



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

X LEGISLATURA

Núm. 585

25 de agosto de 2015

Pág. 186

### I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

#### PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.  
(621/000151)**

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 155  
Núm. exp. 121/000155)

#### PROPUESTAS DE VETO

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Palacio del Senado, 4 de agosto de 2015.—**Jesús Enrique Iglesias Fernández.**

#### **PROPUESTA DE VETO NÚM. 1 De don Jesús Enrique Iglesias Fernández (GPMX)**

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

El Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según su propia exposición de motivos, tiene como objetivo una «reforma integral y estructural que permita ordenar y clarificar como se organizan y relacionan las administraciones Públicas, tanto externamente con los ciudadanos y las empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado».

En primer lugar, llama la atención la visión «economicista» del Proyecto de Ley. Se alude a los «ciudadanos y empresas» en pie de igualdad desde la propia exposición de motivo. Quizás, únicamente, sea algo anecdótico, sin mayor importancia, pero lo cierto es que las empresas son personas jurídicas constituidas por ciudadanos y a través de las cuales, actúan. Es decir, en última instancia lo que esta Ley regula son las relaciones de los ciudadanos con la Administración y así debería remarcarse.

Entrando en el contenido del Proyecto de Ley y los motivos que justifican la enmienda de totalidad, debemos señalar que es poco innovador. El Proyecto de Ley no introduce cambios sustanciales, más allá de matices. En algunos aspectos el Proyecto de Ley se presenta más como una refundición que como una reforma integral y estructural del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 585

25 de agosto de 2015

Pág. 187

Por otro lado, la reforma es muy deficiente en su objetivo de resolver los problemas de duplicidades e ineficiencias derivados de procedimientos administrativos complejos, ni la inseguridad jurídica que los mismos originan.

En este sentido, podría decirse que la reforma sigue la tradición de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero con importantes carencias en sus objetivos de flexibilidad y pragmatismo que requiere la regulación de esta materia. En este sentido, resulta trascendental reseñar el gran desequilibrio entre la pretendida «funcionalidad» y el respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos. El Proyecto de Ley es sumamente desequilibrado en favor del primer valor, lo cual merece el rechazo por parte de nuestro Grupo Parlamentario. A lo largo del texto del Proyecto de Ley hay numerosos ejemplos de ello, como la regulación del procedimiento electrónico.

Sin cuestionar la necesidad de regular el procedimiento electrónico, lo cierto es que el Proyecto de Ley en esta materia es muy deficiente, olvidando sistemáticamente, dar un traslado «digital» a las garantías analógicas tradicionales. Hay reglas clamorosamente despreocupadas de las necesidades de ciudadanos y colectivos especiales, como las que prevén el importante incremento de las obligaciones de actuar electrónicamente (art. 14) sin medidas de apoyo para colectivos que puedan tener problemas. En este sentido, también, es preciso manifestar nuestro rechazo a la regulación sobre el deber de colaboración con la administración y la inspección (art. 18).

Es preciso plantearse si estos deberes tan extensos, que se han generalizado en temas fiscales, por ejemplo, son necesarios en ámbitos concretos como los que se regulan en este Proyecto de Ley, sin embargo parece razonable que en todo caso, sea caso a caso, de forma ponderada y garantizando el respeto de los derechos fundamentales. Una habilitación genérica es, sencillamente, inaceptable. En esta misma línea el art. 56 permite a la Administración imponer medidas provisionales —de nuevo— en cualquier procedimiento. No puede extenderse el «omnímodo» poder de respuesta inmediata de las Administraciones Públicas para evitar mayores perjuicios a todas las esferas de la acción administrativa. A juicio de nuestro Grupo Parlamentario todas las cláusulas generales de apoderamiento de la administración de tipo incondicional debieran suprimirse, regulando la limitación concreta a partir de la garantía de los derechos fundamentales en todo el procedimiento.

