

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRONICO

CARLOS VILLACE FERNANDEZ¹

SUMARIO: I.- Introducción: el procedimiento administrativo. II. - Los principios generales del derecho. III. - Clasificación y caracterización de los principios generales. IV.- La administración electrónica. V. -La Ley del Procedimiento Administrativo Electrónico- Referencias Bibliográficas.

RESUMEN: El procedimiento administrativo se ha desarrollado normativamente para garantizar las relaciones de la Administración con los ciudadanos y con el fin de conseguir una mayor eficacia en la satisfacción del interés general. De esta forma se ha ido adecuando a las exigencias de una Administración y de una sociedad tecnológica, aprobando como respuesta a las nuevas necesidades de los ciudadanos la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, que instaura un nuevo marco normativo con el procedimiento administrativo electrónico. Con el fin de solucionar las lagunas o dudas en la aplicación de las normas en este nuevo entorno, es necesario destacar y caracterizar los principios generales que le son propios, y que pueden servir para la interpretación y aplicación de las normas que rigen para una Administración electrónica.

PALABRAS CLAVE: principios generales, Administración electrónica, procedimiento administrativo electrónico.

ABSTRACT: Administrative procedure is the method that Administrations have employed to reach their goals, focused on covering global interests and guaranteeing the rights and obligations of citizens.

Evolution and new demands of a modern Public Sector, led to an electronic Administration, and to new electronic relationships between citizens and Administration under the paradigm of electronic administrative procedure.

In this context, regulations about administrative procedure and digital implementation have built a new legal scenario limited by Constitution and other administrative laws, that will need to be oriented by principles of law, and more specifically, by principles of administrative procedure, in order to guarantee citizens' rights in their interactions with Public Administrations.

KEYWORDS: general principles, electronic Administration, electronic administrative procedure.

¹ Doctor en Derecho. Universidad Salamanca

I. INTRODUCCIÓN: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El establecimiento de un procedimiento administrativo para la Administración Pública, y por ello con potencialidad para generar unos principios generales de aplicación al mismo, habría que situarlo con la codificación de las normativas especiales realizadas en el Siglo XIX con la Ley de Bases para la redacción del Código Civil que sería posteriormente aprobado mediante el Real Decreto de 11 de febrero de 1889, el Código de Comercio el 22 de agosto de 1885, y las Leyes de Enjuiciamiento Civil de 1881 y Criminal de 1882, así como las del control contencioso-administrativo mediante la Ley de abril de 1845 y sus posteriores reglamentos para ordenar los conflictos jurídicos en materia económico administrativa, que serían las primeras reglas de Hacienda para la Administración General, y para el desarrollo de un procedimiento administrativo posterior, mediante la Ley de 19 de octubre de 1889, conocida como la Ley de Azcárate, para regular el procedimiento estrictamente administrativo o gubernativo para todos los Ministerios.

La Ley de Azcarate de 1889 pretendía ser una Ley común cuyas bases debería ser respetadas por los reglamentos departamentales, y con este fin establecía una regulación uniforme sobre la presentación de documentos, plazos, duración de los procedimientos, destacando ya la preceptiva notificación de los actos de la Administración, pero dejando al margen la regulación de las relaciones jurídicas entre la Administración y los ciudadanos.

Con independencia de la normativa anterior, la primera ley por excelencia del régimen jurídico y del procedimiento administrativo estaría contenida en los artículos 22 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (Ley 28/1957), y en la ley posterior de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (Ley 102/1958), refundiendo el régimen jurídico de la Administración del Estado, y el procedimiento administrativo, en concordancia con los principios constitucionales y de un procedimiento común para las Administraciones Públicas.

En este escenario, hasta la Ley del Procedimiento de 1958, el procedimiento administrativo se refería principalmente a los trámites y formalidades exigidas para la realización de los actos administrativos, y a las relaciones que, en su caso, pudiera realizar el particular ante la Administración, que se denominaría de jurisdicción administrativa. De esta forma, el procedimiento surgió como reflejo del derecho procesal, con un marcado carácter procesalista, vinculado al proceso o a un régimen formal de la actuación administrativa, y garantista, centrándose en los procedimientos en los que existen derechos de los interesados ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, la Ley del Procedimiento de 1958 como reconoce su exposición de motivos la necesidad de la reforma con esa “Ley innovadora”, para responder a las exigencias de una Administración moderna, y en que la

presencia del estado en todas las esferas de la vida exigía de un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permitiese dar la satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías del administrado.

Asimismo, la Exposición de Motivos de la Ley de 1958 (Ley 18 de julio de 1958, LPA, 1225-1227), concebía y definía al procedimiento administrativo como "un cauce formal de una serie de actos y tramites en que concreta la actuación administrativa para la realización de un fin", sin que sean preceptivos, que podrán darse, o no en cada caso según la naturaleza y características del procedimiento de que se trate", pues como señalaba, la preclusión, piedra angular de los formalismos de los procesos judiciales quedaría reducida al mínimo, pues con esa Ley, "la agilidad y la eficacia es lo que demanda la Administración moderna".

Posteriormente se irían incorporando otros elementos a la regulación del procedimiento administrativo mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero de modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo Común y del Procedimiento Administrativo, con su carácter instrumental para conseguir una mayor eficacia y servicio de los ciudadanos, y así avanzar en la modernización del Estado, la Administración y la sociedad, y para la propia concepción constitucional de distribución de competencias, junto con la regulación de los procedimientos y las garantías mínimas de los ciudadanos frente a las actividades administrativas, consagrando el principio democrático de la voluntad popular de una Administración al servicio de los ciudadanos (art. 103.1 CE) y como garantía de sus derechos (STS 20/09/1983).

Finalmente, la reforma de la citada ley mediante la Ley 30/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas, reforzaría la consideración del procedimiento con mayores garantías y derechos para el ciudadano, considerándolo como "el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto o expresar la voluntad de la Administración", con la novedad de su extensión a la regulación al denominado procedimiento electrónico administrativo de todas las administraciones públicas.

De esta forma, el procedimiento administrativo regulado por las diferentes normas legales, se ha convertido en una garantía de los derechos de los ciudadanos, a la vez que asegura la pronta y eficaz satisfacción del interés general, sirviendo de este modo para proteger tanto al interés público como a los administrados, y con ello a la recta aplicación de los preceptos legales que regulan el ejercicio de sus funciones frente a las posibles irregularidades en la actuación de la Administración, por lo que en relación al procedimiento, lo lógico es que resulte informado por los principios que responden a una y otra perspectiva.

II. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Los principios generales del derecho han dado lugar a un amplio abanico de propuestas y caracterizaciones por parte de la doctrina a lo largo de la historia del pensamiento jurídico, hasta el punto de que como señala Perez Luño, A (2011) ¿nos encontramos ante un mito jurídico?

En principio, una primera utilidad justificaría que, ante la insuficiencia normativa de la ley para solucionar todos los casos que pudieran presentarse, se acudió a los principios generales del Derecho como fuente supletoria de la ley, estando su valor condicionado a la necesidad práctica para resolver las lagunas del ordenamiento jurídico, entendida en la expresión más completa de Larenz, K (1994:364), para el caso de que la ley no contenga regla alguna para una determinada consideración del caso (guarda silencio), o bien no se ajusta según su sentido y fin, cumpliendo una función como *principia essendi* a los que les remite el ordenamiento jurídico en su calidad de fuentes normativas del mismo.

Desde este punto de partida, lo esencial de los principios generales como fuente del Derecho, va a consistir en fundamentar la necesidad de acudir a ellos como otras fuentes del Derecho que permitiesen solucionar cuantos casos no hayan sido especialmente previstos o contemplados por las normas concretas, porque como afirma certeramente Stamler, R (2018) las lagunas del Derecho son inevitables, ya que el propio Derecho lleva implícita la idea de limitación.

