

Francisco Javier Arrieta Idiakez
Dirección y coordinación

Consecuencias jurídicas de la transición digital. Especial mención al empleo

LABORAL

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS
DE LA TRANSICIÓN DIGITAL.
ESPECIAL MENCIÓN AL EMPLEO**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de publicaciones

CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA TRANSICIÓN DIGITAL. ESPECIAL MENCIÓN AL EMPLEO

Francisco Javier Arrieta Idiakez

Dirección y coordinación

AUTORES

Vega María Arnáez Arce

Francisco Javier Arrieta Idiakez

Alberto Atxabal Rada

Enrique Gadea Soler

Eba Gaminde Egia

Santiago Larrazabal Basañez

Gonzalo Martínez Etxeberria

Colección: Atelier Laboral

Director:

José Ignacio García Ninet

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social



Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2025 Los autores

© 2025 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: atelier@atelierlibros.es

www.atelierlibrosjuridicos.com

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-19773-89-0

Depósito legal: B 14802-2025

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona

www.addenda.es

Impresión: Safekat

Capítulo 4

LA INCORPORACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Vega María Arnáez Arce

Profesora titular de Derecho Administrativo
Universidad de Deusto

1. CONTEXTUALIZACIÓN

El ordenamiento jurídico vigente protege la esfera jurídica de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas bien a posteriori, mediante el sistema de recursos administrativos o el control judicial de su actividad por Jueces y Tribunales; o bien de manera preventiva, a través del procedimiento administrativo¹.

En cualquiera de sus ámbitos sectoriales de actuación, al servicio del interés general, las Administraciones y Entidades del Sector Público están obligadas a respetar una sucesión de formalidades y trámites a partir de los que expresar sus decisiones respetando en todo momento los procedimientos regulados en las diferentes normas jurídicas que integran el derecho administrativo².

A lo largo de la historia se han señalado diferentes motivos que justifican la formalización o burocratización de la actividad de las Administraciones Públicas,

1. Véase el preámbulo de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE número 236, de 2 de octubre de 2015.

2. SANTAMARÍA PASTOR, 2009: 25.

que tienen como fundamento su concepción como una forma de introducir medios de control con respecto del ejercicio de las potestades administrativas³.

En este sentido, el Informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en junio de 2013 tiene como punto de partida el convencimiento de que un contexto económico competitivo requiere unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles⁴.

Igualmente, el Programa nacional de reformas de España del año 2014 se refiere expresamente a la aprobación de las nuevas leyes administrativas como una medida para el impulso y la racionalización de la actuación de las instituciones y entidades del sector pública, mejorando la eficiencia en el uso y la gestión de los recursos públicos y aumentando su productividad.

En este contexto, el 1 de octubre de 2015 se aprobaron las leyes 39 y 40, de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente, operando lo que se ha considerado una reforma integral y estructural del derecho administrativo que permite ordenar como se articula la organización del sector público y su relación con los ciudadanos⁵.

En este sentido, la Constitución Española de 1978 se refiere expresamente al procedimiento administrativo común en su artículo 105 como cauce de formalización de la actuación de las Administraciones y Entidades del Sector Público⁶.

El procedimiento administrativo está integrado, por lo tanto, por el conjunto de trámites y de actuaciones que han de respetar tanto las Administraciones y Entidades del Sector Público como los particulares, en su condición de interesados legítimos; trámites y formalidades que tienen como objetivos los de la obtención, almacenamiento, procesamiento, evaluación y comunicación de información implicada en la aprobación de disposiciones administrativas generales o en la adopción de resoluciones administrativas concretas⁷.

Desde el punto de vista del ciudadano, el ordenamiento jurídico administrativo configura el procedimiento administrativo como una garantía para proteger sus derechos e intereses legítimos, por una parte y como mecanismo de refuerzo de su confianza en la legitimidad de la actuación de los poderes públicos, por otra⁸.

Sin embargo, no se puede obviar que la complicación y complejidad de la tramitación de los procedimientos administrativos en numerosas ocasiones lo convierten en una carga para los ciudadanos, que demandan, cada vez más, la agilización de los procedimientos y su simplificación.

En este sentido, la doctrina administrativista ha visto la revolución de las tecnologías de la información como una oportunidad de simplificación de los

3. SANTAMARÍA PASTOR, 2009: 26.

4. INFORME DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2013: 143.

5. Véase el preámbulo de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE número 236, de 2 de octubre de 2015.

6. SANTAMARÍA PASTOR, 2009: 29.

7. DOMENECH PASCUAL, 2014: 17.

8. DOMENECH PASCUAL, 2014: 19.

cauces formales de actuación de las administraciones públicas y, por ende, del acercamiento en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos⁹.

Y ello, por cuanto queda fuera de toda duda, que el progreso vivido en lo relativo a las precitadas tecnologías de la información durante los últimos años tiene una significativa repercusión en la tramitación de los procedimientos administrativos, legislativamente configurado como un conjunto de trámites que tienen por objeto la obtención, el almacenamiento, procesamiento, evaluación y comunicación de información¹⁰.

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha afectado de manera significativa a la forma en que se configuran las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos.

Circunstancia que ya fue tenida en cuenta de una manera incipiente por las, ahora derogadas, Leyes 30/1992, de 26 de noviembre y 11/2007, de 22 de junio, que regulaba el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, siendo esta última la que otorgó carta de naturaleza legal a las nuevas tecnologías de la información, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y la consiguiente obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho de los ciudadanos pueda ejercerse.

En la actualidad, y tal y como se señala en el preámbulo de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos debe constituir la forma de actuación habitual de las Administraciones Públicas como garantía de la realización y respeto de los principios de eficacia y eficiencia, ahorrando costes de tramitación y reforzando las garantías de los interesados, toda vez que la constancia de documentos y actuaciones en archivos electrónicos facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados¹¹.

2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Tal y como ha quedado antecedentemente señalado, la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación a la actuación de las Administraciones Públicas y la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos contribuirá a un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de

9. Véanse, entre otros, DOMENECH PASCUAL, 2014: 25; CIERCO SEIRA, 2008: 19; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, 2009: 333; VALERO TORRIJOS, 2013: 274.

10. DOMENECH PASCUAL, 2014: 25.

11. Véase el preámbulo de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE número 236, de 2 de octubre de 2015.

objetividad, coordinación, eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.

Se analizan brevemente, a continuación, algunas cuestiones importantes relativas al significado, contenido y alcance de los principios generales en el Derecho administrativo.

Partiendo de un punto de vista lingüístico, al margen de consideración jurídico-administrativa alguna, la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA ha definido los principios como la «base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia». Sin embargo, la incorporación de este concepto al mundo del Derecho ha planteado importantes problemas a la hora de su concreción y caracterización jurídica.

En este sentido, debemos tener en cuenta que, tradicionalmente, los principios generales del Derecho han sido considerados desde dos perspectivas diferentes: una iusnaturalista y otra positivista. La postura iusnaturalista los ha identificado con el conjunto de los valores éticos y morales universales emanados del Derecho natural. Por otra parte, en un planteamiento positivista, entendiendo por tal aquél que parte del análisis y de la interpretación del Derecho vigente para afrontar el estudio de las instituciones y de los conceptos jurídicos, los principios son las pautas informadoras y los criterios fundamentadores del propio Derecho positivo del que ellos mismos se deducen¹².

En un contexto del análisis del concepto y las características de los principios a la luz del Derecho vigente como el que nos ocupa, los principios generales del Derecho son el sustento y el fundamento último de la totalidad del ordenamiento jurídico¹³, contienen las pautas básicas de la interpretación jurídica y son, al mismo tiempo, fuentes del Derecho.

Pues bien, a partir de la formulación de esta conceptualización de los principios generales del Derecho, debemos realizar las siguientes puntualizaciones. En primer lugar, si hay algo que ha caracterizado especialmente a los principios jurídicos es la ambivalencia y ambigüedad de su definición; cuestión dotada de una notable trascendencia jurídica en tanto que no sólo condiciona sino que determina su propia importancia y eficacia jurídica¹⁴. El problema de la indeterminación o abstracción de los principios generales del Derecho se agudiza, aún más, al tratar de identificarlos o de enumerarlos, de manera que, con el fin de intentar superar este obstáculo se ha potenciado una postura positivista o de reconocimiento único y exclusivo de los principios que estén expresamente incorporados como tales en el texto de alguna norma jurídica.

En segundo lugar, debemos poner de manifiesto que es, precisamente, su funcionalidad como fuentes del Derecho y como pautas o criterios fundamentadores e interpretativos del ordenamiento jurídico y de todas sus instituciones, lo

12. ARCE Y FLÓREZ-VALDÉS, 1990: 38 a 40.

13. , 1971: 296 a 300.

14. ARCE Y FLÓREZ-VALDÉS, 1990: 51.

que les hace merecedores de su calificación como *principios jurídicos* o *principios generales del Derecho*¹⁵.

*En tercer y último lugar, destaca el papel fudamentador y estructural de los principios jurídicos puesto que el ordenamiento jurídico es mucho más que una simple adición de normas jurídicas*¹⁶. En este sentido, DEL VECCHIO, nos ha anticipado la pista para la superación de una concepción o de un planteamiento exclusivamente positivista del ordenamiento jurídico al referirse a la «la necesidad de recurrir a semejantes criterios [a los principios], y en general a la razón jurídica natural, se mantiene viva por ser necesariamente incompleto todo el derecho positivo»¹⁷.

