanto la Administración no haya cumplido con su deber legalmente impuesto de dictar resolución expresa”.

A la vista de estas consideraciones, procedió a eliminarse el referido inciso.

También en el ámbito de la revisión de actos en vía administrativa ha de destacarse la supresión de las reclamaciones previas en vía civil y laboral “debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha”.

Por lo que se refiere a la revisión de oficio, la Ley establece que el plazo máximo para la resolución y notificación del procedimiento de declaración de nulidad de pleno derecho es de seis meses (art. 106). La introducción de este plazo pone fin al problema que en la práctica generaba la falta de establecimiento de un plazo específico, lo que determinaba que hubiera de aplicarse el plazo supletorio de tres meses, provocando con ello la caducidad de muchos de los procedimientos iniciados por la Administración.

Asimismo ha de mencionarse la novedad que en materia de suspensión recoge el artículo 108, al establecer que “iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”.

Se introduce así un significativo cambio en relación con el régimen de suspensión actualmente establecido en el artículo 104 de la Ley 30/1992, a cuyo tenor:

*“Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”.*

Un análisis sistemático del artículo 104 revela que se encuentra ubicado tras los preceptos referidos a la revisión de oficio (art. 102) y a la declaración de lesividad (art. 103), lo que permitió a un sector de la doctrina entender que la figura de la suspensión se regulaba como facultad común a ambos procedimientos, interpretación ésta que no cabe descartar por el simple hecho de que el primer inciso sólo se refiera a la “revisión de oficio”, habida cuenta de que ésta es la expresión que figura como rúbrica del capítulo en el que, junto con la revocación y la rectificación de errores, ambas se regulan.

Frente a tales argumentos, se alza la interpretación literal que lleva a entender que la suspensión únicamente resulta admisible en la revisión de oficio entendida en su sentido estricto, esto es, como una de las tres técnicas de carácter revisor que se regulan en este capítulo y no como categoría genérica en la que todas ellas se engloban.

La Ley 39/2015 despeja estas dudas hermenéuticas al mencionar expresamente en su artículo 108 la declaración de lesividad. Ahora bien, tal y como advirtió el Consejo de Estado, “no es correcto extender a este tipo de procedimiento la facultad de suspender el acto objeto de él. Y ello porque se trata de un procedimiento en el que la intervención de la Administración se limita precisamente a efectuar tal declaración, que se configura como requisito previo necesario para proceder a la ulterior impugnación del acto declarado lesivo en vía contencioso-administrativa. Se trata, por tanto, de un procedimiento peculiar que se articula en dos fases: una administrativa, orientada exclusivamente a que la Administración efectúe la declaración de lesividad, y otra jurisdiccional, en vía contencioso-administrativa, encami-

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

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

A la luz de estos argumentos, habría sido prudente rectificar el criterio seguido y circunscribir la facultad de suspensión de la eficacia del acto a los procedimientos de revisión de oficio en sentido estricto, esto es, a aquéllos en que se pretende la declaración de nulidad de pleno derecho del acto.

## V. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA COMPETENCIAL

Desde el punto de vista de su adecuación al orden constitucional de competencias, es preciso apuntar algunos de los problemas que plantea la Ley.

La disposición final primera declara que:

*“1. Esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y (la) competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*

*2. El título VI de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones y la disposición adicional segunda de adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado se aprueban también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.<sup>a</sup>, relativo a la Hacienda general, el artículo 149.1.13.<sup>a</sup>, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.*

*3. Lo previsto en los artículos 92 primer párrafo, 111, 114.2 y disposición transitoria segunda, será de aplicación únicamente a la Administración General del Estado, así como el resto de los apartados de los distintos preceptos que prevén su aplicación exclusiva en el ámbito de la Administración General del Estado”.*

La enunciación de varios títulos competenciales contrasta con la mención única al artículo 149.1.18 contenida en la Ley 30/1992, algo que po-

dría encontrar justificación en la circunstancia de que la nueva Ley incorpora materias hasta ahora ajenas a la norma reguladora del procedimiento administrativo común. Tal es el caso de las disposiciones relativas a la Administración electrónica procedentes de la Ley 11/2007 y su Reglamento de 2009 o previstas *ex novo* en la Ley y el de las que disciplinan el procedimiento de elaboración de normas, incluidas en el título VI.