En esta perspectiva, hay que tener en cuenta las diferentes corrientes jurídico-filosóficas y su evolución, que intentaron explicar la sistematización del ordenamiento jurídico y la Ciencia del Derecho a través de la descripción y explicación de los conceptos y de las normas jurídicas con el fin de suplir las lagunas de la ley:

- a) Induciendo de las normas positivas los conceptos fundamentales de las mismas, de una forma deductiva (Ihering), o por abstracción de los institutos jurídicos, que siempre habrán de estar presentes en la interpretación de las normas (Savigny).
- b) Una evolución posterior atendió con Windscheid al sentido que el legislador otorgo a las palabras usadas por él mismo (Larenz, 1994:51) y a la situación jurídica del momento en que se promulgaron, para de esta forma poder comprender el fin perseguido por el legislador, lo que abriría el paso a las teorías objetivas de la interpretación, donde lo jurídicamente decisivo no será el fin perseguido por el autor, sino el significado inmanente y racional de la ley, de forma que ya no se trata de los que quiere el autor de la ley, sino lo que la ley quiere (Kholer), de forma que ante una ley defectuosa o incompleta, hay que atender al momento de la conexión con otras normas y con el momento del fin en el que se promulgaron (Binding), reconociendo asimismo de esta

forma para los principios generales su facultad para dar unidad al ordenamiento jurídico y para la aplicación de las normas en un contexto determinado.

- c) Otra evolución para la comprensión de la norma y su aplicación partirá de la concepción del Derecho (Bierling) como un todo, del que los hombres que forman parte de una comunidad reconocen como norma y regla de convivencia, con lo cual se presta atención no solo a la voluntad del legislador, ni al fin de la norma intrínsecamente considerada, sino a que toda interpretación complementaria a la ley requiere de “la consideración mejor posible de todos los intereses, estimando estos a partir de las líneas directrices dadas por el mismo Derecho positivo” (Larenz:64), lo que daría lugar a la denominada y conocida como la Jurisprudencia de intereses.
- d) Una última evolución que va más allá de la interpretación de los intereses, sería realizarla bajo el punto de vista del orden valorativo y axiológico, bien porque todo Derecho aspira conforme a su sentido general a la rectitud, en un intento de ser un Derecho recto (Stamler), o bien porque atiende a las relaciones sociales con las que fueron creadas las normas jurídicas, donde “la aplicación del Derecho no es simplemente un proceso de subsunción, sino de actuación de la voluntad dirigida a un fin, con el cual juegan un papel las valoraciones extraídas de la ley” (Larenz:144), ya sea de índole moral o por pragmatismo, pero donde lo importante es que, al basarse en un orden de valores positivados, debe orientarse a las intención de la Norma Fundamental, que será vinculante tanto para el legislador, como para el poder ejecutivo, o para la administración de justicia, porque todas las proposiciones normativas deberán ser interpretados según este orden supremo de valores.

Desde esta última perspectiva, ya no se parte solo de datos abstractos, empíricos o exclusivamente normativos para la interpretación de la ley, ni en sus fines, sino que los juicios de valor vuelven a formar parte del Derecho, en los valores que, si bien pueden identificarse a través de las leyes, son previos a ellas, encontrándose en la realidad social y en las convicciones de la comunidad que la ley pretende regular, como los *prima principia*, a modo de axiomas o postulados éticos, que deben inspirar todo el ordenamiento jurídico.

Este razonamiento es importante porque evidencia una doble naturaleza de los principios generales, axiológica y como presupuesto de la voluntad popular preexistente a la elaboración normativa, y por otra, como producto del Derecho, que lo descubre, lo describe y lo desarrolla en las normas, en la búsqueda de lo que es justo y valorado por la comunidad.

Y una vez que el Derecho se fundamenta en las convicciones jurídicas de la comunidad, los principios jurídicos serán los valores jurídicos propios de esa sociedad, porque como ha expresado García de Enterría,^E (1984) el origen del Derecho no es otro que la voluntad del pueblo, porque en sus vivencias sociales profundas y en la voluntad ética, es donde surge la exigencia de la justicia, al igual que otros valores que se consideraran como prioritarios o privilegiados por los ciudadanos, y por este motivo existe la voluntad de incorporarlos de esta forma en los textos constitucionales o normativos.

De esta forma, tomando como referencia la consideración de los principios generales del Derecho como principios ético-jurídicos, podemos describirlos como pautas orientadoras de normación jurídica que, como la *ratio legis* que, en virtud de su propia fuerza de convicción, pueden justificar decisiones jurídicas (Larenz: 418), y que se caracterizan:

- a) Por su contenido material de justicia, con la idea del Derecho tal como se muestra en la conciencia jurídica en general en una sociedad concreta.
- b) Son ordenamiento positivo, y gozan de protección procesal, si bien, aunque no son reglas directamente aplicables a los casos particulares, lo que mejor les caracteriza, es ser ideas directrices en la aplicación de las normas, que deberán imponerse en todo caso con validez normativa allí donde no exista o falte una norma legislada.
- c) Pueden ser expresados a través de cualquiera de otras fuentes, en parte por la legislación, la costumbre, en parte por la jurisprudencia de los tribunales, y otras vías de descubrimiento como pueda ser la doctrina, pero no por ello pierden su caracterización fundamental, y para vincular eficazmente no necesariamente necesitan de tener una autonomía normativa.
- d) En cuanto a la consideración de un criterio teleológico-objetivo, y también técnico jurídico, co-determinan la interpretación y la integración de las lagunas, y hay que darles igualmente valor a su función informadora y creativa, de forma que así están presentes en todos los ordenamientos de orden internacional, constitucional, o legislativo, y en los diferentes ámbitos de la vida social, económica, política o cultural.
- e) Algunas tienen rango de norma constitucional, otras están expresadas en las leyes, o se infiere de ellas, y como valores o pensamientos axiológicos, no admiten en algunos casos una definición concreta y determinada, se construyen y se reconstruyen continuamente, sometidos a interpretaciones y a su priorización en formas concretas en el ordenamiento positivo.

Tomando por válido la existencia de estos valores jurídico-éticos de la comunidad como principios jurídicos o generales del Derecho, existen asimismo diferentes lecturas para recocer su valor jurídico, en función de su necesaria incorporación a los textos normativos, o si por ser expresión de los valores jurídicos de la comunidad constituyen sin más los principios generales del Derecho:

- a) Por una parte, si son los valores ético-jurídicos de la comunidad, son sin más los principios generales del Derecho, los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico que se consideran como las convicciones ética-jurídicas de una comunidad (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 2002).
- b) O bien, son derecho positivo, aunque no normas precisas e independientes, porque se han recogido expresamente en el ordenamiento jurídico la existencia de ese valor jurídico positivado por el legislador o por la jurisprudencia (Esser: 68). En la misma línea y más explícito, para Larenz, K (1999), los principios solo forman parte del Derecho positivo cuando han sido positivizados por el legislador o por la jurisprudencia continuada; la única forma de conocer los principios del Derecho positivo, es en el Derecho positivo. O que al no ser más que juicios estimativos de valor, la objetivación de esos juicios o criterios será dada por la norma que tendrá que realizarlos (Cossio, 2019)
- c) O a su vez, con un planteamiento mixto, para Gordillo, A (2021), los principios generales del Derecho aparecen enraizados en la conciencia social y por ello inspiran el ordenamiento jurídico y constituyen su fundamento, porque en última instancia se trata de evitar las lagunas en la aplicación del derecho y de permitir de esta forma la Justicia. Sin embargo, los principios del Derecho son los del Derecho establecido, de tal forma que o se apoyan en una ley, o no hay lugar para ellos en el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, para su existencia y eficacia, obteniendo de esta forma validez en las distintas formas del ordenamiento (Vasconcelos, 1978).

En esta última línea, integrando estas perspectivas y ajustado a nuestro derecho positivo, para Garrido Falla, F (1985:397) los principios generales del Derecho presentan una doble acepción:

- a) Como principios que *informan* un determinado ordenamiento jurídico positivo escrito.
- b) Como principios del Derecho natural que deben *inspirar* el ordenamiento positivo.