Otra cuestión relevante, es el carácter «centralista» del Proyecto de Ley. La regulación exhaustiva de todo el procedimiento hasta el más mínimo detalle deja la competencia a fijar las bases del art. 149.1.18.<sup>a</sup> en una competencia que lo puede, a la postre, todo. El Proyecto de Ley vulnera los límites que la jurisprudencia constitucional por respeto a las competencias autonómicas:

- No interferir en la organización interna de éstas señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes.
- No imponer órganos de control estatales frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado o Intervención General del Estado.
- No regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas o, en general, establecer una regla competencial «específica en la materia» por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas.

El ejemplo de la DA1.<sup>a</sup> que preserva y prolonga la diferencia de determinados procedimientos, ajenos al común (que es sólo «supletorio») es la mayor prueba de que el Proyecto de Ley va más allá de lo básico.

A lo largo del articulado, se invaden gravemente las competencias autonómicas al subordinar la eficacia de gran parte de su actuación administrativa a la voluntad y control de la Administración General del Estado. El Gobierno parece querer reproducir una relación jerárquica o subordinada entre las Administraciones Públicas.

Otra cuestión reseñable, es que se desaprovecha la oportunidad para integrar lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en la regulación del procedimiento electrónico. No sólo no integra la citada Ley sino que ni siquiera coinciden los límites al derecho de acceso regulados en el art. 14. En este sentido, sería necesario integrar la legislación en materia de transparencia y transparencia y reutilización de datos en el Proyecto de Ley. Incluso sería una oportunidad para revisar los límites excesivos en el acceso a la información.

Con respecto al procedimiento administrativo sancionador, las modificaciones que introduce el Proyecto de Ley van en la misma línea de ir desvalorizando las garantías a partir del entendimiento, cada vez más dominante, de que el derecho administrativo sancionador ha de liberarse de las «rémoras» que

suponen las «garantías» del proceso penal para hacer una acción administrativa eficaz. Esta es una de las cuestiones determinantes, máxime cuando las sanciones administrativas, aunque económicas, tienen muchas veces una entidad mayor que las sanciones penales y son más que suficientes para destrozarle la vida a mucha gente. Cualquier procedimiento sancionador debe respetar todas las garantías porque es un ejercicio del poder punitivo que hay que controlar y asegurar que no se vulneren derechos de los ciudadanos. No se pueden relativizar la culpabilidad, tipicidad o proporcionalidad en el procedimiento administrativo porque sentaría un precedente muy peligroso.

Por otro lado, el Proyecto de Ley desaprovecha la oportunidad de clarificar que es una denuncia y lo que no, lo que puede activar la acción administrativa y lo que no. En este punto hay una novedad importante trasladada de la ley de defensa de la competencia, con los llamados «programas de clemencia» que se extienden a toda la administración. Es una innovación muy peligrosa e inquisitorial, importada de EE.UU., con enormes riesgos que nuestro Grupo Parlamentario considera imprescindible suprimir.

Por último, son muchas las cuestiones que no se abordan en un Proyecto de Ley que en el fondo sigue respetando el esquema de la vieja ley del 58 a todos los efectos, con pocas o ninguna modificación de fondo. A juicio de nuestro Grupo Parlamentario, si realmente se pretende abordar una reforma estructural, debería aprovechar la oportunidad para cuestionar algunos aspectos nucleares: ¿actúa la administración sólo por medio del procedimiento y los actos?, ¿son necesarios cauces pautados de participación de terceros para defender sus intereses o seguimos confiando en que esto la hace vicarialmente la administración? ¿El modelo de elaboración de normas reglamentarias que tenemos, que sigue siendo el del franquismo, es el apropiado en una sociedad democrática más o menos avanzado?, ¿hay que regular, pautar o limitar la «desadministrativización» de cada vez más funciones públicas?, ¿tiene sentido el modelo de recursos ante la administración actual o hay que ir a órganos distintos e independientes como ya se hace en contratación?, ¿tiene sentido que la Administración sancione o habría que ir a un Juez? Pero todo ello son debates mucho más complejos y amplios que la actual reforma, que de forma pretenciosa se presenta en esta Cámara, como es la tónica habitual de este Gobierno, sin el más mínimo consenso ni diálogo ni con los Grupos Parlamentarios ni con los representantes de los empleados públicos.