Partiendo de lo anterior, no ofrece dudas la cobertura que el artículo 149.1.18 de la Constitución brinda a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común, así como a las que establecen los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos que en él se integran o que de él resultan —y también, en un sentido amplio, a las actuaciones materiales de la Administración a las que, según se admite pacíficamente, resultan de aplicación los principios y reglas que integran la teoría de los actos administrativos en su clásica formulación doctrinal— (STC 130/2013 y STC 141/2014, de 11 de septiembre).

Este precepto da asimismo cobertura constitucional a las previsiones relativas al uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas, si bien muchas de ellas encuentran amparo no en la competencia del Estado para regular el procedimiento administrativo común, sino en la que le legitima para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Tal es el caso del artículo 6, en el que se regulan los “registros electrónicos”, exigiéndose que se aprueben, con carácter básico y por orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, los modelos de poderes inscribibles en el registro estatal, debiendo aprobar cada Comunidad Autónoma los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando éste se circunscriba a su ámbito territorial (apartado 4).

Este tipo de previsiones sitúan a este precepto en el ámbito de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por cuanto no cabe entender que las previsiones de ulteriores desarrollos normativos que en él se contienen encajen en las “especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas” que el artículo 149.1.18 de la Constitución les permite establecer en relación con el procedimiento administrativo común regulado por el Estado (así lo entendió el Consejo de Estado en el dictamen 275/2015).

En consecuencia, al ampararse en el mencionado título competencial, se trata de un precepto de carácter básico que, como tal, debería limitarse a regular los aspectos estrictamente necesarios para garantizar los “principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas” (STC 141/2014 y las que cita), sin agotar el contenido de la materia regulada de modo que impida el desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas, ni incluir aspectos que no sean fundamentales al esquema de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas que se desee poner en marcha. Ocurre, sin embargo, que el punto de partida del régimen contenido en el artículo 6 se encuentra en el vigente artículo 24 de la Ley 11/2007, cuyo contenido, no obstante, no contiene mención alguna a los apoderamientos, a los

que sí se refieren, en cambio, el artículo 15 del Real Decreto de 2009 y la Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio, por la que se regula el Registro Electrónico de Apoderamientos, ambas normas de aplicación exclusiva al Estado. Pese a ello, la Ley 39/2015 impone la creación de estos registros a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, estableciendo una regulación pormenorizada y exhaustiva de los registros electrónicos de apoderamientos que probablemente desborde el contenido de las bases que puede dictar el Estado y que, por ello, podría no ajustarse al orden constitucional de competencias.

Por su parte, el artículo 12 (“asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados”) establece en su tercer apartado que “la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones”, exigiéndose además que ellos consten “al menos (...) los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros”.

La previsión de la existencia de tal registro puede encontrarse en el vigente artículo 22 de la Ley 11/2007 (“identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público”), según el cual “cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro de los funcionarios habilitados para la identificación o autenticación regulada en este artículo”. La diferencia entre el régimen aún vigente y el artículo de la Ley 39/2015 radica en la imposición a todas las Administraciones del deber de inscribir en estos registros no ya a los funcionarios habilitados, sino también y como mínimo, a todos “los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros”. Una norma de este alcance parece, de nuevo, rebasar la regulación que con carácter básico puede establecer el Estado en este ámbito, al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y así lo hizo notar el Consejo de Estado al señalar que “la previsión con carácter básico de la existencia de esos registros de funcionarios habilitados puede ciertamente tener cobertura en la habilitación al Estado para establecer normas que garanticen el tratamiento común de los ciudadanos ante las diferentes Administraciones Públicas; pero esa garantía no alcanza a imponer la inscripción en un registro específico de todos los funcionarios de una determinada unidad administrativa, presten o no el servicio comentado a los ciudadanos”. El mismo reproche se hacía en relación con el párrafo tercero del artículo 27.1, relativo a la “validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas”, en el que se prevé la existencia en cada Administración Pública de un registro actualizado de los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas, en el que, “al menos, estarán inscritos todos los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros”.

Se trata, en definitiva, de previsiones que entran en el ámbito de la noción de “bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas” y que pueden, por tanto, encontrar fundamento competencial en el artículo 149.1.18 de la Constitución, sin perjuicio de las dudas que, a la vista de su contenido y extensión, puedan generar por una posible extralimitación de los límites inherentes a su carácter básico.