De esta forma, las lagunas del ordenamiento deben ser suplidas por el Derecho natural, pero además todo ordenamiento jurídico está informado por una serie de principios, “que se inducen del propio ordenamiento, que completan e integran el sentido de las normas, y que se juzgan objetivamente para interpretarlas”, en el sentido previsto por el Código Civil cuando incluye tales principios en el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico (art.1.1) a la vez que puntualiza que, “se aplicaran en defecto de ley o costumbre”.

Esta es la tesis avalada por el Código Civil, cuando se refiere a que los principios se aplican en defecto de ley o costumbre, “sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico”, es decir, como reglas orientadoras para el conocimiento, interpretación y aplicación de las demás normas jurídicas (art. 1.4), e igualmente se recoge por la Constitución Española, que “positiviza” algunos principios convirtiéndolos en auténticas normas jurídicas. Además, existen otros principios que aun estando en la Constitución, juegan el papel previsto en el artículo 1.4 del Código Civil a falta de precepto constitucional expreso, y como criterio informador del ordenamiento jurídico, porque no dejan de ser normas básicas reveladoras de las creencias y convicciones de la comunidad respecto de los problemas fundamentales de su organización (Diez Picazo, 1983:171), y porque se consideran que forman parte del ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho.

Estos planteamientos abren paso al debate sobre la eficacia práctica de estos principios generales, sobre la que existen igualmente diferentes posturas doctrinales:

- a) Para García de Enterría *et al* (2002) los principios jurídicos del Derecho expresan valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, sobre los que se constituyen las convicciones ético-jurídica fundamentales de la sociedad, y por ello, son principios técnicos, fruto de la experiencia de la vida jurídica, de los operadores jurídicos, que se expresan en la organización alrededor de las instituciones, y que solo a través de ellos pueden ser conocidos, ya que cada institución está construida sobre uno o varios principios jurídicos que le son propios y específicos.
- b) Al estar definidos los principios como valores jurídicos-éticos cuya forma de demostrar su vigencia es mediante su aplicación en la comunidad porque están caracterizados por “su evidencia y eficacia” (De Castro, 1984:417), en la idea de que forman parte de la conciencia jurídica de la comunidad y expresan de esta forma su valor jurídico en la comunidad (Beladiez,2010:42) si bien son principios jurídicos cuya recepción en los textos legales es un requisito y la forma de demostrar su vigencia mediante su aplicación por los operadores jurídicos, porque “solo se hacen accesibles al conocimiento mediante la experiencia repetida y la

comparación entre las reacciones propias y análogas de los demás” (Larenz,1966:231).

Estos planteamientos parecen presuponer la necesidad de una objetivación de los valores sociales en los principios jurídicos, bien cuando la ley lo recoge, o cuando es aplicado por los tribunales y los operadores jurídicos como requisito de su realidad y eficacia. Sin embargo, son obligatorios desde que el Código Civil los reconoce expresamente la condición de fuente del Derecho, y además de que su condición jurídica se deriva de su propia naturaleza y existencia como expresión de un valor jurídico sentido por la comunidad (Beladiez, 2010:42), por lo que entiende que lo realmente importante no es que se encuentren expresa o implícitamente recogidos en los textos legales, sino que expresen un valor jurídico en la comunidad, y por ello se constituirán como auténticas fuentes del Derecho sin necesidad de un pronunciamiento de positivización, si bien otra cosa es que su vigencia tendrá que justificarse porque la solución al caso concreto es la proclamada por el propio principio jurídico general.

Esto es, el que no pueda derivarse de ninguna norma del sistema jurídico al caso concreto, no por ello significa que no puedan formularse proposiciones normativas a su respecto.

Sirva de antecedente la afirmación del jurisconsulto romano Ciceron avanzando la potencialidad de los principios generales, refiriéndose a las posibles lagunas del Derecho Civil que, no sería difícil conociendo los principios, resolver los casos nuevos que se presentan (Ciceron, Des Lois, Liv II, pararg XVIII), que en la versión francesa citada por Vasconcelos,A (1978:298) tiene una mayor sutileza,

“De la sortie on connaît bien les principes d’où se tirent les différentes parties du droit; et il ne sera pas difficile, avec un peu d’agilité d’esprit, tou les fois qu’un cas nouveau se presenterra, de porvenir à la solution, se chant de quel princepe elle dot de doire”

Otra cuestión es la que señala (Beladiez,2010), es que presentan una serie de peculiaridades, como es que carecen a priori de un supuesto de hecho definido, y por lo tanto su contenido no está formulado para un caso concreto, siendo por este motivo su naturaleza diferente al de las normas jurídicas escritas, pero en todo caso pueden ser expuestos a través de cualesquiera de las otras especies de fuentes del sistema jurídico, sea una ley, costumbre, jurisprudencia o por la doctrina, sin que pierdan su propia caracterización como proposiciones axiológicas y a su vez principios valorativos y constructores de un sistema jurídico.

Además, se argumenta que tampoco expresamente establecen la sanción que conlleva su incumplimiento, salvo el que se corresponda con los actos que infringen el ordenamiento jurídico en el que se integran (art. 62 y 63 LPAC), por lo que (Beladiez,2010) señala que esa menor eficacia cualitativa, se ve compensada por una mayor eficacia cuantitativa, porque la eficacia principal de los principios, es el deber de respetar el valor que ese principio contiene, y consecuentemente, la posible anulación de cualquier acto que lo contradiga en cualquiera que sea el ámbito normativo en que se produzca, por gozar de protección procesal al tener una valoración para la comunidad como principios éticos y de justicia (Legaz y Lacambra, L, 1960:571).

Por ello, la importancia de su mandato jurídico es la imposición de un deber genérico de carácter negativo, en el sentido de que prohíbe actuar en contra del valor por el consagrado, o que se produzcan los efectos desfavorables o contrarios a los contemplados en los principios que los orientan, y también de forma positiva, en el sentido que deben orientar y permitir bajo su contenido las normas que desarrollen alguno de estos principios.

Otra cuestión diferente es el de los principios constitucionales, reconocidos en el Capítulo II (derechos y deberes de los ciudadanos) que *vinculan* a todos los poderes públicos, y los recogidos en el Capítulo III (principios rectores de la política económica y social), que *informarán* la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes y autoridades públicas, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- a) Los principios generales constitucionalizados gozan de la superioridad formal que tiene la propia Constitución, y por ello, tal como reconoció la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico, pero igualmente participan de la fuerza derogatoria de los mismos frente a leyes anteriores, y poseen un sistema especial de tutela de los derechos y libertades del Capítulo II, lo que les concede un carácter de prevalencia sobre las mismas, y la confirmación de una forma explícita de su valor aplicativo y no meramente programático (García de Enterría, *et al* 2002:89).
- b) El valor normativo de la Constitución no se limita a los contenidos que tengan una prescripción preceptiva, sino a la totalidad de su contenido o a otros preceptos que se deriven de los valores especialmente protegidos, ya que como señala García de Enterría, *et al* (2002:110) "no hay palabra vana en la Constitución, y todas ellos como principios tienen valor normativo directo".
- c) Los jueces y Tribunales están obligados a interpretar y aplicar las leyes y reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, tal como se explicita en los artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y asimismo, conforme a la interpretación de estos mismos que resulten de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, en todo tipo de

resoluciones, y por ello integra tanto a las Sentencias como a los Autos, otorgando así un mayor ámbito de protección a los valores y principios constitucionales.

- d) Esta interpretación conforme a la Constitución tiene a su vez la correlativa obligación de evitar cualquier interpretación que concluya con un resultado directa o indirectamente contradictorio con los principios constitucionales, lo que junto a su carácter inspirador de las normas habilitantes que atribuyen potestades a la Administración, determinaran que las potestades desarrolladas deberán plasmarse necesariamente conforme a las exigencias de estos principios constitucionales.