2.1. Los principios generales en el Derecho administrativo

Ciñéndonos a nuestro objeto de estudio, vamos a trasladar este concepto y la definición de sus características y su régimen jurídico al ámbito del Derecho administrativo para estudiar la importancia que han tenido, y tienen, los principios jurídicos en este sector del ordenamiento. Asimismo, debemos ponderar en qué medida la planificación está dotada de un valor jurídico principal. En este sentido, tendremos que resolver diferentes hipótesis acerca de si es, o no, posible predicar de la planificación características propias de los principios como son, entre otras, las de permanencia, inmutabilidad y universalidad; o si se puede afirmar que la planificación, como los principios, sirve como fundamento y soporte jurídico, más que como instrumento o cauce de ordenación y orientación de la actuación de los poderes públicos¹⁸.

No cabe duda acerca de la importancia de los principios jurídicos como fundamento, criterio interpretativo y auténtica fuente del Derecho. En este sentido, se ha pronunciado nuestra doctrina apoyándose en ellos a la hora de formular una concepción del ordenamiento jurídico superadora de su descripción como un compendio o como una mera adición de leyes o de normas jurídicas escritas¹⁹. En este sentido, estamos de acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA cuando afirma que «la tipificación de supuestos de hecho por el legislador no puede jamás agotar la variable y prolífica riqueza de situaciones capaz de presentarse en una vida social cuya evolución nada detiene»²⁰.

Estas reflexiones acerca de la interpretación del ordenamiento jurídico como algo más que un compendio o una suma de normas jurídicas relativas al funcionamiento y a la organización del Estado tienen su fundamento en la teoría del ordenamiento jurídico de SANTI ROMANO, quien, a partir del concepto de insti-

15. ARCE Y FLÓREZ – VALDÉS, 1990: 79.

16. GONZÁLEZ VICEN, 1997: 46.

17. SANTAMARÍA PASTOR, 1971: 115.

18. RIVERO, 1951: 291; DE LA CRUZ FERRER, 1986: 441 - 445.

19. CASTILLO BLANCO, 1998: 38.

20. DE ASÍS ROIG, 1991: 209

tución jurídica, ha sistematizado la esencia de todo el Derecho en la organización y en las interacciones que se establezcan entre estas instituciones, bien entre ellas mismas o bien con respecto a los administrados. Con la formulación de su teoría ordinamental, ROMANO ha consolidado la citada tendencia de matización del iuspositivismo radical y, como consecuencia, ha abierto la puerta a una nueva concepción del ordenamiento jurídico entendido como la totalidad de la organización administrativa del Estado junto con la estructura de principios y de relaciones jurídicas que surjan como derivadas de ella²¹.

Esta teoría del ordenamiento jurídico se ha incorporado, no sin ciertos matices, a la doctrina jurídica española²².

Desde la óptica de la Filosofía y la Teoría general del Derecho, se expresó al respecto BOBBIO indicando que «dada la importancia que ha tenido y continúa teniendo en la ciencia jurídica italiana la teoría de la institución (...), la tesis aquí esbozada del ordenamiento jurídico como sistema normativo complejo puede ser considerada como una transcripción en términos normativos de la teoría del Derecho como institución...», Seguidamente, añade otra importante salvedad o matiz que tiende a superar o a explicitar la teoría institucional u organizativa del ordenamiento jurídico que introdujo en la doctrina contemporánea SANTI ROMANO. En este sentido, BOBBIO ha tomado como punto de partida para rechazar la idea de un ordenamiento jurídico como sinónimo de un conjunto de normas, que ROMANO entendió las normas como limitadas a un tipo concreto de norma, las normas de conducta y, efectivamente, BOBBIO comparte con el autor italiano que el ordenamiento jurídico es mucho más que un conjunto de normas de conducta, es un conjunto de instituciones dotado de mecanismos y engranajes adecuados y necesarios para el buen funcionamiento de la sociedad y la buena marcha de las cosas. Sin embargo, estos mecanismos e instrumentos están también conformados o configurados a través de normas, a las que ha calificado como *normas de segundo grado*. Finalmente, ha criticado que la teoría de SANTI ROMANO no aclara el concepto de organización, básico y central de toda esta teoría; se trata, según BOBBIO, «... del concepto que ROMANO introduce para superar la definición del Derecho como norma (...). Pero qué entiende por organización no ha quedado muy claro. Se sabe que la organización es anterior a

21. MARTÍN – RETORTILLO BAQUER, 1963: 114 a 190.

22. Concretamente, en el seno de la doctrina administrativista española destacamos la identificación con los planteamientos de ROMANO que han protagonizado, entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ al afirmar que «el ordenamiento jurídico es sustancialmente organización, estructura, posición de un ente social como tal ente y entre sus miembros. Allí donde hay un ente social organizado (...) hay también Derecho, hay un ordenamiento jurídico en sentido propio», en GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, 2002: 67 y 68 y BASSOLS COMA, 1976: 588, para quien «La teoría ordinamental de SANTI ROMANO (...) se caracteriza por rechazar la visión puramente normativa del fenómeno jurídico para buscar su fundamento último en el orden social. Frente a la visión analítica que proporciona la posición normativa, SANTI ROMANO propone un nuevo enfoque más rico en perspectivas y sugerencias que se cifra en una primera aproximación hacia la contemplación unitaria del fenómeno jurídico, como unidad trascendente, objetiva y apriorística a las distintas normas que lo integran».

las normas, que la institución es un ordenamiento jurídico, que es Derecho en cuanto que es organización social, e incluso que la organización social es el fin característico del Derecho, y, en fin, que una norma se convierte en jurídica en virtud de la organización, porque el Derecho es organización y entre sus manifestaciones está también la de poner normas (...). La teoría de la institución ha tenido que recurrir a un concepto tan vago como el de organización porque le ha faltado el concepto de las normas de segundo grado (...), sospecho que el concepto de organización, que tiene una posición clave en la teoría institucional, ha quedado indefinido porque no podía definirse más que recurriendo a la noción de normas de segundo grado, cuyo resultado es la organización. Lo que la teoría institucional llamó «organización» es el efecto de una serie de actividades de protección y de creación de normas no abandonadas al ocaso o a la evolución espontánea de la sociedad, sino reguladas a su vez por otras normas del sistema. Por tanto, un sistema social organizado, una institución en el sentido de ROMANO, en vez de ser un sistema prenormativo, como se ha creído siempre, es un sistema normativo más rico y rígido: es en definitiva un sistema normativo complejo...»²³.

Del mismo modo, ATIENZA ha matizado, más recientemente, la teoría del ordenamiento jurídico de Romano, de acuerdo con los postulados de BOBBIO, apuntado que «... incluso a los que defienden que el Derecho es una institución, o un conjunto de instituciones [Tesis central de la Teoría ordinamental de SANTI ROMANO], podría replicárseles en términos normativistas: las instituciones, al fin y al cabo, son conjuntos de normas o, cuando menos, un aspecto particularmente importante de las mismas es de carácter normativo: hay normas que regulan quiénes forman parte de una institución (...), qué tipos de acciones pueden emprenderse para satisfacer los fines de las instituciones, cómo se relacionan unas instituciones con otras...»²⁴.

Teniendo en cuenta la importancia de los principios generales del Derecho en el ordenamiento jurídico-administrativo, sobre todo, desde el punto de vista de su funcionalidad y eficacia jurídica como soportes y fundamento del mismo, permite adherirnos a la interpretación de la teoría del ordenamiento jurídico de SANTI ROMANO que ha hecho GARCÍA DE ENTERRÍA cuando afirma que «la ciencia jurídica no tiene otra misión que la de desvelar y descubrir, a través de conexiones de sentido cada vez más profundas y ricas, mediante la construcción de instituciones y la integración respectiva de todas ellas en un conjunto, los principios generales sobre los que se debe, por consiguiente, expresarse el orden jurídico (...). De modo que en hacer patente esa oculta y profunda vida de los principios está la augusta función del científico del Derecho»²⁵.

23. ROMANO, 1963: 308 a 321

24. ATIENZA, 2001: 61

25. GARCÍA DE ENTERRÍA, 1963: 33 y 34. También en su manual se ha pronunciado al respecto diciendo que «... el sentido unitario del ordenamiento jurídico se expresa, antes que en el agregado de normas casuísticas que en él se integran, en un conjunto de principios estructurales ...», véase en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2022: 69.

Por lo tanto, y finalizando esta presentación del concepto de los principios generales del Derecho, podemos decir que queda acreditada su importancia y funcionalidad como presupuestos necesarios para la aplicación práctica y la realización efectiva del Derecho administrativo, una rama del Derecho caracterizada, desde siempre y cada día más, por su constante transformación y evolución²⁶.

2.2. Distinción entre principios, fines y valores del ordenamiento jurídico

Los principios generales del Derecho, a pesar de su vigencia e importancia como criterios estructurales básicos y necesarios en todo el ordenamiento jurídico, no constituyen un concepto pacífico, o perfectamente acotado, a pesar de su vigencia e importancia como criterios estructurales básicos y necesarios en todo el ordenamiento jurídico. Se caracterizan, más bien, por la abstracción de su contenido y de su eficacia jurídica.

En este sentido, es frecuente la referencia a conceptos próximos, en ningún caso sinónimos, a los principios, que complica tanto la definición precisa de su significado como la determinación de su funcionalidad y eficacia jurídica. En concreto, nos referimos a la confusión entre los conceptos de *principios generales*, *fines* y *valores* del ordenamiento jurídico. Así pues, entendemos oportuna, o mejor necesaria, alguna reflexión acerca de esta imprecisión terminológica, puesto que mal vamos a valorar la posible definición principal de la planificación administrativa sin acotar previamente el significado y alcance de los principios jurídicos.