---

El Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i d'Unió (GPCIU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Palacio del Senado, 5 de agosto de 2015. El Portavoz, **Josep Lluís Cleries i González**.

### **PROPUESTA DE VETO NÚM. 2** **Del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i d'Unió (GPCIU)**

El Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i d'Unió (GPCIU), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Ley persigue cuatro objetivos básicos que consideramos suficientemente relevantes como para presentar el siguiente veto. En primer lugar divide en dos cuerpos legales una normativa (Ley 30/1992) actualmente existente sin razones relevantes aparentes, en segundo lugar mediante la sistematización de los dos nuevos cuerpos legislativos se lleva a cabo una ampliación de las competencias del Estado en detrimento de las que detentan las administraciones territoriales, en tercera instancia, como ya viene siendo habitual en todos los proyectos de ley que provienen de medidas previstas en el Informe sobre la reforma de las Administraciones públicas (Informe CORA), se recentralizan competencias al objeto de debilitar la capacidad autónoma de las administraciones autonómicas. En última instancia se imponen un conjunto de cargas económicas en los niveles administrativos inferiores que no se compensan previamente. A continuación describimos de forma más amplia los motivos que nos llevan a la presentación de la presente enmienda a la totalidad:

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 585

25 de agosto de 2015

Pág. 189

1. División inconveniente de los contenidos de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en dos nuevos cuerpos legales.

La regulación actualmente contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, se fragmenta en dos cuerpos legales diferenciados (Proyecto de ley de régimen jurídico del sector público y Proyecto de ley de procedimiento administrativo común), solución que no se considera justificada por este grupo parlamentario y que ha sido duramente criticada tanto por parte del Consejo de Estado como por la doctrina mayoritaria, al entender que no responden a una buena técnica legislativa y que supone un perjuicio para la seguridad jurídica.

2. Regulación que desborda las competencias básicas estatales y que supone una afectación y una limitación de competencias autonómicas exclusivas o de desarrollo y ejecución.

Los proyectos de ley examinados suponen una notoria ampliación de las bases estatales dictadas en esta materia, hasta el punto de sobrepasar los límites propios de la competencia estatal y de condicionar de forma ilegítima las competencias autonómicas exclusivas y de desarrollo legislativo y ejecución. Varias Comunidades Autónomas han formulado alegaciones en este sentido, las cuales, sin embargo, no han sido atendidas. En el caso del Proyecto de ley de procedimiento administrativo común, por ejemplo, manifestaron dudas sobre la constitucionalidad de la ley, por posible vulneración de competencias autonómicas, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Castilla y León, Catalunya, Extremadura, Madrid, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana.

Esta voluntad del Gobierno de ampliación de las bases estatales respecto el régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común es muy claro en ámbitos como la regulación de los convenios interadministrativos, los consorcios, el uso de medios electrónicos, el reforzamiento de la figura de los delegados del Gobierno, el incremento del control sobre el sector público autonómico y local o el marcado carácter administrativo con el que se regulan las relaciones entre Gobiernos, propio de estados altamente centralizados, así como las previsiones que pueden entrar en contradicción con los estatutos y en particular con el Estatut de Autonomía de Catalunya, al prever el carácter vinculante de los acuerdos adoptados por los órganos multilaterales de cooperación como las conferencias sectoriales.

El Consejo de Estado también ha puesto de relieve que estos proyectos de ley incluyen regulaciones excesivamente detalladas, más propias de leyes sectoriales o, incluso, de normas reglamentarias que de normas básicas con rango de ley, lo cual, sin duda constituye una nueva invasión competencial encubierta del Estado sobre competencias de las comunidades autónomas. Asimismo, el Consejo de Estado ha criticado abiertamente la forma como se han seleccionado los títulos competenciales que deberían amparar la regulación propuesta, poniendo de relieve que no se ha realizado con rigor ni precisión, así como las dudas de constitucionalidad que esto genera.