Por lo que se refiere a al fundamento de las normas contenidas en el título VI de la Ley, dedicado a la iniciativa legislativa a y la potestad reglamentaria, cabe señalar que el Consejo de Estado puso en duda la existencia de soporte constitucional que permitiera amparar en su conjunto la regulación del procedimiento de normas que el anteproyecto de Ley incluía. La Ley finalmente aprobada ha prescindido de gran parte del contenido inicial de este título, manteniendo no obstante determinadas previsiones genéricas relativas a los principios de buena regulación, la publicidad de las normas, la planificación normativa y la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de normas. A través de estas previsiones, se pretenden incorporar al ordenamiento jurídico español las prácticas de la llamada “*better and smart regulation*” impulsadas desde la Comisión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que definen la llamada “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 dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas.

A pesar de que los principios de buena regulación se encuentran enunciados en algunas leyes (concretamente, en la Ley 17/2009, en la Ley 2/2011 y en la Ley 20/2013), no se ha alcanzado el objetivo previsto de mejora de la calidad regulatoria, ni se ha resuelto el problema de dispersión normativa y de ahí la necesidad de incluir en esta Ley este tipo de normas, regulando con carácter básico el derecho de audiencia de los ciudadanos y de sus asociaciones y organizaciones representativas, siguiendo las recomendaciones que al respecto ha formulado la OCDE en su informe de 2014 “*Spain: from administrative reform to continuous improvement*”.

Pues bien, la Ley 39/2015 invoca como fundamento de estas normas no sólo el artículo 149.1.18 de la Constitución, sino también los títulos competenciales que al Estado atribuyen con carácter exclusivo los apartados 13 y 14 del citado precepto constitucional.

El primero de ellos, sin embargo, se refiere a una competencia que alcanza a la regulación de la estructura, la organización interna y el funcionamiento de los sujetos económicos, así como a su actividad (STC 1/1982), de tal modo que en él “tienen cabida las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 235/1999, de 16 de diciembre). No es éste el caso de la regulación contenida en el mencionado título VI de la Ley, que no tiene por objeto disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la

actividad de los agentes que en ella intervienen, sino, en lo que aquí interesa, establecer unos principios de obligado respeto por las Administraciones Públicas que ejerzan la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria que tienen reconocidas, principios que escapan al ámbito al que en rigor se extiende dicha competencia, cuyo sentido y alcance podrían quedar desvirtuados si se empleara como título en el que fundamentar cualquier actuación normativa del Estado que sólo de forma indirecta o remota tuviera relación con las materias que realmente han de ampararse en él.

Tampoco la invocación del artículo 149.1.14 de la Constitución resulta apropiada en este caso, pues hace referencia a la competencia estatal en materia de “Hacienda general y Deuda del Estado”, competencia que, según ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 130/2013, FJ 5, y las que cita) permite el Estado regular íntegramente su propia Hacienda, así como establecer las instituciones comunes a las distintas Haciendas y las medidas para su coordinación y para subvenir a su suficiencia; igualmente le permite regular sus propios tributos y definir el marco general de todo el sistema tributario y los principios generales comunes a él, “pues ello se considera plenamente compatible con las competencias tributarias y con la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas” (STC 19/1987, de 17 de febrero).

A la misma conclusión ha de llegarse, según razona la STC 130/2013, “respecto a la otra vertiente de la Hacienda pública, la de los gastos públicos, de tal forma que corresponde al Estado no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas Haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE); asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE). Ello en modo alguno resulta contrario a la autonomía consagrada a favor de las Comunidades Autónomas pues éstas “gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos”, es decir, en que puedan decidir a qué objetivos destinan sus recursos sin condicionamientos indebidos (por todas, STC 192/2000, FJ 6 y las allí citadas)”.