En primer lugar, en lo que respecta al binomio *fines* y *principios jurídicos*, se diferencian en que los *principios*, como fundamentos y soportes del Derecho que son, establecen las premisas que determinan y caracterizan la estructura previa del ordenamiento jurídico, condicionando, *a priori*, su esencia. Sin embargo, cuando hablamos de los *fines* del ordenamiento jurídico, entendemos por tales, aquellos postulados que marcan la dirección de las actuaciones de los poderes públicos y, por consiguiente, los objetivos, las metas y, en definitiva, la finalidad última a la que se dirige el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, vemos que no es lo mismo hablar de *fines* que hablar de *principios generales* del Ordenamiento jurídico²⁷.

En segundo lugar, tanto los *principios* como los *valores* fundamentales son conceptos, también, muy próximos en cuanto que ambos contienen las pautas relativas a la definición del marco fundamental de desarrollo y desenvolvimiento del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, también de las directrices que condicionan la actuación de los poderes públicos. Así pues, ¿cuál es el matiz que

26. CLAVERO ARÉVALO, 1952: 94; GARCÍA DE ENTERRÍA, 1963: 203 a 212; VILLAR PALASÍ, 1999:143.

27. CLAVERO ARÉVALO, 1952: 101.

diferencia el significado de estos términos?, ¿se puede considerar que estamos ante dos conceptos sinónimos?

El problema de la confusión conceptual y de la ambivalencia de estos términos deriva, básicamente, de la concurrencia de dos circunstancias: la ambigüedad característica de las acepciones con las cuales han sido definidas, desde el punto de vista semántico, incluso, por una parte, y, la abstracción con la que las partes dogmáticas de la Constitución los ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico como auténticos conceptos jurídicos indeterminados, por otra²⁸.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, lo verdaderamente importante es la delimitación, del ámbito de aplicación, de la vigencia y de la eficacia jurídica de los *fin*es, los *valores* y los *principios generales*. En este sentido, estamos de acuerdo con PAREJO ALFONSO cuando afirma que «la diferencia entre valor y principio no es de cualidad, sino de grado (...), tanto los valores como los principios son, para el Derecho, normas y sólo normas, construidas con conceptos jurídicos y cuya eficacia ha de establecerse, consecuentemente, en términos rigurosamente jurídicos (...). Consecuentemente, la eficacia jurídica de los valores debe ser la misma que la de los principios. La diferencia entre la de unos y otros estriba no en su mayor o menor extensión, sino en su alcance, en correspondencia con el hecho de lo único que separa los valores de los principios es el grado de densidad prescriptiva, de determinación de su contenido significativa. La menor extensión del círculo de certeza positiva o negativa de los conceptos de valor y la correlativa mayor extensión de la zona de incertidumbre acerca de su significado concreto han de tener, como es obvio, adecuado y cabal reflejo en las consecuencias que se pretendan extraer de su eficacia, pero tanto en el orden de la interpretación (...), como en el de la crítica de otras normas (...) y en el de la proyección normativa (para fundamentar otras reglas, incluso las de solución de casos concretos en supuestos de laguna legal) ...»²⁹.

2.3. Funcionalidad y eficacia jurídica de los principios generales del Derecho

Desde el punto de vista de la funcionalidad y de la eficacia jurídica de los principios generales del Derecho vamos a exponer, siquiera brevemente, el modo en que éstos se han incorporado al ordenamiento jurídico, a partir del análisis de las tareas que realizan en el ordenamiento jurídico, así como de las consecuencias jurídicas que implica su necesario respeto y su realización efectiva.

Los principios generales del Derecho se han caracterizado siempre por la especial importancia de las funciones que tienen encomendadas. Su definición condensa, en sí misma, la trascendencia de su propia esencia; se llaman *principios* porque son los «soportes primarios estructurales del sistema entero del or-

28. GARCÍA DE ENTERRÍA, 1984: 14 a 16 y PAREJO ALFONSO, 1991: 31 a 38.

29. PAREJO ALFONSO, 1991: 129 a 131.

denamiento, al que por ello prestan todo su sentido», son *generales* porque «trascienden de un precepto concreto y organizan y dan sentido a muchos» y del *derecho* porque se trata de «fórmulas técnicas del mundo jurídico y no simples criterios morales»³⁰. En definitiva, la especial importancia de los principios generales del Derecho deriva de su necesidad y validez como soportes del marco jurídico general del ordenamiento que debe mantenerse estable, apoyándose en ellos, mientras la legislación sectorial y la actividad pública van evolucionando y adaptándose a las circunstancias cambiantes de la realidad³¹.

Así pues, acerca del papel que desempeñan los principios jurídicos dentro del ordenamiento jurídico, VILLAR PALASÍ los ha clasificado, bien como principios sustantivos, «máximas compendiadas del Derecho vigente»; bien como principios informadores, entendiendo por tales aquellos que tienen encomendada la misión de «informar axiológicamente todo el ordenamiento jurídico»; o bien como criterios interpretativos del Derecho e informadores de la actividad de los poderes públicos³². Por lo tanto, desde el punto de vista de su funcionalidad, los principios generales del Derecho son, al mismo tiempo, fuente del Derecho, supletoria de la ley y de la costumbre; criterios informadores y de interpretación de las normas y los comportamientos jurídicos y, por último, fundamento o soporte estructural del ordenamiento jurídico³³.

En primer lugar, la importancia de los principios como fuente autónoma del Derecho la formuló, para el Derecho administrativo francés, RIVERO a partir de la afirmación de su valor en el Derecho positivo, «... como parte integrante esencial del orden jurídico (...). El principio se basta a sí mismo y la voluntad de los órganos investidos del poder legislativo o constituyente no altera para nada su autoridad...»³⁴. De igual modo, DEL VECCHIO ha confirmado el valor de los principios como auténticas fuentes materiales del Derecho, y su carácter supletorio, cuando indica que los principios generales del Derecho son las fuentes a las que los jueces han de acudir «... siempre que no sea posible resolver una controversia aplicando una disposición precisa de la ley...»³⁵.

De este modo, se ha consolidado la definición de los principios generales del Derecho como auténticas fuentes materiales del Derecho, lo que significa, siguiendo a DE ÁNGEL, que pueden ser invocados «... en los pleitos o en las Sentencias judiciales (...); se explica [de esta forma] su juego en la vida práctica del Derecho, puesto que constituyen genuina fuente del Ordenamiento jurídico

30. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., 2022: 83.

31. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., 2022: 84.

32. VILLAR PALASÍ, 1999 129 a 133.

33. ARCE Y FLÓREZ-VALDÉS, 1990: 58; GORDILLO CAÑAS, 1990: 46.

34. No obstante, y a pesar de coincidir con este autor en la afirmación de la funcionalidad de los principios generales como auténticas fuentes del Derecho no es posible predicar para éstos la misma eficacia jurídica que la que tienen las leyes escritas, al menos en el Derecho español, puesto que el legislador ha calificado expresamente, en el apartado 4 del artículo 1 del Código Civil, a los principios generales del Derecho como fuentes subsidiarias, esto es, aplicables sólo en defecto de ley o costumbre.

35. DEL VECCHIO, 1971: 43.

(art. 1.4) y, aunque se trate de reglas no escritas, encierran notable valor para resolver conflictos jurídicos...»³⁶. Por lo tanto, la calificación de los principios jurídicos a partir de su funcionalidad como fuentes del Derecho no es ociosa, ya que, como tales, están dotados de una eficacia y de un valor normativo concreto y determinado, a pesar de su carácter supletorio, es decir, aunque se apliquen a la resolución de los conflictos jurídicos únicamente en los casos de inexistencia de ley o costumbre³⁷.

Del mismo modo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha dado por sentado el valor de los principios jurídicos, constitucionalmente reconocidos, como auténticas fuentes materiales del Derecho. Así, a partir de la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero³⁸, el Tribunal Constitucional ha considerado que «... todos los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución (...) tienen valor normativo o aplicativo y no meramente programático, y, por lo mismo, informan el conjunto del ordenamiento jurídico (...) y participan de la fuerza derogatoria de la Constitución en relación con las leyes preconstitucionales contrarias a las mismas...» (Fundamento jurídico primero, letra B).

En segundo lugar, el propio Código Civil ha apuntado, en el apartado 4 del artículo 1, el carácter informador de los principios generales del Derecho, junto a su funcionalidad como fuentes supletorias del Derecho. Pues bien, a esta de-

36. DE ÁNGEL YAGÜEZ, 1987: 249 y MANS PUIGARNAU, 1979: 12.

37. Se puede extraer una síntesis del pronunciamiento doctrinal acerca de la naturaleza de los principios jurídicos como fuentes del Derecho, a partir de las afirmaciones de, entre otros, los siguientes autores: ARCE Y FLÓREZ-VALDÉS ha indicado que «... solamente conectando el tema de los principios generales del Derecho a esa función supletoria [de fuente supletoria del Derecho] es dónde adquiere sentido el planteamiento sobre el orden jerárquico de las fuentes...», a lo que, a continuación añade que la consideración de tales principios como fuentes no significa otra cosa que la de proporcionar al Juez una «... orientación y guía en la búsqueda de la solución adecuada al caso, una fuente remota de inspiración para la decisión que ha de tomar y un fundamento último en que apoyarla (...), a la vez, fijan también un límite a su arbitrio, garantizando que la decisión no está en desacuerdo con el espíritu del ordenamiento jurídico, y, en definitiva, que sus resoluciones (...) no pugnen con la conciencia social...», en ARCE Y FLÓREZ Y VALDÉS, 1990: 58, 89 y 90; CLAVERO ARÉVALO ha apuntado, también, la importancia de los principios como fuente supletoria del Derecho poniendo de manifiesto que «... la aplicación de los principios generales del Derecho se nos presenta como solución de Derecho constituido al problema de las lagunas de Ley...», en CLAVERO ARÉVALO, 1952: 52; COSCULLUELA MONTANER ha reiterado, igualmente, el valor de los principios como fuentes del Derecho, especialmente en el Derecho administrativo en el que «... constituyen la norma a aplicar en defecto de otras normas administrativas. Esta aplicación de los principios generales del derecho tiene preferencia respecto de otras normas del Derecho privado, puesto que el Derecho administrativo constituye un ordenamiento [autónomo] y no meras normas especiales integrables en sus lagunas por las normas del Código Civil...», en COSCULLUELA MONTANER, 2003: 133; GORDILLO CAÑAS ha reiterado la importancia de los principios en su función de fuentes del Derecho al indicar que «... la inclusión de los principios generales en el elenco de las Fuentes no responde a la deferente obsequiosidad de la Ley, que, con reconocimiento de su propia limitación, quisiera rendir tributo al fundamento que, limitándola, la sostiene; se trata, por el contrario, de adjuntar a la Ley la válvula de seguridad que garantice su reinado absoluto. Principios, pues, pero no anteriores a la Ley y por encima de ella, sino extraídos de la Ley y para extender su eficacia hasta impedir el vacío normativo (...).