De esta forma a los principios, se les considera que además de reconocerles la función jurídica por excelencia, que es la de constituir el fundamento inmediato de una decisión, se le reconoce servir de creación y fundamento para las normas jurídicas, en la medida que son las expresiones de los valores de una determinada comunidad mediante una voluntad política para que sean producto del derecho, y para que los desarrolle en la aplicación de la norma, así como también, como criterio a utilizar en su interpretación en todo su contenido y alcance.

En este sentido, tiene destacar su importancia no solo por reconocer valores supremos o acaecidos, que son queridos y exigibles por la comunidad, y sin cuyo precedente en muchos caso no existiría una regulación normativa, como es el caso del transversal principio de transparencia, o porque sirven para colmar las lagunas inevitables del Derecho positivo, sino porque permiten promover el progreso jurídico en general (Del Vecchio,1952:370) y en particular del procedimiento administrativo electrónico, como criterios de optimización que se proyectan sobre el contenido y aplicación de estas nuevas normas, y para los derechos y deberes de los ciudadanos en su relación con la Administración electrónica.

III. CLASIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES

Siguiendo la caracterización de sus funciones (Beladiez,2010), y atendiendo a descripción de su naturaleza realizada, podemos distinguir:

1. Función fundamentadora: los principios jurídicos como fundamento del Derecho van a ser los valores en los que se inspira todo el ordenamiento jurídico, y por ello cumplen (Santamaria Pastor,1988:208) “una función directiva general de todo el proceso de creación del derecho”, que se expresa condicionando el contenido que haya darse a las normas jurídicas en su elaboración,

- debiendo el legislador respetar los valores contenidos en los principios.
2. Como prescripción interpretativa, los operadores jurídicos tienen el deber de interpretar todos los actos jurídicos de conformidad con los valores imperantes en la comunidad, de forma que una incorrecta interpretación posibilitaría el ejercicio de una acción defensiva o impugnatoria para que los actos que se interpreten según ordena esta fuente del derecho expresado en sus principios.
 3. Como fuente supletoria en defecto de ley o costumbre, si bien en el derecho administrativo es más limitada, dado que la Administración no puede dictar resolución jurídica sin que previamente se le haya atribuido legalmente esa potestad, lo que determinaría un problema de ausencia legal de esa potestad, o de una aplicación contraria a la ley, más que de una ausencia de esta al supuesto concreto.

En esta línea y partiendo de los principios generales del Derecho, también se puede hacer referencia al conjunto de directrices y soluciones que definen el “modo de ser” (López Menudo, 1992:22) de una determinada Ley de Procedimiento, que definirán el mecanismo procedimental de las decisiones y actos de la Administración, que tendrán como fuentes los principios generales del derecho y aquellos otros propios, teniendo en cuenta que el derecho administrativo es capaz de auto integrar sus propias lagunas sobre la base los mismos principios generales (García de Enterría, *et al* 2002:43), o bien mediante una heterointegración cuando se invocan los principios generales, a la que se refiere Arnaldo Vasconcelos (1978, 290).

De esta forma podríamos partir del planteamiento de López Menudo, F (1999) de que entre los principios generales del Derecho y los principios del procedimiento “existe una relación meramente ideal o conceptual de género a especie, tratándose en realidad de una misma cosa”, de forma que junto a la categoría de los principios generales del Derecho caracterizados por su universalidad en su aplicación al ordenamiento positivo, existirán principios especiales propios de las especialidades procedimentales que requiera la Administración para la formación de su voluntad y ejercicio de sus potestades.

Entre los primeros estarían los principios generales de aplicación común al Derecho administrativo y al resto del ordenamiento jurídico, como sería el caso de los principios constitucionales de legalidad, igualdad, presunción de inocencia... que tienen una íntima conexión con la acción administrativa, junto con otros principios más abstractos que puedan ser utilizados en el campo administrativo al igual que otros ordenamiento, como, la valoración de la prueba, el *non bis in ídem*..., o inducidos del ordenamiento jurídico administrativo, como pueda ser del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, y las recientes

Leyes de Transparencia y Buen Gobierno que introducen nuevos valores y principios transversales para su aplicación en el ordenamiento positivo y administrativo en particular.

No obstante, López Menudo, F (1999) al igual que parte de la doctrina, entiende necesario delimitar los principios generales del derecho de otras figuras o determinaciones técnicas que pueden versar sobre los aspectos relevantes del procedimiento, pero que en sentido estricto no poseen la fuerza y el grado de convicción que les permita su catalogación como principio general del derecho, bien por ser normas o reglas que no forman parte del ordenamiento jurídico, o por ser contingentes para ser aplicadas en las instituciones a las que se corresponden, como sería el caso de las fórmulas de expresión de determinados principios, reglas y aforismos.

Por ello, en la línea expuesta de que los principios generales del derecho expresan los valores centrales pero igualmente las representaciones jurídicas específicas u opciones básicas de cada sistema jurídico, hay que comprender el carácter dinámico de los principios del derecho que resalta García de Enterría, *et al* (2002), que dirá que los principios constituyen “la parte permanente del derecho, y también la cambiante y mudable que determina la evolución jurídica”, para un ordenamiento jurídico que siempre se está haciendo, constituido sobre uno o varios principios generales que le son propios y específicos, y que tiene su mayor relevancia con su positivización e incorporación a las leyes procedimentales y otras normas de actuación, así como en la práctica aplicativa del derecho por los operadores jurídicos, y de la administración en el ejercicio de sus facultades y en la relación con los ciudadanos, siendo ésta la propuesta de partida para la conceptualización y determinación del alcance y funciones de los principios generales, y del procedimiento administrativo en particular.

Por ello, podría plasmarse en la poética reflexión de Vaconcelos, A (1978:290), que con los principios del derecho, “en sus aguas navega la doctrina rumbo a un puerto seguro de la positivización, y la jurisprudencia creadora encuentra pretexto para hacerse valer”, como es el caso de los nuevos tiempos para una Administración electrónica y de una sociedad digital.

Partiendo de este planteamiento, con un planteamiento integrador, los principios procedimentales serían principios institucionales que organizan la institución, dando a las mismas “su sentido y alcance, y según una lógica propia” (García de Enterría, *et al* 2002:84) y también la solución en caso de insuficiencia de las normas de alguna de ellas o por la lagunas de la ley, de forma que cumplirían una triple función: organizativa (ordenar e integrar los principios de una institución o los actos de la vida administrativa); heurística (dar respuesta a los problemas interpretativos), e inventiva (descubrir nuevos principios, relacionados o derivados de otros).

Con estas premisas, y siguiendo la clasificación que establece López Menudo, J.(1999), podríamos catalogar:

- A) Principios constitucionales que tienen una operatividad inmediata y directa sobre el procedimiento.
- 1) El *principio de legalidad* enunciado en artículo 9º.3 de CE, y que tiene su proyección específica en el art. 103.1 CE que impone a la administración y sus autoridades a el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, a lo que Hauriou denominaría bloque de legalidad (Constitución, leyes, reglamentos, principios generales), y con las consecuencias procedimentales directas para que los actos administrativos se produzcan por el órgano competente y mediante el procedimiento establecido y adecuado a los fines de aquellos(art. 34.2 LPAC).
 - 2) El *principio de eficacia*, con la exigencia del procedimiento (art. 103.1; 105, c CE y 34.1 LPAC) constituido por una serie de cauces formales que aseguren el acierto de sus decisiones, y el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa con la garantía de los derechos de los ciudadanos y empresas, y permite al interesado el uso de las acciones impugnatorias.
 - 3) El *principio de igualdad* (art.14 CE), en el ejercicio de sus derechos en cualquier parte del territorio y con independencia de la Administración con la que se relaciona, y a través de manifestaciones más particularizadas para el acceso, orden, impulso y tramitación de expedientes (arts. 13, 16.2, 20,70.1 LPAC)
 - 4) El *principio de objetividad* (art.103,1 CE) que tendrá su aplicación extensiva a toda la actuación administrativa, y su relación con el vicio de la desviación de poder, y el principio de interdicción de la arbitrariedad y de la legalidad (art. 9.3 CE).
 - 5) El *principio de imparcialidad* (art.103.3 CE), con su conexión el deber de abstención (art.23) y la recusación (art.24) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre RJSP.
 - 6) El *principio de publicidad y transparencia* (art. 105, b CE) como principio de actuación de la Administración impuesto por las exigencias de la democracia y de la transparencia administrativa, y en conexión con el *principio de participación* (art.105, a y c) consustancial igualmente con el principio democrático en la actuación de las Administraciones públicas.