3. Carácter recentralizador de ambos proyectos de ley.

Los proyectos de ley incluyen varias medidas con una voluntad claramente centralizadora. De hecho, el Gobierno ha querido amparar estas medidas en las propuestas contenidas en el Informe sobre la reforma de las Administraciones públicas (Informe CORA), informe que ha sido rechazado de forma mayoritaria y con un énfasis especial por parte de la Generalitat de Catalunya, al constituir un proyecto ideológico claramente orientado a desequilibrar la vigente distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, para proceder a reforzar el protagonismo de la Administración del Estado en las relaciones con los ciudadanos, lo cual comporta dar continuidad al proceso de progresiva subordinación y debilitamiento institucional de las Comunidades Autónomas y en definitiva, alejar la administración de los ciudadanos. Algunas de estas soluciones (como la contenida en el artículo 44 del Proyecto de ley, relativa a la notificación de determinados actos administrativos a través del BOE) habían sido incluidas en normas anteriores (en este caso, a la artículo 25 de la Ley 15/2014, de racionalización del sector público) que el Gobierno de la Generalitat ha impugnado recientemente ante el Tribunal Constitucional o ante las que ha planteado objeciones muy relevantes (caso de la adhesión a plataformas, registros y otras soluciones tecnológicas creadas y gestionadas por la Administración del Estado).

4. Imposición de cargas económicas no compensadas a las Comunidades Autónomas y los entes locales.

Los dos proyectos de ley contienen previsiones imperativas que sólo pueden ser atendidas por medio de una fuerte inversión económica por parte de las Administraciones obligadas a su cumplimiento, sin que el legislador estatal prevea ningún tipo de financiación ni otras medidas para compensar el gasto generado por las decisiones impuestas por el legislador estatal. Entre estas nuevas obligaciones conviene mencionar la obligación de contar con un Registro electrónico general, un archivo electrónico único, un

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 585

25 de agosto de 2015

Pág. 190

registro electrónico de apoderamientos o con los sistemas necesarios para que el personal al servicio de la Administración se relacione por medios electrónicos, de forma obligatoria, con el resto de Administraciones.

Por todo ello, dado que las discrepancias abarcan desde el mismo preámbulo hasta el articulado y disposiciones finales afectando gravemente las competencias de la Generalitat de Catalunya, el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i d'Unió presenta una propuesta de veto sobre el presente Proyecto de Ley.

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Palacio del Senado, 6 de agosto de 2015.—**Jordi Guillot Miravet y Joan Saura Laporta.**

### PROPUESTA DE VETO NÚM. 3 De don Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y de don Joan Saura Laporta (GPEPC)

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

En primer lugar, llama la atención la visión «economicista» del Proyecto de Ley. Se alude a los «ciudadanos y empresas» en pie de igualdad desde la propia exposición de motivo. Quizás, únicamente, sea algo anecdótico, sin mayor importancia, pero lo cierto es que las empresas son personas jurídicas constituidas por ciudadanos y a través de las cuales, actúan. Es decir, en última instancia lo que esta Ley regula son las relaciones de los ciudadanos con la Administración y así debería remarcarse.

Entrando en el contenido del Proyecto de Ley y los motivos que justifican nuestra propuesta de veto, debemos señalar que es poco innovador. El texto no introduce cambios sustanciales, más allá de matices. En algunos aspectos se presenta más como una refundición que como una reforma integral y estructural del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, la reforma es muy deficiente en su objetivo de resolver los problemas de duplicidades e ineficiencias derivados de procedimientos administrativos complejos, ni la inseguridad jurídica que los mismos originan.

En este sentido, podría decirse que la reforma sigue la tradición de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero con importantes carencias en sus objetivos de flexibilidad y pragmatismo que requiere la regulación de esta materia. En este sentido, resulta trascendental reseñar el gran desequilibrio entre la pretendida «funcionalidad» y el respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos. El Proyecto de Ley es sumamente desequilibrado en favor del primer valor. A lo largo del texto hay numerosos ejemplos de ello, como la regulación del procedimiento electrónico.