38. B.O.E., núm. 47, de 24 de febrero de 1981.

finición de los principios como criterios informadores del ordenamiento jurídico, ATIENZA y RUIZ MANERO han añadido, desde la óptica de la Filosofía del Derecho, la posible formulación de un nuevo concepto de principios, a partir de su eficacia como criterios explicativos, justificativos, interpretativos e, incluso, legitimadores o controladores del ejercicio de las potestades por los poderes públicos, basándose en su «... capacidad [la de los principios] para sintetizar una gran cantidad de información: la referencia a unos pocos principios nos permite entender cómo funciona una institución jurídica en el conjunto del ordenamiento jurídico, y en relación con el sistema social (...). Los principios nos permiten también entender el Derecho (...) como un conjunto ordenado, esto es, como un conjunto dotado de sentido (...). Esta doble capacidad de los principios para presentar de una manera breve y ordenada un sector (o todo) un ordenamiento jurídico no es ni más ni menos que lo que suele llamarse sistematización del Derecho. Y como ésta es la función principal que, se supone, ha de realizar la ciencia jurídica (...), los principios juegan aquí su papel fundamental...»³⁹.

En el mismo sentido, pero a partir de un planteamiento jurídico-administrativo, DEL VECCHIO se refirió a la eficacia de los principios generales como pautas de interpretación jurídica al afirmar que «... tales principios, a pesar de tener un carácter ideal y absoluto (...) no pueden prevalecer *contra* las normas particulares (...), ni destruirlas en ningún caso, pero tienen valor, sin embargo, sobre y dentro de tales normas, puesto que representan la razón suprema y el espíritu que las informa...»⁴⁰.

Entre la doctrina administrativista española se ha resaltado, también, la importancia de esta función informadora o interpretativa que desempeñan los principios. En opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA su importancia es tal que «... sin ellos, todo este proceso esencial de traducción de la ley en la vida jurídica efectiva y su incesante movilidad no tendrían explicación posible (...). El pensamiento por principios generales encuentra decisiva confirmación en el trabajo práctico de aplicación legal más simple...»⁴¹. En definitiva, y con el fin de facilitar la mejor comprensión de lo que significa afirmar que los principios jurídicos están dotados de un carácter informador o de una virtualidad interpretativa del ordenamiento jurídico, resulta suficientemente aclaratoria la conclusión de este autor cuando afirma que «... la elección del criterio interpretativo, que es un *prius* lógico para abordar la comprensión de un texto (...), no puede hacerla el juez (...) sin acudir a los principios generales, que son los únicos instrumentos dis-

39. ATIENZA, M.; RUIZ MANERO, 1996: 20.

40. DEL VECCHIO, 1971: 137 y 138.

41. GARCÍA DE ENTERRÍA, 1963: 193, 199 y 200; Posteriormente, tras la promulgación de la Constitución en 1978, ha adaptado esta reflexión al nuevo contexto jurídico y político consolidado a partir de nuestra Norma Fundamental afirmando que «... un Estado donde el poder del Estado, democráticamente formado, está vinculado al Derecho, en el sentido de sus valores materiales y de sus principios generales (...) (incluso para los «principios rectores de la política social y económica» no configurados técnicamente [por la Constitución] como derechos subjetivos prescribe que «informarán la legislación positiva y la práctica judicial»», en «Principio de legalidad...», *loc. cit.*

ponibles para dar sentido a las instituciones y para articular éstos en el sistema general del ordenamiento...»⁴².

En tercer lugar, y para terminar esta exposición relativa a las funciones que realizan los principios jurídicos, no podemos dejar de citar la trascendencia de su eficacia y especial valor como fundamentos últimos y soportes del ordenamiento y que, como tales, definen la esencia de la organización y de la actuación de las Administraciones Públicas, de cualquier otra institución del Estado y también de los ciudadanos. Así, en palabras de RIVERO «si se tiene en cuenta que los principios de los que el Consejo de Estado se constituye como guardián se refieren estrechamente, bien al respeto de la persona humana y de su dignidad, bien a la naturaleza de las cosas, no puede dejar de pensar a este respecto en las «leyes no escritas» que trascienden los imperativos del poder, es decir, en una palabra, en el Derecho natural»⁴³.

En el mismo sentido se ha pronunciado GUASP, desde el planteamiento de los principios en la Teoría general del Derecho, al describirlos como los elementos que han proporcionado, y que proporcionan, al Derecho «... la subsistencia necesaria para que pueda descansar del modo estable que su posición de equilibrio le exige...»; a continuación niega el origen jurídico de tales principios diciendo que «... el fundamento del Derecho [y los principios son fundamentos del Derecho] no puede hallarse en nada que sea sustancialmente jurídico, porque es indiscutible que nada puede apoyarse en sí mismo, sino en otra realidad ajena, la cual, justamente por serlo, es la única que le puede servir de sustentación...»⁴⁴. Sin embargo, como ya hemos visto, los principios están integrados en el Derecho, forman parte del ordenamiento jurídico, y no sólo eso, sino que lo integran y lo estructuran como sus pilares básicos que son; además, el propio Código Civil los ha citado e incorporado expresamente como fuente del Derecho.

Desde la perspectiva del Derecho administrativo, CLAVERO ARÉVALO ha sintetizado muy acertadamente el carácter fundamentador de los principios jurídicos a partir de la enumeración de diferentes aspectos en los que entiende que se ha manifestado con más notoriedad esta funcionalidad de los principios: «... el pri-

42. GARCÍA DE ENTERRÍA 1963: 23 y 24. Así mismo, otros autores han descrito esta funcionalidad de los principios generales del Derecho. Entre ellos, ARCE Y FLÓREZ-VALDÉS, 1990:58 y 59 los ha calificado como criterios «informadores del ordenamiento jurídico», en la medida en que entiende que «... es el principio el que da verdadero sentido y otorga su contenido real a la norma, a través de su interpretación...»; DELGADO BARRIO, 1991: 2314-2315, se ha referido a un momento concreto de la vida jurídica en el que se produce una clara aplicación y desarrollo de este carácter informador de los principios, en el momento de su toma en consideración por los Jueces y Tribunales, los cuales han de actuar, en todo caso, «... partiendo de los principios —explícitos o implícitos— que informando las normas jurídicas trazan el modelo de convivencia al que ha de ajustarse la decisión del conflicto (...). Corresponde a los principios la función de iluminar el trecho que separa las normas del modelo de convivencia que el ordenamiento implica y que necesariamente ha de salvarse para la realización del valor superior que es la justicia...», en sus «Reflexiones sobre el artículo 106.1 CE: el control jurisdiccional de la Administración y los principios generales del Derecho».

43. RIVERO, 1951: 300.

44. GUASP, 1971 289 y 290.

mero, ofreciendo solidez y confirmación a la solución que en la ley o costumbre se encuentra. En el segundo, fecundando las reglas aisladas que en la Ley se encuentran y ampliando el círculo de su eficiencia y aplicación, deduciendo de la masa de disposiciones concretas del Derecho positivo los más generales principios. Tal forma específica y técnica de aplicación de los principios generales del Derecho está encomendada principalmente a la analogía, bien de la ley, bien del Derecho...»⁴⁵.

Finalmente, teniendo en cuenta estas consideraciones, así como la eficacia jurídica de que están dotados los principios generales del Derecho, habremos de valorar en qué medida participa la planificación administrativa de esta triple funcionalidad de los principios y, así, confirmar o negar su definición como uno de ellos.

2.4. Clasificación de los principios generales del derecho

Desde el punto de vista de la Teoría General y la Filosofía del Derecho se ha puesto de manifiesto la existencia y la vigencia dentro del ordenamiento jurídico de diversas categorías de principios⁴⁶. En este sentido, ATIENZA Y RUÍZ MANERO han confirmado la inexistencia de un concepto único y unívoco relativo a los principios generales del Derecho en nuestro ordenamiento jurídico, sino que existen diversas categorías o expresiones de los mismos. En concreto, estos autores han enunciado su clasificación principal en base a tres criterios: por su contenido, por su rango o posición jerárquica y por la forma en que se ha instrumentalizado su juridificación o incorporación al ordenamiento⁴⁷.