B) Principios procedimentales positivizados con una clara conexión constitucional.

1) Del principio constitucional de no indefensión y de presunción de inocencia (art. 24,1 y 2 CE) se concretarían en el plano procedimental con:

- a) *Principio de recurribilidad* contra todo acto administrativo firme, y de trámite cuando determine la imposibilidad de continuar un procedimiento, produzcan indefensión, o perjuicio irreparable de derechos e intereses legítimos (arts. 112 y 113)
- b) Principio *in dubio proactione* o de interpretación más favorable al ejercicio de las acciones, en materia de legitimación, validez en la recepción de registros administrativos, computo de plazos, presunción de la válida representación del interesado.
- c) *Principio de subsanabilidad* de los actos de los interesados: subsanación representación (art.6); de los defectos de presentación de escritos y documentos (art.68. 1 y 4); error en la calificación del recurso no impide su tramitación correcta (STS 2 de febrero 1988, entre otras) y por parte de la Administración: validez de actos sucesivos independientes de actos nulos o anulables (art.49), conversión de actos viciados (art.50), conservación de actos y tramites (art.51), convalidación de actos anulables (art. 52)
- d) *Principio de contradicción*, en su doble acepción, para hacer valer dentro del procedimiento los distintos intereses en juego, como expresión del derecho a ser oído, y que esos intereses puedan ser adecuadamente confrontados por sus respectivos titulares antes de adoptarse una decisión definitiva, que son elementos integrantes de la garantía de la defensa y tutela de los derechos de los ciudadanos, teniendo una amplia manifestación en el procedimiento administrativo: derecho al procedimiento (art. 4); realizar alegaciones en cualquier momento (art.53,e;76.1 y 2) respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento (art.75.4); vista del expediente y derecho de audiencia (art.82); derecho a que toda prueba razonablemente propuesta sea producida, y controlar la hecha por la administración (art.77.1,2y3); obligación de decidir expresamente las peticiones realizadas y motivar las decisiones

- adoptadas (arts. 21.1; 24.3; 88.1); obligación de indicar los recursos pertinentes (art. 88.3).
- e) *Principio de publicidad*, con una aplicación generalizada en el ordenamiento jurídico y su concreción en el procedimiento administrativo electrónico: derecho de información, asistencia y orientación de los medios y requisitos jurídicos-técnicos (arts. 12.1 y 2; 13, b y 53, g); obtener copias de los documentos (art.27); notificaciones (arts.40,41 y 43); necesidad de notificación y requerimiento previo a la ejecución de actos (art. 97.1 y 2); publicación de los actos (art.45); información pública a los interesados (art. 83); acceso a registros y archivos en los términos previstos en las leyes (art. 13, a).
 - f) *Principio de congruencia*, que exige la exacta correlación entre la petición o pretensión y la resolución final, acto administrativo o sentencia (art. 88.2; STS 8 junio 1989), que a su vez se complementaría con el principio de proporcionalidad, en la medida que exista una relación adecuada entre el fin perseguido por la actuación administrativa y sus actos e instrumentos y medios utilizados a su alcance, principalmente en el ejercicio de sus facultades sancionadoras y en la ejecución de sus actos, en el supuesto de que existan restricciones de los derechos y libertades necesarias y adecuadas a los fines previstos, y fundadas en derecho.
 - g) *El principio de buena fe y confianza legítima*, de forma que la actuación de la Administración no puede ser alterada arbitrariamente, debiendo motivar los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes (art.35; STS 27/12/1998 y STC 7/2021, de 25 de enero), y con su reflejo en el emplazamiento personal de los legitimados y a través de la dirección electrónica (STC 47/2019, 7/2020, de 29 de febrero), o en la fijación de plazos (STS, Rec. Casación nº 6767/2003, de 8 marzo de 2006), recogiendo el *principio pro actione y pro civem*, para realizar la interpretación del citado precepto a tenor del sentido normal de la palabras del hombre medio, vinculado asimismo con el *principio de irretroactividad*, como límite de las modificaciones normativas (STC 173/1996, de 31 de octubre) y la confianza legítima del ciudadano en las situaciones creadas por el ordenamiento jurídico según las garantías del artículo 9.3 de la Constitución.
 - h) *El principio de proporcionalidad*, que aun cuando tiene su plasmación concreta en los principios de la potestad sancionadora (art.29 LRJSP), tiene su conexión con los principios de buena fe y equidad, y su aplicación procedimental en aquellos casos en los

que “el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de elegir uno entre varios medios utilizables”. y..” en los supuestos en los que existiendo en principio un único medio, éste resulta a todas luces inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado” (STS 2 octubre 2002, casación 906/1997), o incluso como exigencia de la cláusula de Estado Social de Derecho (art.1.1 CE), el principio expresa “la necesidad de una adecuación y armonía entre el fin público que se persiga y los medios que se empleen para alcanzarlo” (STS 16 febrero 1992, apelación 10014/1990), y por todas la STC 14/2003, de 28 de enero, haciendo hincapié en tres juicios de proporcionalidad: de idoneidad, de necesidad y de ponderación, para valorar si de la norma o actuación se derivan más beneficios o ventajas para el interés general, que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

Este nuevo principio de construcción jurídica y doctrinal puede considerarse como un verdadero *tetralema* por su carácter aglutinador de otros principios procedimentales de la actividad administrativa: *adecuación, necesidad, ponderación y razonabilidad* de los actos administrativos (Tavares da Silva, 2013)

2) El *principio de tutela del interés público* (art. 103.1 CE) que tiene su correlación con el principio de oficialidad que rige en todo el procedimiento administrativo, se manifiesta con el mandato de que el procedimiento se iniciara de oficio en todas sus posibilidades: a propia iniciativa, por orden superior, por petición razonada y denuncia (arts. 58-63); responsabilidad en su máxima expresión, como derecho exigible por parte de las personas en el procedimiento (arts. 13,f y 20.2), de los titulares de las unidades y personal al cargo del despacho o resolución de asuntos por anomalías en la tramitación (art.20.1), responsabilidad del cumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa (arts.21.6 y 24.3), responsabilidad por la demora en la emisión de informes (art. 80.3); principio de impulsión de oficio de los actos de instrucción (art. 71); adopción de medidas provisionales (art. 56); deber de la administración de dictar una resolución expresa (arts. 21.1 y 24.3); deber de resolver decidiendo las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras del expediente derivadas del mismo (art. 88; STS 20 febrero 1986, y sucesivas), en la resolución de recursos en todo o en parte, o desestimar sus pretensiones (art. 119), pero en ningún caso podrá de abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso (art. 88.5).

3) El principio constitucional *de eficacia* (art 103 CE) contempla su vez los contenidos en la propia ley de procedimiento administrativo *de celeridad y economía* junto con sus correlativos de eficacia y eficiencia.

1) *Principio de celeridad y eficacia*, traducido en que la actuación de la administración debe realizarse con el menor coste de tiempo y de recursos para cumplir, también eficazmente sus objetivos, y para ello las autoridades administrativas deberán propiciar la organización y normas adecuadas que corrijan las tardanzas, duplicidades y trámites innecesarios (firmas, despachos, consultas...) mediante la simplificación de los procedimientos, y los sistemas de colaboración interadministrativa.