Sin cuestionar la necesidad de regular el procedimiento electrónico, lo cierto es que el Proyecto de Ley en esta materia es muy deficiente, olvidando sistemáticamente, dar un traslado «digital» a las garantías analógicas tradicionales. Hay reglas clamorosamente despreocupadas de las necesidades de ciudadanos y colectivos especiales, como las que prevén el importante incremento de las obligaciones de actuar electrónicamente (art. 14) sin medidas de apoyo para colectivos que puedan tener problemas. En este sentido, también, es preciso manifestar nuestro rechazo a la regulación sobre el deber de colaboración con la administración y la inspección (art. 18).

Es preciso plantearse si estos deberes tan extensos, que se han generalizado en temas fiscales, por ejemplo, son necesarios en ámbitos concretos como los que se regulan en este Proyecto de Ley, sin embargo parece razonable que en todo caso, sea caso a caso, de forma ponderada y garantizando el respeto de los derechos fundamentales. Una habilitación genérica es, sencillamente, inaceptable. En esta misma línea el art. 56 permite a la Administración imponer medidas provisionales —de nuevo— en cualquier procedimiento. No puede extenderse el «omnímodo» poder de respuesta inmediata de las Administraciones Públicas para evitar mayores perjuicios a todas las esferas de la acción administrativa. A juicio de nuestro Grupo Parlamentario todas las cláusulas generales de apoderamiento de la administración

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 585

25 de agosto de 2015

Pág. 191

de tipo incondicional debieran suprimirse, regulando la limitación concreta a partir de la garantía de los derechos fundamentales en todo el procedimiento.

Otra cuestión relevante, es el carácter «centralista» del Proyecto de Ley. La regulación exhaustiva de todo el procedimiento hasta el más mínimo detalle deja la competencia a fijar las bases del art. 149.1.18.<sup>a</sup> en una competencia que lo puede, a la postre, todo. El Proyecto de Ley vulnera los límites que la jurisprudencia constitucional por respeto a las competencias autonómicas:

- No interferir en la organización interna de éstas señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes.
- No imponer órganos de control estatales frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado o Intervención General del Estado.
- No regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas o, en general, establecer una regla competencial «específica en la materia» por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas.

El ejemplo de la DA1.<sup>a</sup> que preserva y prolonga la diferencia de determinados procedimientos, ajenos al común (que es sólo «supletorio») es la mayor prueba de que el Proyecto de Ley va más allá de lo básico.

A lo largo del articulado, se invaden gravemente las competencias autonómicas al subordinar la eficacia de gran parte de su actuación administrativa a la voluntad y control de la Administración General del Estado. El Gobierno parece querer reproducir una relación jerárquica o subordinada entre las Administraciones Públicas.

Otra cuestión reseñable, es que se desaprovecha la oportunidad para integrar lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en la regulación del procedimiento electrónico. No sólo no integra la citada Ley sino que ni siquiera coinciden los límites al derecho de acceso regulados en el art. 14. En este sentido, sería necesario integrar la legislación en materia de transparencia y transparencia y reutilización de datos en el Proyecto de Ley. Incluso sería una oportunidad para revisar los límites excesivos en el acceso a la información.

Con respecto al procedimiento administrativo sancionador, las modificaciones que introduce el Proyecto de Ley van en la misma línea de ir desvalorizando las garantías a partir del entendimiento, cada vez más dominante, de que el derecho administrativo sancionador ha de liberarse de las «rémoras» que suponen las «garantías» del proceso penal para hacer una acción administrativa eficaz. Esta es una de las cuestiones determinantes, máxime cuando las sanciones administrativas, aunque económicas, tienen muchas veces una entidad mayor que las sanciones penales y son más que suficientes para destrozarle la vida a mucha gente. Cualquier procedimiento sancionador debe respetar todas las garantías porque es un ejercicio del poder punitivo que hay que controlar y asegurar que no se vulneran derechos de los ciudadanos. No se pueden relativizar la culpabilidad, tipicidad o proporcionalidad en el procedimiento administrativo porque sentaría un precedente muy peligroso.