Finaliza el tratamiento de esta cuestión el Tribunal Constitucional indicando que “dado que la actividad de gasto la desarrollan las Administraciones públicas, no resulta fácil deslindar las normas de simple régimen jurídico de las Administraciones públicas que el Estado puede establecer *ex* art. 149.1.18 CE de las normas comunes sobre el gasto público subvencional que el Estado puede dictar al amparo del art. 149.1.14 CE, por lo que para proceder a una calificación competencial correcta deberá estarse tanto al sentido o finalidad de los títulos competenciales en juego, como al carácter, sentido y finalidad de los preceptos impugnados, es decir, al contenido del

propio precepto controvertido (por todas, STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). De este modo y a efectos de delimitar adecuadamente el alcance del título contenido en el artículo 149.1.14, únicamente cabe incluir en él aquellos preceptos que tengan por objeto “la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas” o “la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas”.

Pues bien, atendiendo a todo ello, es evidente que las normas del título VI de la Ley no pueden encontrar anclaje constitucional en el mencionado precepto, pues no establecen derechos y obligaciones económicas de los sujetos públicos ni medidas concretas de protección o preservación de la hacienda estatal, autonómica o local.

En realidad, el fundamento constitucional de los principios de buena regulación se encuentra una vez más en el artículo 149.1.18 de la Constitución. De hecho, tales principios coinciden con los que establece el artículo 4 de la Ley 2/2012, de 4 de marzo, de economía sostenible, bajo la rúbrica “principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas”, aun cuando la formulación concreta de unos y otros difiera en algunos puntos. En el dictamen 215/2010, relativo al anteproyecto de la referida Ley, el Consejo de Estado examinó el mencionado artículo 4, reconociendo que los principios en él proclamados “no se circunscriben a un determinado sector de la actuación administrativa de índole reguladora, puesto que, por su alcance general, tienen vigencia y pleno sentido en cualquier actuación de tal naturaleza”, entendiéndose por ello que debían positivizarse como “exigencia general e indeclinable de toda iniciativa normativa que se propongan las Administraciones Públicas”.

Esta vocación de generalidad se reconoce igualmente en las normas que incluye la Ley 39/2015, que cuenta, por ello, con la misma cobertura constitucional con que lo hace el artículo 4 de la Ley 2/2012; ésta declara en su disposición final primera el carácter básico de aquél, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. De ello se sigue que el título concreto en que se ampara la regulación de los mencionados principios es relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que igualmente se erige en fundamento constitucional de la Ley 39/2015. Ello exime de la necesidad de invocar ningún otro título, lo que permite una vez más cuestionar la necesidad de mencionar los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 de la Constitución.

El último de los puntos que ofrece interés desde el punto de vista competencial es el relativo a la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley, a cuyo tenor:

*“Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, las Comunidades Autónomas*

*y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

*En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas”.*

Una vez más, la disposición final primera de la Ley declara que esta disposición se dicta al amparo de lo dispuesto en los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 de la Constitución, en los que se reconocen competencias cuyo alcance ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en los términos ya expuestos. De ellos resulta la ausencia de relación entre las previsiones contenidas en la referida disposición adicional segunda y las materias que al amparo de tales títulos competenciales puede el Estado regular.

En rigor, la previsión que en ella se contiene concierne a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, debe entenderse amparada en la competencia del Estado para la determinación de las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” prevista en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

## VI. CONCLUSIONES

Una vez examinados los principales aspectos de la regulación contenida en la Ley 39/2015 y apuntadas las novedades más destacables, cabe hacer una valoración final de la nueva norma y formular algunas conclusiones:

1. En primer lugar, ha de llamarse la atención acerca de la sistemática empleada en la Ley, que obedece a una supuesta necesidad de “ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones”. Esta finalidad se ha pretendido alcanzar mediante una reforma articulada en torno a dos ejes, las Leyes 39/2015 y 40/2015, y basada en una separación entre las materias de «organización administrativa» y las relativas al «procedimiento administrativo» que, sin embargo, rompe con el criterio tradicional del ordenamiento jurídico-administrativo español y dificulta la consecución de ese objetivo clarificador perseguido por la reforma.

Una de las consecuencias derivadas del empleo de ese criterio sistemático ha sido la fragmentación de la regulación de dos instituciones esen-

ciales en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como son la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial; ninguna de ellas responde exactamente a lo que se entiende por “organización administrativa” y, por tanto, a lo que se considera materia propia de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, como tampoco encajan en el concepto de “procedimiento administrativo”.