No obstante, el principio de eficacia también se ha materializado en el *principio antiformalista* tanto en el Derecho Administrativo como en el propio procedimiento conforme a normas y principios de celeridad y eficacia, hasta el punto de que el vicio de forma o de procedimiento no se le reconoce un grado de anulabilidad a no ser en los supuestos excepcionales en que el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, se dicte fuera de plazo previsto, o se produzca indefensión (art.48).

Este principio antiformalismo también se plasma en el procedimiento de urgencia con la reducción de plazos a la mitad (art. 32), el deber de resolver el expediente en el plazo máximo de seis meses (art.21.2), la concentración de tramites (art.72), en un solo acto los que admitan impulso simultaneo (art.72.1) y especialmente la tramitación simplificada, que podrá ser solicitada por los interesados, y que deberá ser resuelto en el plazo de treinta días y con los tramites detallados para el mismo (art.96).

Un aspecto destacado de este principio antiformalista en favor del administrado se materializa también en la no obligatoriedad de aportar documentos (art 28.1), en la necesidad de regulación por ley, tanto de la colaboración con la Administración (art.18) como de la obligatoriedad para la comparecencia de las personas en las oficinas públicas (art.19).

Igualmente es destacable el antiformalismo en favor del administrado, la regulación de la declaración responsable del administrado y bajo su responsabilidad, del cumplimiento formal de los requisitos establecidos en la normativa correspondiente (art.69.1) y la sola comunicación para la puesta en conocimiento de la Administración de los datos relevantes para el ejercicio de sus actividades o derechos (art.69.3), que habría que entenderlo en base al principio de confianza

legítima de las partes en el cumplimiento de los derechos y obligaciones para el bien común.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, STC 109/1998, de 21 de mayo también ha aludido al principio de eficacia como origen de los instrumentos de coordinación en general, y como requisito exigible para el funcionamiento de las Administraciones Publicas, y así se recoge en los artículos 3.1 y 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, LRJSP.

2) *Principio de impulsión de oficio*, que se derivaría a su vez del principio de legalidad objetiva, mediante el cual, salvo en los casos de iniciación depende a instancia del interesado y en los previstos en la ley (denuncia, reclamaciones, recursos), corresponde a la administración la impulsión de oficio del procedimiento (art.71), así como de los actos de instrucción, y a través de los medios electrónicos, que sean necesarios para la determinación y concreción de los hechos y datos necesarios para dictar una resolución (art.75.1), con la posibilidad de realizar las actuaciones complementarias que estime necesarias e indispensables para resolver el procedimiento (art.87). Este principio también se fundamenta no solo en interés del ciudadano, sino igualmente el interés general, obligando por ello a la administración a revisar los hechos propios cuando considere que concorra algún vicio de ilegalidad (art. 106.1 y 2, en relación con arts. 47.1 y 47.2 respectivamente).

3) *Principio de ejecutoriedad de los actos* (art.92) relacionado con el principio de eficacia y con su necesaria ponderación con el respeto a los derechos constitucionales, respetando siempre el principio de proporcionalidad (art.100.1), y a la necesidad de valorar el interés público.

4) *Principio de economía procedimental*, con la consideración del expediente administrativo electrónico como el conjunto ordenados e integrado de documentos y actuaciones en el procedimiento (arts.16.5 y 70); en la previsión para la refundición de actos administrativos de la misma naturaleza en un único acto (art. 36.3); el principio no preclusivo que permite omitir determinados tramites, como el probatorio en su caso, cuando no lo considere pertinente, la valoración conjunta de la prueba; los informes facultativos y no vinculantes, salvo disposición expresa en contrario (art. 80.1).

5) *Principio de conservación de actos*, manifestado con la presunción de validez de los actos administrativos (art. 39.1) desde la fecha en que se dicten, salvo su eficacia demorada (art. 39.2), y con la excepcionalidad de su eficacia retroactiva (art.39.3); el carácter general de la anulabilidad- y no la nulidad- de los actos como regla general (art. 48); la irretroactividad de los actos (art. 45); la eficacia no invalidante de los defectos formales que no causan indefensión (art 48.2); la no invalidez de los actos realizados fuera de tiempo (art.48.3); convalidación de actos anulables (art.52); rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos (art.11); conversión de actos viciados, nulos o anulables (art. 50) e invalidez parcial de los actos y (art.23.4 LRJSP) en causas de abstención o recusación; conservación de actos y tramites en actuaciones nulas o anulables (art.51) y convalidación de actos anulables subsanando los vicios de que adolecieran (art.52).

C) Principios del ordenamiento positivo con una incidencia en el procedimiento administrativo.

Incluiría principios generales que pueden tener su identidad con los valores del artículo 1.1 y 9.3 de la Constitución Española, y que viene proclamándose reiteradamente por la jurisprudencia y en los textos de desarrollo procedimentales de las administraciones.

1) Uno de los principios que informan la totalidad del derecho positivo es el *principio de buena fe*, y que se traslada al derecho administrativo en múltiples actuaciones de la administración como es en materia de contratación, expropiación..., declarando reiterada jurisprudencia que “el principio de buena fe es inspirador tanto para los actos de la administración como para el administrado”, y por este motivo también se le denomina como un principio de confianza legítima, aplicado a las situaciones de transitoriedad de normas que puedan producir un perjuicio al ciudadano con el mantenimiento de situaciones que le favorezcan (Diez Picazo, 1983:11)

2) El principio *de gratuidad* en la mayoría de los procedimientos administrativos, con el fin de proteger el derecho a poder actuar y relacionarse con la administración con el mínimo de dificultades o requerimientos de contenido económico, de forma que no supongan un obstáculo para el control de la administración, o para el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

3) El principio de *responsabilidad* administrativa extensivo a la actuación de autoridades y personal al servicio de la Administración y a la propia Administración por los actos en su nombre.

4) Los principios generales de *descentralización*, *desconcentración* y *coordinación* necesarios para el funcionamiento de los órganos administrativos y para la toma de decisiones, contenidos en el artículo 3º de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, incorporando nuevos principios como el de la participación de los ciudadanos y de la transparencia de la actuación administrativa, junto con las directrices para la acción de gobierno y de la gestión administrativa, basadas en la planificación, la dirección por objetivos y el control de la gestión.

5) Estos nuevos principios, ya existentes en la práctica de las organizaciones administrativas, son la materialización del *principio de transparencia* de las Administraciones Públicas, con el fin de posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado de la normativa en vigor y de los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno.

6) Relacionado con el anterior, el *principio de Buena regulación* incluye para las administraciones públicas la evaluación y revisión periódica de su normativa, la comprobación del cumplimiento de los objetivos, y las cargas impuestas a los ciudadanos, con lo que la evaluación también pasa a constituirse como un principio necesario del *Buen Gobierno* en la elaboración de las normas procedimentales y para el ejercicio eficaz de los derechos de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que las previsiones legislativas en materia de procedimientos administrativos siempre se han ido adaptando a las formas de la Administración y de los gobiernos para satisfacer las necesidades y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, desde mediados de 2005, y teniendo como antecedente la Declaración final de la Conferencia Ministerial sobre *e-Government* de la Unión Europea, el Ministerio de Administraciones Públicas comenzó con los primeros trabajos de la denominada Ley de Administración electrónica con el fin de ofrecer a los ciudadanos sus servicios, y la posibilidad de realizar los trámites y ejercer sus derechos y obligaciones a través de la Red y con los procedimientos telemáticos.