Por otro lado, se desaprovecha la oportunidad de clarificar que es una denuncia y lo que no, lo que puede activar la acción administrativa y lo que no. En este punto hay una novedad importante trasladada de la ley de defensa de la competencia, con los llamados «programas de clemencia» que se extienden a toda la administración. Es una innovación muy peligrosa e inquisitorial, importada de EE.UU., con enormes riesgos que consideramos imprescindible suprimir.

Asimismo, son muchas las cuestiones que no se abordan en un Proyecto de Ley que en el fondo sigue respetando el esquema de la vieja ley del 58 a todos los efectos, con pocas o ninguna modificación de fondo. A nuestro juicio, si realmente se pretende abordar una reforma estructural, debería aprovechar la oportunidad para cuestionar algunos aspectos nucleares: ¿actúa la administración sólo por medio del procedimiento y los actos?, ¿son necesarios cauces pautados de participación de terceros para defender sus intereses o seguimos confiando en que esto la hace vicarialmente la administración? ¿el modelo de elaboración de normas reglamentarias que tenemos, que sigue siendo el del franquismo, es el apropiado en una sociedad democrática más o menos avanzado?, ¿hay que regular, pautar o limitar la «desadministrativización» de cada vez más funciones públicas?, ¿tiene sentido el modelo de recursos ante la administración actual o hay que ir a órganos distintos e independientes como ya se hace en contratación?, ¿tiene sentido que la Administración sancione o habría que ir a un Juez?

Por otro lado, el Gobierno con el apoyo del Grupo Parlamentario Popular ha impuesto la tramitación de 36 proyectos de ley en un periodo de 2 meses lo que hace imposible un trabajo parlamentario riguroso.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 585

25 de agosto de 2015

Pág. 192

El abuso de los procedimientos de urgencia y el acortamiento de los plazos impiden una tramitación que permita garantizar una legislación de calidad.

Así mismo esta irresponsable vorágine legislativa no permite a los grupos parlamentarios de la oposición ejercer sus funciones legislativas en buenas condiciones.

Por otra parte, con estos ritmos se imposibilita, a la ciudadanía y a los sectores sociales que se verán afectados por las leyes, hacer el seguimiento oportuno de las leyes que aprueban las Cortes Generales con lo que se menoscaba la transparencia, posibilidad de seguimiento y participación ciudadana.

Es por estos motivos que presentamos esta propuesta de veto al Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Palacio del Senado, 6 de agosto de 2015.—**Mónica Almiñana Riqué, Francisco Boya Alós, Rafel Bruguera Batalla, Carlos Martí Jufresa, José Montilla Aguilera, Joan Sabaté Borràs y María Jesús Sequera García.**

### PROPUESTA DE VETO NÚM. 4

**De doña Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), de don Francisco Boya Alós (GPEPC), de don Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), de don Carlos Martí Jufresa (GPEPC), de don José Montilla Aguilera (GPEPC), de don Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y de doña María Jesús Sequera García (GPEPC)**

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto.**

El primer problema que plantea el presente proyecto de ley deriva de la decisión del gobierno de abordar una reforma integral y estructural de la normativa aplicable a las Administraciones Públicas, tanto en su relación entre ellas como con los ciudadanos y otros agentes externos a las mismas y el realizarlo mediante dos proyectos de ley, el de Régimen Jurídico del Sector Público y el de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Es por tanto, el primer problema el enfoque erróneo al liquidar la actualmente vigente ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común como acertadamente menciona el Consejo de Estado en su dictamen al afirmar que «el enfoque que inspira la reforma proyectada, articulada en torno a dos anteproyectos de ley de referencia, no entronca con la tradición jurídica administrativa de nuestro ordenamiento, antes bien, supone una quiebra del esquema hasta ahora seguido en el derecho administrativo positivo español generando 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 la clarificación y simplificación que pretende alcanzar, introduce una notable confusión en el ordenamiento planteando una serie de inconvenientes que evidencian la rigidez del esquema seguido y su influencia para lograr una adecuada regulación de todas las materias».