45. CLAVERO ARÉVALO, 1952: 75. A favor de este planteamiento se han posicionado, entre otros, ARCE Y FLÓREZ – VALDÉS, 1990:63 y 64, para el que los principios son «... las ideas cardinales que constituyen su origen [el del Derecho] o fundamento; que están dotadas de un alto grado de generalidad; que por ello gozan de gran compresión en el ámbito de lo jurídico (omnicomprensión); que pertenecen a las más amplias formulaciones del Derecho...». COSCULLUELA MONTANER, 2003:52 ha afirmado que «... es falso reducir el Derecho al mundo de las normas escritas; más aún, el ordenamiento se estructura conforme a unos principios generales, cuya fuerza normativa está expresamente reconocida por nuestra legislación y que (...) trascienden ampliamente a las puras normas escritas, aunque a veces aparezcan recogidas en ellas...» y CASTILLO BLANCO, 43: cuando dice que «... el valor de los principios generales del Derecho, sobre todo si se han recogido constitucionalmente, alcanza una expresión fundamental en el ordenamiento jurídico español dado que expresan las convicciones sociales y jurídicas más profundas de la sociedad. Son la expresión, en definitiva, de los cimientos en que asentamos nuestra convicción (...). Su valor y alcance es sumamente necesario en un sistema jurídico en que, como el actual vive a un ritmo frenético y donde encontrar los hilos que nucleen el sistema se convierte en una importante, sino principal, función de los operadores jurídicos...».

46. En concreto, a partir de las palabras de GUASP, 1971:309, relativas a la circunstancia de que «... más allá de la paz y de la justicia no hay ninguna otra categoría general que pueda considerarse como *Principio auténtico del Derecho*...».

47. En primer lugar, respecto a su contenido, los principios son, normalmente, generales, abstractos, de carácter descriptivo y programático. En segundo lugar, atendiendo a su posición o a su

Desde el punto de vista del Derecho administrativo, y trasladando al ordenamiento jurídico español la clasificación de los principios elaborada por RIVERO para el Derecho francés, se pueden distinguir las siguientes categorías de principios: en primer lugar, el conjunto de reglas, principios y valores superiores del ordenamiento jurídico, las cuales, en palabras de RIVERO no son otras sino las «emanadas de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789», lo que trasladado al ámbito del ordenamiento jurídico español vigente se refiere a los principios constitucionalizados expresamente a lo largo del texto de la Constitución Española de 1978; en segundo lugar, las reglas o los postulados de naturaleza técnica y jurídica que han sentado las bases de la organización y del funcionamiento del Estado y de sus instituciones; y en tercer lugar, fuera del ámbito jurídico, los principios morales y los postulados éticos propios del Derecho natural⁴⁸.

Por último, si partimos de que todos los principios generales del Derecho no son iguales, habremos de proceder a su oportuna clasificación. En este sentido, se pueden distinguir dos criterios o dos pautas de clasificación de los principios; por una parte, según cuál haya sido su origen formal, es decir, según el modo en que se hayan incorporado al Derecho y, por otra parte, en función de su rango jerárquico o de la posición que ocupan dentro del ordenamiento jurídico.

En el primer caso, considerando su origen formal, los principios jurídicos pueden ser explícitos o implícitos. Los principios explícitos están expresamente reconocidos como tales por el ordenamiento jurídico. A partir de la promulgación y entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, los principios explícitos se dividen, a su vez, en constitucionalizados y positivizados. Los constitucionalizados son aquellos que han sido calificados como tales principios por el propio texto de nuestra Norma Fundamental y que, como consecuencia, participan de un rango o de una posición de superioridad jerárquica especial⁴⁹. Por

rango jerárquico, han clasificado los principios como primarios, «... aquellas pautas de comportamiento (...) dirigidas a guiar la conducta de la gente...»; o secundarios, entendiendo por tales aquellos que tienden a «... guiar el ejercicio de los poderes normativos públicos (la creación o aplicación de normas) de los órganos jurídicos...»; en tercer, y último, lugar, teniendo en cuenta el modo en que se han incorporado al ordenamiento jurídico, diferencian los principios explícitos, «... formulados expresamente en el ordenamiento jurídico...» de los implícitos o «... extraídos a partir de enunciados presentes en el ordenamiento jurídico...». Además de esta exposición de los criterios de clasificación de los principios generales del Derecho, y anticipándose a los posibles matices que se puedan formular al respecto, ATIENZA Y RUIZ MANERO han indicado que no se trata de criterios de clasificación excluyentes sino que «... todos los principios de los que puede predicarse que guían la conducta de los destinatarios de las normas jurídicas en general constituyen al menos el criterio de valoración de esa misma conducta por parte de los órganos de aplicación...», véase todo lo relativo a esta cuestión en *Las piezas del Derecho... op. cit.*, págs. 5 y 6.

48. RIVERO, 1951: 294.

49. GORDILLO CAÑAS, 1990:78, ha descrito la prevalencia de los principios jurídicos constitucionalizados cuando afirma que «... en ella [refiriéndose a la Constitución Española de 1978] se encuentra la primera y más inmediata derivación normativa de los valores inspiradores del modelo organizativo social que, en cuanto formulados en la Constitución, obtienen de la misma el valor

otra parte, los principios positivizados se pueden definir como aquellos que han sido objeto de incorporación formal y expresa al texto de las diferentes normas jurídicas, los cuales no pueden, en ningún caso, contradecir a los principios constitucionalizados, principios superiores o primarios del ordenamiento jurídico⁵⁰. Por otra parte, los principios jurídicos implícitos son todos aquellos que, a pesar de no estar expresamente citados o enunciados como tales ni en la Constitución ni en las normas jurídicas, forman parte del ordenamiento. Se trata de principios que se deducen o se extraen de la propia naturaleza de las cosas y que son necesarios para asegurar el lógico, racional y, en definitiva, correcto funcionamiento de las instituciones jurídicas, en lo que se refiere a la ordenación de los medios disponibles a los fines previstos⁵¹. Así pues, a pesar de que se trata de principios que no han sido expresamente enunciados como tales desempeñan una importantísima labor como criterios interpretativos y como pautas fundamentadoras del Derecho que les ha hecho susceptibles de incorporarse a la categoría de los principios estructurales e institucionales básicos del ordenamiento jurídico, la cual, de acuerdo con GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ comprende a todos aquellos principios que, al margen de su constitucionalización o positivación expresa, definen la esencia de la organización y del funcionamiento del Estado y de sus instituciones, en la medida en que realizan

«informador» del ordenamiento jurídico...»En este sentido, la Constitución Española ha constitucionalizado y garantizado el respeto de los siguientes principios jurídicos: legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en el apartado 3 del artículo 9 y, en relación con la organización y la actuación de las Administraciones Públicas, en el apartado primero del artículo 103, el constituyente ha consagrado y dotado de rango constitucional a los principios de objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad.

50. Esta distinción entre principios jurídicos constitucionalizados y positivizados ha sido puesta de manifiesto, entre otros, por COSCULLUELA MONTANER, 2003: 133-136; Díez-PICAZO GULLÓN, 1979:190, al afirmar que en nuestro ordenamiento se pueden integrar, también, los «... principios no recogidos en la Constitución Española (...). Lo que ocurre es que este segundo plano de principios no podrá estar nunca en contradicción con el primero [esto es, con los que hayan sido expresamente constitucionalizados]...»; LEGUINA VILLA apuntado que los principios «... pueden ser codificados o incorporados a las leyes o a las normas escritas y (...), de hecho, es éste un fenómeno cada vez más habitual en la práctica del sistema de producción normativa (...). La Constitución Española de 1978 no ha sido ajena a este fenómeno, optando por constitucionalizar una parte muy significativa [como hemos visto] de los principios generales de nuestro ordenamiento jurídico. Con ello, la Constitución ha resuelto un problema teórico y práctico de primera importancia: el relativo al valor jurídico de tales principios (...). La Constitución se ha inclinado por adoptar una concepción ordinalista y principialista de nuestro Derecho objetivo (...), además ha querido seleccionar deliberadamente alguno de estos principios para dotarlos del valor jurídico de la propia norma suprema del ordenamiento...», *op. cit.*: 11 y 12 y PARADA VÁZQUEZ, quien ha incidido en la importancia que para la eficacia jurídica y la validez de los principios jurídicos tiene su positivización concluyendo que precisamente, «... ha sido el legislador el que les ha dado vida positivizándolos...», *loc.cit.*

51. Entre estos principios jurídicos implícitos se pueden citar, siguiendo a RIVERO, entre otros, los de «... continuidad del servicio público (...), atención, adaptabilidad o adecuación a las circunstancias excepcionales...», en «Los principios generales...», *op. cit.*: 295.

una importante función como «... soportes primarios estructurales del sistema entero del ordenamiento, al que por ello prestan todo su sentido...»⁵².

En segundo lugar, atendiendo a la posición jerárquica de los principios generales del Derecho dentro del ordenamiento jurídico-administrativo español, la promulgación y la entrada en vigor de nuestra Constitución de 1978 ha condicionado tanto la determinación de su rango como el régimen jurídico de sus relaciones. En este sentido, estamos de acuerdo con DE OTTO cuando apunta que «... los principios generales del Derecho que menciona el Código Civil como fuente han de entenderse modificados en su contenido a partir de la supremacía de la Constitución Española, que contiene múltiples principios, superiores, por su rango constitucional, a los que informan o pueden deducirse del ordenamiento...»⁵³. En cualquier caso, estos dos criterios de clasificación de los principios jurídicos que hemos citado están tan indisolublemente unidos que se confunden incluso, puesto que al fin y al cabo será el origen jurídico formal de los principios el que determine su especial posición o rango jerárquico⁵⁴.

52. Para GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2022: *loc.cit.*, estos principios estructurales, tanto si han sido constitucionalizados o positivizados, como si se trata de principios implícitos deducidos del propio funcionamiento del ordenamiento jurídico, «... trascienden a las normas concretas y (...) son, a la vez, núcleos de condensación de valores ético-sociales y centros de organización del régimen positivo de las instituciones y animadores de su fundamento...». Sin embargo, en la doctrina administrativista española, otros autores se han referido a la categoría de los principios estructurales del Derecho con un significado diferente a este que nosotros hemos indicado y los han descrito como aquellos emanados o deducidos exclusivamente de las disposiciones legales, con el propósito de diferenciarlos de los principios de carácter ideológico, basados en consideraciones sociales, políticas e ideológicas y, en ningún caso jurídicas. Véanse, en este sentido, las reflexiones de IGARTÚA SALAVERRIA, 1996:538.