Los principios que guiaron la redacción del proyecto de ley estaban orientados hacia un objetivo central: que el ciudadano dispusiera de una Administración moderna y accesible para los ciudadanos, y para conseguirlo concatenaba una serie de directrices:

1. Como primer principio, *de accesibilidad*, y paso previo a otros, la ley debería recoger la relación del ciudadano con la Administración Pública por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación para la Administración. Para hacer realidad este derecho, las Administraciones Públicas deberán poner a disposición de los ciudadanos al menos un punto de acceso único, a través del cual pudieran, de forma sencilla y accesible para todos, acceder a la información y servicios de las administraciones y poder ejercitar sus derechos y obligaciones.
2. Un segundo principio derivado del anterior sería poder conocer por medios electrónicos el estado de los expedientes, y acceder a los servicios demandados en condiciones de *seguridad*, con la necesaria *autenticación* e identificación en el acceso como tercer principio, y con el necesario cumplimiento del principio *de privacidad* de los datos como cuarto principio requerido para la tramitación de los expedientes electrónicos.
3. Para estas actuaciones, un quinto principio que debería incorporarse en la tramitación de los expedientes es el *de especialidad*, de forma que cada documento esté vinculado a un expediente concreto y a una administración competente, requiriéndose el consentimiento del interesado para el traslado de sus datos a cualquier otra administración.
4. El sexto principio es el *de neutralidad tecnológica* para facilitar el acceso a la información electrónica, y un séptimo principio básico que debería regir en el contenido de la ley de Administración electrónica, es el cumplimiento de los compromisos comunitarios, en concreto, la Comunicación de la Comisión Europea que recogía el Plan de Acción sobre Administración Electrónica 2010, que descansaba sobre los siguientes ejes y prioridades de actuación:
 - a) La inclusión social.

- b) La eficacia y la eficiencia dirigidas a la transparencia, la satisfacción de los usuarios, la rendición de cuentas y la eliminación de cargas administrativas.
 - c) La necesaria medición del impacto y beneficios de la Administración Electrónica para los ciudadanos y las empresas, especialmente en materia de contratación administrativa.
 - d) El establecimiento de herramientas clave que permitieran a los ciudadanos un acceso autenticado, cómodo, seguro e interoperable de los servicios públicos en Europa.
 - e) El fortalecimiento de la participación y la adopción de decisiones democráticas que podrían ser facilitados por la implantación de la Administración Electrónica.
5. Un último principio, el octavo que debería recoger el proyecto de Ley, sería el de la conservación de las *garantías institucionales y legales* de los derechos de los ciudadanos que se relacionan con la Administración, entre los que se incluirían los principios generales del derecho del procedimiento común, y del procedimiento electrónico.

IV. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Todos estos principios serían recogidos en el artículo 4º de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, siendo garantizados como derechos en un Título Primero específico, artículos 6 a 7 de la Ley: *de privacidad* de los datos; *de igualdad* de modo que el uso de medios electrónicos no suponga restricciones o discriminación en la relación con la Administración; y en consecuencia, el principio *de accesibilidad universal* a la información y a los servicios electrónicos, y por los diferentes soportes, canales y entornos; el principio *de legalidad*, en cuanto a la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos recogidas en la Ley 30/1992 de RJAP y PAC; el principio *de cooperación* en la utilización de medios electrónicos por la Administraciones Públicas; el principio *de seguridad* en la implantación y utilización de los medios electrónicos; el principio *de proporcionalidad* de forma que solo se exija las medidas de seguridad adecuadas a los trámites y actuaciones, de forma que no suponga una carga adicional al ciudadano; principio *de responsabilidad*, de calidad y veracidad y autenticidad de la información y servicio prestados por la Administración y finalmente el principio *de neutralidad tecnológica* y adaptabilidad al progreso de técnicas y tecnologías de la información, comprometiéndose las Administraciones Públicas a estos efectos, a utilizar estándares abiertos o en su

caso de uso generalizado para los ciudadanos y que, articulados bajo los principios de legalidad, seguridad, igualdad y eficacia, compondrían la base fundamentadora de los principios procedimentales del procedimiento administrativo electrónico.

El objetivo primero de esta ley era el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos, y para ello se operativizaba mediante el régimen jurídico específico y propio de la Administración Electrónica con la regulación de los principales elementos novedosos del procedimiento administrativo electrónico,

1. La iniciación del procedimiento electrónico, instrucción, y acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación de expedientes.
2. La sede electrónica de acceso para los ciudadanos, las formas de identificación y autenticación y publicaciones electrónicas.
3. La identificación electrónica de las Administraciones Públicas y la autenticación del ejercicio de su competencia, y la acreditación y representación de los ciudadanos.
4. Los registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas.
5. Los documentos, expedientes y archivos electrónicos.
6. La cooperación e interoperabilidad entre Administraciones.

V. LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, pretendía por una parte la sistematización de toda la legislación del procedimiento administrativo, la vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con la modificación de la Ley 4/199, de 13 de enero, y el procedimiento administrativo electrónico de la Ley 11/2007, de 22 de junio, con el fin de profundizar en la aplicación de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico, teniendo como referencia los principios de agilización o celeridad, eficacia, y sobre todo en el ámbito de la tramitación electrónica de los expedientes administrativos en las Administraciones Públicas, los necesarios principios de *seguridad, integridad, interoperabilidad, y cooperación interadministrativa*, así como los nuevos principios de buena regulación informadores del procedimiento y de los derechos de los ciudadanos, contenidos en los artículos 129 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de PAC:

- 1) de *buena regulación* en el ejercicio de la iniciativa legislativa, pero especialmente en cuanto al procedimiento en la potestad reglamentaria.

- 2) De *eficacia*, vinculado a la necesidad de justificación del interés general, a la identificación de los fines y adecuación de los medios a este último.
- 3) De proporcionalidad, con el fin de que no existan medidas restrictivas de derechos o de las obligaciones de los interesados.
- 4) De *seguridad jurídica*, en este caso a la necesidad de un marco jurídico congruente, estable, claro y con certidumbre para el ejercicio adecuado de los derechos y que garantice su conocimiento y comprensión.
- 5) De *transparencia*, principio transversal para el ejercicio de los derechos y la aplicación de otros principios ante las Administraciones, con independencia de sus específicas regulaciones.
- 6) De *eficiencia*, sumado a los anteriores principios de celeridad y simplificación, en este caso, evitando cargas innecesarias al administrado por parte de la Administración.
- 7) Los principios de *publicidad y participación*, ampliamente recogidos en la ley del procedimiento común.

No obstante, el alcance de estos principios hay que realizarlo teniendo en cuenta el Recurso 3628/2016 interpuesto frente a determinados preceptos regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dio lugar al pronunciamiento del Tribunal Constitucional en STS 55/2018, de 24 de mayo con dos pronunciamientos:

- a) la declaración de *inconstitucionalidad* de determinados preceptos respecto de la habilitación con carácter básico al Estado de las funciones de ejecución o de gestión administrativa que corresponden a las Comunidades Autónomas (art. 6.4, párrafo 2º) y respecto a las previsiones competenciales para la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria al amparo de las previsiones constitucionales de los art. 149.1.14ª y 149.1.13ª CE (incisos párrafos tercero art. 129.4 y del apartado 2º de la disposición final primera) de la LPAC/2015.
- b) la declaración de *contrarios al orden constitucional de competencias*, y por tanto no aplicables, de los artículos 129 (salvo párrafos 2º, de los principios de necesidad y eficacia, y 3º, del principio de proporcionalidad), 130, 132 y 133 de la LPAC/2015, sin que por ello se determine la nulidad de los mismos, sino que serán objeto de la regulación y aplicación de su contenido en las previsiones normativas correspondientes a los diferentes gobierno y administraciones, nacional o autonómico, sin que por ello pierdan la fuerza informadora en su aplicación, sino todo lo

contrario, al ser reforzados los principios y derechos preexistentes en las regulaciones del procedimiento común que afecten a las relaciones y ejercicios de derechos de los ciudadanos con la Administración, y las reglamentaciones especiales o sectoriales que se establezcan.

Sin embargo, en la regulación específica que realiza la nueva regulación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con los principios propiamente de la Administración Electrónica y del procedimiento electrónico, para Fondevila, J. (2021:4), destaca la ausencia en su regulación al haber sido derogados los anteriores principios contenidos en el artículo 4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio (LAE), y la necesidad de haber incorporado expresamente los principios que se derivarían del nuevo procedimiento electrónico, entre los que destaca el de responsabilidad general por los contenidos, la inalterabilidad de la relación jurídica y el principio o derecho de gratuidad.