Lo sustancial de las deficiencias señaladas por el informe del Consejo de Estado no han sido subsanadas, ni por el Gobierno al aprobar el proyecto de ley, ni durante su tramitación en el Congreso de los Diputados.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 585

25 de agosto de 2015

Pág. 193

Ello comporta la existencia de un fuerte problema de entrada del texto del proyecto de ley que tiene un efecto directo como es la seguridad jurídica que ha de presidir las relaciones entre administraciones y las relaciones entre estas y los ciudadanos, de manera especial, ya que serían estos los principales afectados por la falta de claridad y la confusión que a nuestro entender puede provocar el texto del proyecto de ley.

En segundo lugar, el presente proyecto de ley, al igual que la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público desborda ampliamente las competencias estatales. Nuevamente nos encontramos con un proyecto de ley de carácter expansivo que sobrepasa los límites constitucionales de la legislación básica e invade y limita competencias de las CCAA.

Esta interpretación expansiva del título habilitante para la legislación básica ha sido la práctica general del gobierno durante toda la legislatura, poniendo de relieve su carácter recentralizador y claramente antiautonómico.

Nunca había existido tal nivel de litigiosidad entre gobierno y comunidades autónomas, expresado en recursos ante el Tribunal Constitucional, como en esta legislatura. Toda la legislación impulsada por el gobierno rezuma desconfianza hacia las CCAA, a quien cree administraciones supeditadas jerárquicamente y no un nivel de gobierno con competencias propias y exclusivas y autonomía no solo administrativa, sino política para ejercerlas.

En tercer lugar, hemos de poner de relieve lo improcedente de tramitar leyes de este calado por el método «expres» al final de la legislatura y dadas las características del proyecto que nos ocupa sin un proceso real de diálogo y voluntad de consenso con las formaciones políticas parlamentarias y tampoco con las administraciones afectadas, CCAA y Corporaciones Locales. No es lógico que textos que afectan a la organización y al funcionamiento del conjunto de las Administraciones Públicas se impongan sin dialogo y con una nula vocación de consenso.

En cuarto y último lugar, este proyecto de ley ignora los costes que su aplicación supondrá al conjunto de las Administraciones Públicas y especialmente a CCAA y Corporaciones Locales. El coste nunca será cero por más que de forma reiterada los proyectos de ley de este gobierno así lo recojan.

Todo ello pone de relieve las objeciones sustanciales y de fondo al proyecto de ley que motivan nuestra presentación de esta propuesta de veto al Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

---

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Palacio del Senado, 19 de agosto de 2015.—El Portavoz, **Óscar López Águeda**.

### PROPUESTA DE VETO NÚM. 5 Del Grupo Parlamentario Socialista (GPS)

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto**.

La necesidad de abordar una reforma integral y estructural de la normativa aplicable a las Administraciones Públicas tanto en sus relaciones ad intra como ad extra, con la que el Gobierno justifica su decisión de presentar, a un tiempo, un proyecto de ley de Régimen Jurídico del Sector Público y un proyecto de ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, plantea problemas fundamentales.

En primer lugar un problema de fundamento o enfoque.

Con estos dos proyectos de Ley, el gobierno pretende regular, por un lado, las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, el sistema de responsabilidad de las mismas y de su potestad sancionadora, la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y su sector público institucional (artículo 1 Proyecto de ley de Régimen Jurídico del Sector Público) y, por otro lado, los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las administraciones públicas, incluidos el procedimiento sancionador y de responsabilidad de las administraciones, y el ejercicio por su parte de la potestad normativa, iniciativa legislativa y reglamentaria

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 585

25 de agosto de 2015

Pág. 194

(art. 1 del Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). En otras palabras, separar en dos textos distintos la regulación, por un lado, del régimen jurídico de los aspectos orgánicos y, por otro, el de los procedimentales; o, si se prefiere, en uno el ámbito de relaciones internas y, en otro, el de las relaciones externas de las administraciones públicas.