El legislador, en lugar de dispensarles un tratamiento acorde a su naturaleza mediante su regulación unitaria y autónoma en una única Ley (la de Régimen Jurídico del Sector Público o, en su caso, una ley independiente) ha optado por escindir el régimen aplicable a una y otra institución, residenciando la regulación de las cuestiones generales o presupuestos materiales en la Ley 40/2015 y relegando los aspectos procedimentales a la Ley 39/2015, en la que las peculiaridades de una y otra figura se regulan como meras especialidades del procedimiento administrativo común. Ello obedece al afán simplificador que inspira la reforma y a esa pretendida necesidad de poner fin a la existencia de “procedimientos administrativos demasiado complejos” que generan inseguridad jurídica.

Lo cierto, sin embargo, es que la complejidad del ordenamiento jurídico administrativo no deriva de la sistemática y contenido de la Ley 30/1992 ni se resuelve mediante una reforma como la acometida a través de las Leyes 39/2015 y 40/2015. En realidad, las peculiaridades propias del procedimiento sancionador y las del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración subsisten en la nueva Ley y, por más que pretendan camuflarse como meras “especialidades”, siguen teniendo la entidad suficiente como para concluir que una y otra institución se articulan desde el punto de vista procedimental a través de unos cauces específicos. Nada aporta, pues, su tratamiento como meras especialidades del procedimiento administrativo común mediante la incrustación de sus reglas específicas a lo largo de la regulación de las distintas fases de éste. Antes bien, esa forma de disciplinar esta cuestión provoca una indeseable dispersión normativa, dificulta el conocimiento de la regulación aplicable y rompe la unidad en la regulación del procedimiento administrativo común; y, desde luego, no puede por sí sola poner fin a la heterogeneidad propia de los procedimientos administrativos “especiales”, que es tributaria del variado haz de actividades que realiza la Administración, múltiples de muy diversa naturaleza, y no de la forma en que la Ley 30/1992 regulaba el procedimiento administrativo común.

Por otro lado y también como consecuencia de esa tajante separación entre lo “orgánico” y lo “procedimental”, el contenido de la Ley 11/2007 se ha dividido entre las dos Leyes, en atención al objeto principal de cada uno de ellas, provocando igualmente la dispersión de las normas que regulan el uso de medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas.

2. Pese a lo novedoso del enfoque de la reforma y de la sistemática empleada por las nuevas Leyes, la Ley 39/2015 respeta el núcleo central de la regulación vigente en materia de procedimiento administrativo común

contenida en la Ley 30/1992. También las previsiones de la Ley 11/2007 se trasladan en muchos casos miméticamente al texto proyectado. Aun cuando, tal y como ha quedado expuesto, se incorporan algunas novedades significativas respecto de lo establecido en una y otra, la nueva norma presenta un contenido sustancialmente idéntico al de tales Leyes, lo que lleva a plantear si, desde el punto de vista sustantivo, no habría sido preferible introducir tales novedades en cada una de esas normas a través de las correspondientes leyes de modificación parcial.

Asimismo, se han vertido en la Ley numerosos preceptos reglamentarios, dando lugar a un texto que, en muchos puntos, contiene una regulación pormenorizada que no es propia de una norma de rango legal.

Finalmente y por lo que se refiere a la regulación de la llamada “Administración electrónica”, no puede objetarse el propósito modernizador que inspira dicha regulación, pero tampoco puede obviarse su falta de adecuación a la realidad actual. Pues si bien es cierto que en los últimos tiempos se han adoptado por todas las Administraciones numerosas medidas orientadas a impulsar la llamada “Administración electrónica” y que ésta ha experimentado, merced a ello, una notable expansión, no cabe desconocer que las posibilidades de acceso a los servicios e infraestructuras de telecomunicaciones distan mucho aún de ser homogéneas en todo el territorio nacional, sin que la implantación del mecanismo de asistencia previsto en la Ley 39/2015 parezca en la actualidad una solución realista.

3. Desde el punto de vista de su adecuación al orden constitucional de competencias y sin llegar a afirmar que alguno de los contenidos de la Ley —algunas normas en materia de uso de medios electrónicos y algunas previsiones del nuevo título VI— pueda carecer de sustento constitucional, habría sido deseable que la disposición final primera de la Ley 39/2015 se limitara a invocar como fundamento competencial el artículo 149.1.18 de la Constitución, ya que la mención de los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 no es ni correcta ni necesaria.