53. DE OTTO, 1995: 138-159. A continuación, como ejemplo de la superioridad jerárquica de unos principios sobre otros, se ha referido al Principio de legalidad, entendido como el «sometimiento pleno a la Ley y al Derecho», tanto de la actuación de las Administraciones Públicas como de su organización y funcionamiento; en definitiva, como una vinculación positiva al Bloque de legalidad, ya que «... no basta con que la Administración no contradiga el ordenamiento jurídico, sino que es preciso que actúe de conformidad con él...».

54. Esta conclusión acerca de la interacción entre los criterios de clasificación de los principios generales del Derecho la han incorporado a la doctrina administrativista española GARCÍA DE ENTERRÍA, 1963: 87, cuando afirma que «... la Constitución ha dado rango supremo al principio de legalidad, formulado en términos generales como uno de los principios básicos del ordenamiento, en el artículo 9.3 (...). Aparte de esta proclamación general, la Constitución ha precisado luego dicho principio de legalidad en varias de sus aplicaciones específicas [por ejemplo en el artículo 103.1]...»

2.5. Algunas consideraciones sobre los principios implicados en el procedimiento administrativo: objetividad, eficacia y coordinación

2.5.1. El principio de objetividad

En el seno de una Administración Pública propia de un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro, el principio de objetividad en el servicio a los intereses generales destaca como uno de los principios constitucionales de actuación administrativa. Ello es así porque en este contexto, la adjetivación del Estado como democrático implica la consolidación de un sistema administrativo que se articule y funcione de acuerdo con directrices objetivas y al margen de cualquier tipo de servidumbre política y de toda implicación ideológica⁵⁵.

De esta forma, entendemos que la consagración constitucional de este principio es especialmente relevante, básicamente por dos motivos: primero, porque refuerza e intensifica el proceso de profesionalización creciente en el que está inmersa nuestra Administración y, segundo, porque se erige como una garantía de los ciudadanos con respecto al servicio de los poderes públicos en su tarea de realizadores y garantes del interés general.

2.5.2. El principio de eficacia

A medida que nuestro modelo de Estado ha ido avanzando hasta su calificación por la Constitución como un Estado social y democrático de Derecho, se ha producido una evolución paralela en los principios jurídicos que lo sustentan y conforman. En este sentido, la eficacia se ha consolidado como uno de los principios constitucionales que definen la esencia y el modo de ser y de actuar de nuestra Administración Pública⁵⁶.

De este modo, partiendo de la definición del Derecho administrativo como aquel sector del ordenamiento jurídico que regula las garantías de los administrados frente al conjunto de privilegios de los poderes públicos, la eficacia se

55. Así se ha pronunciado GARCÍA DE ENTERRÍA cuando dice que en nuestro actual modelo de Estado democrático se hace cada vez más acuciante «la exigencia de un gobierno sometido a reglas objetivas, no dejado al arbitrio de los elegidos, y no hay otras reglas objetivas formalmente exigibles en la sociedad que las que son Ley y Derecho», *Democracia, jueces y control ...*, *op. cit.*, págs. 112 y 113.

56. Así, sobre la operatividad y trascendencia del principio de eficacia constitucionalizado en el artículo 103.1, véase lo que han dicho, entre otros, DELGADO BARRIO quien, al analizar su ejecución en el ámbito judicial ha señalado que «... sirve de criterio para elegir una entre las variadas soluciones posibles (...). En otros supuestos, el Tribunal Supremo contempla las exigencias del principio de eficacia para atenuarlas, moderarlas o restringirlas armonizándolas con las consecuencias que indudablemente derivan de la funcionalidad propia de un Estado de Derecho...», en «Reflexiones sobre el artículo 106.1 CE...», *op. cit.*, pág. 2334.

erige como uno de los principios jurídicos básicos de este nuevo modelo de Administración y como una garantía de los ciudadanos⁵⁷.

Ahora bien, a la vista de estas consideraciones nos formulamos a continuación la siguiente hipótesis, ¿cómo se mide o se valora la eficacia de la actividad administrativa?, o lo que es aún más importante, ¿de qué forma, o a través de qué instrumentos, se ejecuta este principio constitucional de eficacia?

Pues bien, en cuanto a la valoración de la eficacia de la actuación administrativa, del mismo modo que respecto a cualquier otra organización privada, habremos de atender al grado de cumplimiento de los objetivos que la Administración en cuestión tenga encomendados, tanto desde el punto de vista social, económico, político y jurídico⁵⁸.

2.5.3. El principio de coordinación

El concepto de coordinación ha sido incorporado a nuestro ordenamiento como uno de los principios constitucionales que rigen la actuación de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias. Así pues, como tal principio jurídico debe procurar que la actuación pública se acomode a sus exigencias⁵⁹. Sin embargo, estudiar la coordinación significa enfrentarnos al aná-

57. En este sentido, estamos de acuerdo con FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ cuando dice que «la Administración de la [estricta] legalidad está superada y (...) es necesario sustituirla por la Administración de la eficiencia [de la eficacia, diríamos nosotros]...», en «¿Desaparece el recurso contra reglamentos?», *Revista de Administración Pública*, núm. 65, 1971, pág. 144. Del mismo modo, VILLAR PALASÍ ha afirmado que «el edificio del Derecho administrativo se sustentaba, hasta hace muy poco, en una única clave, el sistema de garantías (...). Hoy, el protagonista de la actividad administrativa no es ya la garantía, sino la eficiencia. Una y otra no están reñidas; más la primera perspectiva de una institución ha pasado a ser su *eficacia* [la cursiva no está en el original], quedando la garantía como su característica institucional. Una administración sin eficacia viene a ser hoy como un cuchillo que no corta...», en *Administración y Planificación*, *op. cit.*, págs. 117 y 118.

58. Para DE LA CRUZ FERRER, la eficacia del funcionamiento y de la actuación de los poderes públicos, en general, se mide a través de la verificación del «... grado de cumplimiento de los objetivos asignados a una organización...», así como relacionando «... los resultados obtenidos con los recursos económicos invertidos por la organización...», *Apuntes de Derecho público...*, *op. cit.*, pág. 266. Para COSCULLUELA MONTANER la eficacia se mide teniendo en cuenta la «... adecuada relación entre la medida adoptada y el objetivo perseguido...», en «Reflexiones sobre los presupuestos constitucionales y de Derecho comunitario europeo y los principios generales de Derecho público económico», *Estudios de Derecho público económico. Libro Homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, pág. 135. En palabras de PAREJO ALFONSO la eficacia se mide, en el Derecho administrativo, en términos de «... satisfacción de los objetivos sociales...», en *Estado social y Administración Pública...*, *op. cit.*, pág. 100; a lo que añade en otro momento que la eficacia sirve para «... enjuiciar la aplicación de los medios y la consecución de los fines u objetivos (...)». Con la extensión de la actividad del Estado y su formalización al más alto nivel bajo la fórmula de Estado social de Derecho se plantea ya también en términos de cumplimiento de fines y objetivos, de producción para el Estado de resultados y, por lo tanto, de rendimientos de sus organizaciones, esencialmente, las administrativas..., en *Eficacia y Administración...*, *op. cit.*, págs. 90, 91 y 99.

59. En opinión de ÁLVAREZ RICO, se trata de un Principio jurídico fundamental para la organización y para la actuación administrativa; véase en *Principios constitucionales de organización*

lisis de un concepto jurídico indeterminado que impregna con su presencia la absoluta totalidad de la realidad jurídico-administrativa, tanto en la organización como en la actuación de los poderes públicos⁶⁰.

La coordinación implica siempre la idea de un resultado o un final ordenado y coherente de la actividad y del funcionamiento de las Administraciones Públicas. No obstante, al igual que ocurre con la planificación, se trata de un concepto especialmente abstracto y ambiguo que adquiere diferentes matices según la perspectiva desde la que lo estemos analizando. No es lo mismo, por lo tanto, estudiar la coordinación en el ámbito de las relaciones interadministrativas que analizar la coordinación desde la perspectiva de su definición como una cualidad de la actuación pública, o lo que es más como el resultado o el fin de la misma.

Desde el punto de vista de las relaciones interadministrativas, la coordinación se refiere a la interrelación de los diferentes órganos administrativos que forman parte de la estructura de la Administración Pública. En este ámbito, la coordinación se confunde con otros conceptos paralelos como los de cooperación y colaboración, ya que los tres sugieren la necesidad de articular las relaciones entre los poderes públicos de tal forma que quede garantizado el funcionamiento ordenado y sistemático de la Administración Pública en cuanto a las relaciones entre los órganos que la integran. Sin embargo, no son términos sinónimos porque existe un matiz en su significado y alcance que los convierte en conceptos próximos, pero no idénticos.

3. LA DIGITALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Constitución Española de 1978, en su artículo 105 consagra el procedimiento administrativo como cauce formal que dota de legitimidad a la actuación de las Administraciones Públicas, obligadas a cumplirlo y respetarlo en todos sus trámites.

Es por ello, por lo que el análisis y valoración de la incidencia de la digitalización de la actuación de las Administraciones Públicas parte del estudio de las

de las Administraciones Públicas, Dykinson, Madrid, 2ª ed., 1997, pág. 71. También SÁNCHEZ MORÓN ha destacado la importancia de este principio de actuación pública en «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa*, núm. 230/231, págs. 19 a 21.