Se argumenta que con ello se vuelve al modelo de régimen jurídico separado propio de nuestro derecho administrativo (Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y Ley de Procedimiento Administrativo de 1958).

Pero el Consejo de Estado, en su demoledor dictamen de 29 de abril de 2015, ha afirmado que la opción del Gobierno, lejos de responder a la tradición de nuestro Derecho Administrativo positivo, quiebra dicha tradición y lo hace en perjuicio de la claridad y simplicidad que debe presidir un sector del ordenamiento jurídico como es el régimen de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, vertebrador de nuestro ordenamiento jurídico público. En palabras del propio Consejo de Estado, «el enfoque que inspira la reforma proyectada, articulada en torno a los dos anteproyectos de ley de referencia, no entronca con la tradición jurídico-administrativa de nuestro ordenamiento; antes bien, supone una quiebra del esquema hasta ahora seguido en el derecho administrativo positivo español, generando 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 influencia para lograr una adecuada regulación de tales materias».

A pesar de que los proyectos de ley finalmente aprobados por el Consejo de Ministros el pasado 8 de mayo, han tenido en cuenta algunas de las observaciones derivadas de esta afirmación del Consejo de Estado, la deficiencia del enfoque adoptado y las disfunciones que provoca permanecen en los textos remitidos a las Cortes Generales.

Todo ello, se produce, como no puede ser de otro modo, en perjuicio de la seguridad jurídica que debe presidir las relaciones entre administraciones y, sobre todo, las relaciones de éstas con los ciudadanos. No es preciso señalar la importancia que para la ciudadanía tiene una ley de procedimiento administrativo. El ciudadano se relaciona con la Administración Pública todos los días, en todo tipo de gestiones. Cualquier tipo de confusión o falta de claridad en el régimen jurídico de este procedimiento administrativo común revierte, necesariamente, en un perjuicio para los ciudadanos.

Este enfoque de la reforma normativa proyectada, plantea un segundo problema.

Estos dos proyectos de ley han iniciado su tramitación parlamentaria con su publicación el 18 de Mayo pasado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, es decir, a dos meses y medio ordinarios de actividad de las Cámaras antes de su disolución por la convocatoria de las próximas elecciones generales.

El afán de sacarlos adelante asegura una tramitación parlamentaria que impedirá aportaciones técnicas imprescindibles para mejorar las deficiencias que presenten estos textos y, sobre todo, que hará imposible la búsqueda efectiva del consenso de fondo sobre dos leyes de extraordinaria importancia política y ciudadana y de enorme complejidad institucional y técnica, y no parece razonable que, en un aspecto tan «estructural» como es el relativo a la organización, funcionamiento y procedimientos de actuación de las administraciones públicas, se imponga unilateralmente un modelo al resto de formaciones políticas con representación parlamentaria y a futuras mayorías parlamentarias y de gobierno.

En tercer lugar, el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común si presenta la particularidad de constituir, en buena parte de su texto, una mera refundición de leyes preexistentes, en otras incorpora regulaciones sin antecedente real en nuestro Derecho que requerirían una reflexión sobre su justificación y sus consecuencias que la estrechez del calendario impediría en términos reales. Un mero ejemplo a este respecto lo constituye la nueva regulación del procedimiento de elaboración de normas por parte de las administraciones públicas (iniciativa legislativa y potestad reglamentaria) que recibe un tratamiento normativo inadecuado, derivado del enfoque disociado apuntado que diferencia entre aspectos orgánicos y procedimentales, que quedarían regulados cada uno de ellos por distintos textos legales.

Por todos estos motivos, el Grupo Parlamentario Socialista formula la siguiente propuesta de veto al presente Proyecto de Ley y propone su devolución al Congreso de los Diputados.