60. Para CORCUERA ATIENZA el problema de la definición del término coordinación consiste, básicamente, en un «... problema de voluntad política. En el caso de que tal voluntad [coordinadora] exista, aparecen los mecanismos susceptibles de realizarla...», en «Participación de las Administraciones autonómicas y locales en la economía», *Congreso de Derecho público en la economía*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, vitoria-Gasteiz, 1988, pág. 314. Por otra parte, según PAREJO ALFONSO se trata de «... una necesidad insita en la condición misma de las organizaciones administrativas (...) que juega y opera en las relaciones internas y externas de las organizaciones y constituye, así, un principio jurídico de validez general...», en *Estado social y Administración Pública...*, *op. cit.*, pág. 137.

novedades introducidas en la tramitación del procedimiento administrativo por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

En este sentido, siguiendo al profesor GAMERO CASADO, debe tenerse en cuenta la vocación del derecho administrativo por regular la realidad social y económica y su carácter, inevitable y necesariamente, adaptativo, le exige anticiparse a los nuevos requerimientos y demandas de los ciudadanos, atenderlos y, en definitiva, liderar cualquier proceso o intervención dirigida a satisfacer y atender las necesidades sociales existentes⁶¹.

En el contexto actual, en el que el uso de las tecnologías de la información y comunicación se ha extendido de una manera generalizada en todos los estamentos sociales y jurídicos, especialmente en el ámbito de las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, consecuencia, principalmente, de la pandemia de la COVID 19.

En palabras del profesor GAMERO CASADO «[...] la implantación de soluciones de administración electrónica se encuentra reputada como uno de los más eficaces instrumentos de simplificación administrativa. En particular, la digitalización de procedimientos administrativos que tiene lugar con la implantación de la administración electrónica es una ocasión propicia para la aplicación de técnicas de simplificación [...]»⁶².

El Título II de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, regula la actividad de las Administraciones Públicas, estructurándose en dos capítulos. El primero, relativo a las *normas generales de actuación*, identifica quienes son los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y dispone la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general o, en su caso, de adherirse al de la Administración General del Estado. Estos registros estarán asistidos por la red de oficinas de asistencia en materia de registros, que permitirán a los interesados que lo deseen presentar sus solicitudes en papel, las cuales serán convertidas posteriormente a formato electrónico.

En cuanto al archivo de las actuaciones que tienen lugar en el procedimiento administrativo, la Ley 39/2015 introdujo, como novedad, la obligación que tienen las Administraciones Públicas de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos administrativos tramitados y finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación de los documentos que lo conforman.

Por otra parte, la legislación vigente simplifica y aclara el régimen de validez y eficacia de las copias, por cuanto se definen los requisitos necesarios para que una copia sea tenida por auténtica, las características que deben reunir los documentos emitidos por las Administraciones Públicas para ser considerados válidos, así como los que deben aportar los interesados al procedimiento, estableciendo,

61. GAMERO CASADO, 2014: 76.

62. GAMERO CASADO, 2014: 110-111.

con carácter general, la obligación de las Administraciones Públicas de no requerir los documentos ya aportados por los interesados, por lo que se concluye que, con carácter general, en los procedimientos administrativos se pueden presentar copias de documentos, bien digitalizadas o en soporte de papel.

A continuación, en el capítulo segundo, *de términos y plazos*, el legislador establece las reglas para su cómputo, ampliación o la tramitación de urgencia de los procedimientos administrativos. Sobre este particular, y como consecuencia de la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, destaca la introducción del cómputo de los plazos por horas y la declaración expresa de los sábados como días hábiles, unificándose de este modo las reglas del cómputo de los plazos en el ámbito administrativo y en el judicial.

Se analizan, brevemente, a continuación, algunas de las cuestiones jurídicas que se plantean en la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, en los tres momentos o fases más relevantes de su tramitación: iniciación, instrucción y finalización.

3.1. La iniciación electrónica de los procedimientos administrativos

La incoación de los procedimientos administrativos, es sabido, que puede producirse de oficio, por la propia Administración Pública actuante, o a instancia de parte, a requerimiento de los interesados legítimos.

3.1.1. Iniciación del procedimiento a instancia de parte

La vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común distingue dos vías de iniciación del procedimiento a instancia de los interesados: la presentación de solicitudes (artículo 66) y la presentación de declaraciones responsables y comunicaciones previas (artículo 69).

La presentación telemática de estos escritos la ley exige a los interesados que accedan a los correspondientes registros administrativos electrónicos para lo que es necesario el acceso a las sedes electrónicas de las administraciones y entidades del sector público en cada caso actuantes, con su consiguiente identificación aportando el correspondiente certificado o clave de acceso electrónico⁶³.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado primero del artículo 66 de la Ley 39/2015 las solicitudes telemáticas que presenten los interesados deberán contener la identificación del medio electrónico en el que desean que se les practiquen las notificaciones, añadiendo que podrán indicar su dirección de correo electrónico y el dispositivo electrónico para que las Administraciones Públicas les *avisen* del envío o puesta a su disposición de la notificación.

63. TARDÍO PATO, 2022:13.

Merece significarse en este sentido, que el legislador establece una distinción entre la notificación de las resoluciones o actos administrativos y el aviso de notificación, que puede tener lugar por cualquier medio o red de distribución de comunicación, abiertas o restringidas como internet y telefonía fija o móvil, entre otras⁶⁴.

La presentación de solicitudes, declaraciones responsables o comunicaciones previas en un registro electrónico requiere la identificación electrónica del interesado a través de alguno de los sistemas previstos en la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, tales como los sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, los sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico, sistemas de clave concertada y cualquier otro que las Administraciones consideren válidos.

Todo ello, al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, se dicta en ejercicio de la habilitación normativa contenida en la disposición final sexta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en la disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, para llevar a cabo su desarrollo reglamentario en lo referido a la gestión electrónica de los procedimientos y el funcionamiento electrónico del sector público y garantizar, así, la efectiva aplicación e implantación de las previsiones que ambas leyes establecen, todo ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución⁶⁵.

3.1.2. Iniciación de oficio del procedimiento administrativo

El artículo 58 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común prevé la incoación de oficio de los procedimientos administrativos que se instrumenta jurídicamente a partir del acuerdo del órgano competente, bien por su propia iniciativa o bien como consecuencia de orden de su superior jerárquico, a petición razonada de otros órganos administrativos o previa denuncia de particulares.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 40 y 42 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector, en relación con el precitado artículo 58 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común, para la emisión vía electrónica del acto o del acuerdo de iniciación de los procedimientos administrativos por los órganos competentes de la Administración Pública actuante, debe tenerse en cuenta la previsión de que las Administraciones y sus órganos puedan identificarse según los correspondientes sistemas de identificación electrónica y estar firmados electrónicamente por el titular del órgano administrativo o del empleado público.

En este punto, debe tenerse en cuenta que la actuación administrativa electrónica *in genere* es diferente de la actuación administrativa automatizada. En el primer supuesto, se trata de actuaciones administrativas más amplias, en ejerci-

64. TARDÍO PATO, 2022:14-15.

65. B.O.E. número 77, de 31 de marzo de 2021.

cio de potestades administrativas y al servicio del interés general, a través del uso de tecnología y medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos.

Sin embargo, el artículo 41.1 de la vigente Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público entiende por actuación administrativa automatizada «cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público».

En su apartado segundo, el precitado artículo 41 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público añade que en el caso de las actuaciones administrativas automatizadas «deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente [...]. Asimismo, se indicará el órgano que deba ser considerado responsable a efectos de impugnación».

Como ejemplos de actuaciones administrativas automatizadas destacan la emisión automática del acuse de recibo de las solicitudes, escritos y comunicaciones recibidos en el registro electrónico; el intercambio automático de información con otras Administraciones y/o entidades del sector público, en el marco de los procedimientos de generación y emisión de certificados; la realización de copias auténticas de modo automatizado y la emisión de avisos de notificación por comparecencia en sede electrónica (artículo 27.1 de la Ley 40/2015 y 48.2 del Real Decreto 203/2021).

En ningún caso tienen naturaleza de actuación administrativo automatizada los actos de incoación de los procedimientos administrativos iniciados de oficio, así como tampoco las resoluciones que ponen fin a los mismos porque no pueden, en modo alguno ser emitidos electrónicamente sin la intervención directa de un empleado público⁶⁶.

3.2. La instrucción electrónica de los procedimientos administrativos

El artículo 70 de la Ley 39/2015 establece que «los expedientes administrativos tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita y la copia electrónica certificada de la resolución adoptada».

En lo que se refiere a los actos de instrucción del procedimiento de origen interno que sean necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos que sirvan de base y fundamento de la resolución del pro-

66. TARDÍO PATO, 2022:68.

cedimiento, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, pro el órgano instructor competente (artículo 75.1 de la Ley 39/2015).

En este sentido, las aplicaciones y sistemas de información que se utilicen en la instrucción de los procedimientos deben garantizar el control de los tiempos y los plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación, la transparencia y la publicidad de los procedimientos (artículo 75.2 de la Ley 39/2015).

En lo que respecta a las alegaciones de los interesados y a la presentación de documentos anexos, la Ley 39/2015 prevé la posibilidad de que se establezca reglamentariamente la obligación de su presentación por medios electrónicos para ciertos procedimientos y para 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 (artículo 16.5 párrafo segundo).

Se debe entender, por lo tanto, que como regla general es posible presentar las alegaciones y sus documentos anexos de modo facultativo, bien directamente por medios electrónicos en los registros electrónicos, bien de manera presencial para su posterior digitalización. Ello, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 16 de la Ley 39/2015.

Para la presentación electrónica el referido artículo 16.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común establece que podrán presentarse «a) en el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos» de cualquier otra entidad del sector público.

Añadiendo a tal efecto que «los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice [...] la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros».

Por su parte, el artículo 16.5 del precitada Ley 39/2015, regula la presentación física de las alegaciones y documentos anexos para su posterior digitalización señalando expresamente que «presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine las custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización».

3.3. La terminación electrónica de los procedimientos administrativos

Tal y como se establece en el artículo 70 de la Ley 39/2015, la resolución expresa es la forma normal legalmente prevista para la terminación de los pro-

cedimientos administrativos que, en el caso de los procedimientos electrónicos debe incorporarse copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

Estas resoluciones y propuestas de resolución electrónica deben incorporar, como todos los actos administrativos un contenido mínimo necesario que consiste en la identificación de las Administraciones y sus órganos, según los correspondientes sistemas de identificación electrónica y deben incorporar sello o firma electrónica, con los correspondientes sistemas.

Otra forma de terminación de los procedimientos administrativos son el desistimiento y la renuncia de los interesados que, en cuanto se afecta a la digitalización se traduce en la presentación de los escritos de renuncia y desistimiento por los ciudadanos con formato electrónico, en registros electrónicos, con firma electrónica obligatoria.

En relación con esta cuestión, debe ponerse de manifiesto la realidad de que, aunque no se trata de la forma normal legalmente establecida, en numerosas ocasiones la terminación de los procedimientos administrativos se produce como consecuencia de la inactividad de las Administraciones Públicas actuantes. Esto es, por caducidad o silencio administrativo. Pues bien, en ambos casos, cobra especial relevancia la problemática relativa a la puesta a disposición de las notificaciones y el aviso de notificaciones y publicaciones de los actos administrativos y el acceso a su contenido⁶⁷.

En este sentido, las notificaciones son los medios a través de las cuales las Administraciones ponen en conocimiento de los interesados la resolución o el acto administrativo dictado, con el fin de que éstos puedan ejercer su derecho de oposición y defensa. Para ello, las notificaciones están sujetas una serie de requisitos legales para ser conformes a derecho y en garantía de los ciudadanos⁶⁸.

Ello no obstante, y a pesar de lo extendido que está el uso de las tecnologías en nuestra sociedad, lo cierto es que hay deficiencias, y algunas se han puesto acuciantemente de manifiesto en los tiempos de la pandemia por la COVID 19, en el acceso mediante certificados electrónicos de manera regular a las direcciones electrónicas que los ciudadanos hayan habilitado o a las carpetas ciudadanas que permitan asegurar el acceso en periodos de diez días, por tratarse del plazo que establece la Ley 39/2015 en su artículo 43.2 como tiempo con el que cuentan los ciudadanos desde la puesta a disposición de una notificación para acceder a ella, con la consecuencia de entenderse rechazada por los interesados, en caso de no hacerlo, con las consecuencias, implicaciones y efectos jurídicos que esto produce en relación con la defensa de sus derechos subjetivos e intereses legítimos⁶⁹.

67. TARDÍO PATO, 2022:113.

68. MARCOS RAMÓN, 2022: 121 y 122.

69. MARCOS RAMÓN, 2022: 138.

4. CONCLUSIONES

I. Cualquier supuesto de actuación y relación de los ciudadanos sujeta a derecho administrativo se caracteriza, además de por su carácter vicario o de servicio al interés general, por su burocratización y/o formalismo, en todos los ámbitos sectoriales de su intervención.

Ello, por cuanto que, en todo caso, deben observarse una sucesión de formalidades y trámites a partir de los que las Administraciones y las entidades del sector público formalizan sus decisiones, respetando en todo momento los procedimientos regulados en las diferentes normas jurídicas que integran el derecho administrativo.

Frente a la actuación de los poderes públicos, el derecho administrativo vigente protege la esfera jurídica de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas bien a posteriori, mediante el sistema de recursos administrativos o el control judicial de su actividad por Jueces y Tribunales; o bien de manera preventiva, a través del procedimiento administrativo.

II. Desde el punto de vista de los ciudadanos, el procedimiento administrativo, como conjunto de trámites formalizados de actuación de las Administraciones Públicas, está legalmente configurado como una garantía para proteger sus derechos e intereses legítimos, por una parte y como mecanismo de refuerzo de su confianza en la legitimidad de la actuación de los poderes públicos, por otra.

Sin embargo, debe ponerse de manifiesto que la complejidad de la tramitación de los procedimientos administrativos en numerosas ocasiones lo convierten en una carga para los ciudadanos, que demandan, cada vez más, la agilización de los procedimientos y su simplificación.

III. Desde comienzos del siglo XXI, el progreso vivido en lo relativo a las precitadas tecnologías de la información tiene una significativa repercusión en la tramitación de los procedimientos administrativos, legislativamente configurado como un conjunto de trámites que tienen por objeto la obtención, el almacenamiento, procesamiento, evaluación y comunicación de información.

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha afectado de manera significativa a la forma en que se configuran las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos.

Circunstancia que ya fue tenida en cuenta de una manera incipiente por las, ahora derogadas, Leyes 30/1992, de 26 de noviembre y 11/2007, de 22 de junio, que regulaba el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, siendo esta última la que otorgó carta de naturaleza legal a las nuevas tecnologías de la información, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y la consiguiente obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho de los ciudadanos pueda ejercerse.

IV. En el contexto actual,, especialmente durante los últimos tres años desde la pandemia por la COVID 19, en el que el uso de las tecnologías de la información y comunicación se ha extendido de una manera generalizada en todos los

estamentos sociales y jurídicos, especialmente en el ámbito de las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas.

El Título II de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, regula la actividad de las Administraciones Públicas, estructurándose en dos capítulos. El primero, relativo a las *normas generales de actuación*, identifica quienes son los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas y dispone la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general o, en su caso, de adherirse al de la Administración General del Estado. Estos registros estarán asistidos por la red de oficinas de asistencia en materia de registros, que permitirán a los interesados que lo deseen presentar sus solicitudes en papel, las cuales serán convertidas posteriormente a formato electrónico.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AHUMANDA RAMOS (2001). En *Materiales para el estudio del Derecho administrativo*, Dykinson, Madrid.
- ÁLVAREZ RICO, M. (1997). En *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Dykinson, Madrid, 2ª ed.
- ARCE Y FLÓREZ-VALDÉS, J (1990). En *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*, Civitas, Madrid.
- ARIÑO ORTÍZ, G. (2001). En *Principios de Derecho público económico. Modelo de Estado. Gestión pública. Régimen económico*, Comares, Granada.
- ATIENZA, M. (2001). En *El sentido del Derecho*, Ariel, Barcelona.
- ATIENZA, M.; RUIZ MANERO, J. (1996). En *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona.
- BAENA DEL ALCAZAR, M. (2000). En *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 4ª ed.
- BOCANEGRA SIERRA, R. (2001). En *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid.
- CLAVERO ARÉVALO, F. (1952). En «La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 7, 1952.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2003). En: «Reflexiones sobre los presupuestos constitucionales y de Derecho comunitario europeo y los principios generales de Derecho público económico», *Estudios de Derecho público económico. Libro Homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín- Retortillo*, Civitas, Madrid.
- DE LA CRUZ FERRER, J. (1986). En «La elaboración y desarrollo de la Teoría de los principios generales del Derecho público francés», *Revista de Administración Pública*, núm. 111.
- DE OTTO, I. (1995). En *Derecho constitucional. Sistema de Fuentes*, Ariel, Barcelona, 4ª ed., 1995.

- DEL VECCHIO, V. (1971). En *Los principios generales del Derecho*, Bosch, Barcelona, 3ª ed.
- DELGADO BARRIO, F. (1991). En «Reflexiones sobre el artículo 106.1 CE: el control jurisdiccional de la Administración y los principios generales del Derecho», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, Tomo III.
- DOMENECH PASCUAL, G. (2014). En «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos» en *La simplificación de los procedimientos administrativos*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela.
- GAMERO CASADO, E. (2014). En «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado» en *La simplificación de los procedimientos administrativos*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1963). En «Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 40.
- GORDILLO CAÑAS, A. (1990). En *Ley, principios generales y Constitución: apuntes para una relectura, desde la Constitución, de la Teoría de las Fuentes del Derecho*, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid, 1990
- GUASP, J. (1971). En *Derecho*, Gráficas Hergón, Madrid.
- MANS PUIGARNAU, J.M. (1979). En: *Los principios generales del Derecho*, Bosch, Barcelona.
- MARCOS RAMÓN, M.I. (2022),. En «las notificaciones y las publicaciones electrónicas en el procedimiento administrativo» en *La digitalización en los procedimientos administrativos y en los procedimientos contencioso-administrativos*, Aranzadi, Cizur-Menor.
- PALOMAR OLMEDA, A. (1999). En «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones», *Documentación Administrativa*, núm. 254/255.
- RIVERO, J. (1951). En: «Los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo francés contemporáneo», *Revista de Administración Pública*, núm. 6.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992). En «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa*, núm. 230/231.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2009): *Principios de Derecho administrativo*, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid, 3ª ed.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1988). En *Fundamentos de Derecho administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- ROMANO, S. (1963). En *El ordenamiento jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, (Traducción de los hermanos MARTÍN-RETORTILLO BAQUER).
- TARDÍO PATO, J.A. (2022). En *La digitalización en los procedimientos administrativos y en los procedimientos contencioso-administrativos*, «La incidencia de la digitalización en los procedimientos administrativos», Cizur Menor.
- VILLAR PALASÍ, J.L. (1999). En *Principios de Derecho administrativo*, Universidad Complutense, Madrid, 4ª ed.