Efectivamente, aun cuando el efecto normativo del denominado “procedimiento electrónico” es moderado respecto a la regulación existente del procedimiento común, la propia normativa lo califica como electrónico a tenor de lo dispuesto en los artículos 26 y 36, en la que se afirma: a) que los documentos públicos para serlos deberán ser emitidos en formato electrónico, salvo que su naturaleza exija otro formato; b) que los actos que se producirán serán por escrito a través de medios electrónicos.

Por ello, hay que partir de una serie de novedades muy relevantes que introduce el procedimiento administrativo electrónico: la redefinición de los sujetos obligados al cumplimiento de la utilización de medios electrónicos (art.2), y los sistemas de identificación de los interesados (art.9); sus derechos, junto con la obligación de relacionarse electrónicamente (arts. 13, 14 y 53); los registros electrónicos (arts.6 y 16); los documentos electrónicos y sus características (arts. 17 y 26); las notificaciones electrónicas (arts. 40-44); el nuevo concepto y formación del expediente electrónico (art.70); el impulso (art. 71) e instrucción de oficio a través de medios electrónicos (art.75); la subsanación, invalidez y conservación de actos del procedimiento administrativo electrónico (arts. 48-52); los principios de buena regulación que desarrollen aspectos del procedimiento electrónico (art.129), y de la Administración en su actuación y funcionamiento en este nuevo entorno (art.3, Ley 40/2015, de 1 de octubre, LRJSP).

Junto a estas novedades, también le acompañan unos retos y problemas en la aplicación de la norma, sobre los que habrá que realizar una reflexión para conocer:

1º. En qué medida las nuevas bases conceptuales son adecuadas para su aplicación en la administración, como pueda ser el caso de lo que se entiende por la sede electrónica, el portal web institucional y los diferentes puntos de

acceso a los servicios generales; las características de los documentos administrativos electrónicos y el expediente electrónico y su formación.

2º. Hasta qué punto el marco normativo vigente, con la entrada en vigor diferida de determinadas partes y en sucesivos momentos, de la transición de la administración del papel a la electrónica, ofrece soluciones jurídicas garantistas de los derechos de los ciudadanos en este nuevo entorno tecnológico de la actividad administrativa.

En este sentido, a modo de ejemplos expuestos en la doctrina, y tomando como referencia aspectos de la gestión documental, los actos administrativos han de tener formato electrónico, salvo que su propia naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia (art. 26), y sin embargo todavía coexisten la tramitación en formato papel y electrónico, con las dificultades para delimitar el alcance del incumplimiento, en términos de defectos de forma (art. 47), y su contradicción con la obligatoriedad y voluntad constituida de que cualquier trámite o actuación de los particulares que puedan ser llevados a cabo por medios electrónicos (art.14), reduplicado con la obligación para determinados obligados (art.68.4), lo que determinaran disfuncionalidades y nuevas fuentes de inseguridad jurídica para otras actuaciones.

Este sería el caso de la posible subsanación de errores en la presentación realizada en soporte papel cuando es obligado el uso de medios electrónicos (art. 68.4), a efectos de conocer cuando se entenderá realizado el trámite por estos medios, relacionado desde la perspectiva de las notificaciones, donde no se han reforzado las garantías para el acceso a las propias sedes de cada administración, dependiendo de la interoperabilidad que exista entre las diferentes administraciones territoriales, institucionales y otras personas jurídico públicas para el ejercicio de los derechos, como pueda ser la presentación de documentos (art.28), y a las dificultades de las prácticas de notificaciones con el aviso informativo, o a través de diferentes medios a los solicitados por el interesado; o ante la imposibilidad técnica o materia de acceso en la sede decidida por la administración, y su incidencia con la ampliación de plazos en estos supuestos (Art.32), con el agravante de que no impedirá que sea considerada válida (art. 41.6), lo que igualmente determinará reconfigurar las garantías jurídicas del interesado, con la eficacia pretendida por la Administración.

Sin embargo, como señala Gamero, E y Fernández, S (2020), el punto de partida para la comprensión del procedimiento electrónico y de sus principios de aplicación, debe superar una visión reduccionista tanto a nivel normativo como doctrinal, y en consecuencia, es preciso realizar una revisión de las garantías jurídicas del nuevo procedimiento, como de los principios aplicables, con el fin de realizar los ajustes necesarios para su análisis jurídico, y lo más importante, para su comprensión y aplicación de conformidad con los

principios generales y específicos que le son aplicables, tanto para cumplir con sus finalidades de ser una Administración moderna y electrónica, descubriendo los nuevos principios generales que se derivan de esta nueva forma de relacionarse y de actuar con la Administración, de forma que se eviten la pérdida de derechos y garantías de los ciudadanos, y les permitan obtener los resultados que ofrecen las tecnologías de la información y comunicación en la Administración en esta nueva era Digital.

Este parece ser el camino seguido por 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, dando respuesta con rango reglamentario de una normativa en el marco de unos principios que justifican su aplicación: garantizar los derechos y obligaciones de los interesados en sus relaciones electrónicas con la Administraciones Públicas y en el uso de los nuevos servicios digitales a su disposición.

Con este fin, se establecen y se pueden deducir nuevamente como principios generales de sus actuaciones y relaciones electrónicas, una serie de principios que van ineludiblemente unidos y vinculados a la tramitación electrónica de los expedientes, como puedan ser

- a) *el principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad* al progreso de las tecnologías, con el fin de garantizar la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas necesarias para relacionarse con la Administración y para ello, con la libertad del desarrollo de los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado,
- b) los principios de *seguridad* en los sistemas de identificación y firma, y de *privacidad* en el tratamiento de datos, al que añade un *principio de proporcionalidad* mediante el que tan solo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los tramites y actuaciones electrónicas;
- c) en el principio de *accesibilidad* universal de acceso de los ciudadanos en las Administraciones a través del punto de acceso, los registros y archivos de expedientes, que debe incluir el *no discriminación* para garantizar la igualdad y *la facilidad del uso y del acceso* a los servicios, incluyendo el de *transversalidad de los discapacitados*, y con un novedoso principio de proactividad y personalización de las Administraciones con el fin de anticiparse y proporcionar servicios y tramites pre cumplimentados por ella misma, para los cuales serán precisos además, tener en cuenta los principios de *colaboración e interoperabilidad* entre administraciones para compartir datos y posibilitar el intercambio de información, y derivado de la propia tramitación electrónica de expedientes,

- d) los principios de *competencia, funcionalidad, integridad e interconexión con otros documentos y expedientes*, y la necesaria *calidad y transparencia* de la tramitación electrónica que se persigue con la implantación de la Administración electrónica.

En este nuevo escenario, es claro que deben garantizarse estos nuevos principios y derechos que rigen tanto para la convivencia de los ciudadanos, como para sus relaciones con las Administraciones públicas, teniendo en cuenta las nuevas realidades que supone el uso y acceso de las nuevas tecnologías, y que pueden comprometer o condicionar otros valores existentes en nuestro ordenamiento jurídico, porque no siempre admiten una definición sencilla y determinada, sino que están sometidos a interpretaciones diferentes, y a una continua confrontación sobre su priorización y al valor que les damos, como puedan ser el de la libertad y la seguridad, o el de la igualdad junto con el libre acceso a la sociedad civil y al ejercicio de los derechos en este nuevo entorno.

En esta perspectiva, De La Quadra-Salcedo (2018:70), plantea el acceso a la sociedad digital como el derecho a todos los instrumentos, dispositivos y posibilidades, que son una condición necesaria para beneficiarse de la sociedad digital, de forma que por una parte se evite la denominada brecha digital en el acceso y uso a través de estos medios, y por otra, la realización efectiva de las posibilidades de igualdad y de libre acceso a estas posibilidades.

Por la importancia que señala, entiende que podría ser incluso necesario la incorporación de este nuevo Derecho al Capítulo III, del Título I, con una doble finalidad: hacer efectivo el derecho de acceso por todos los medios a la sociedad civil, y con la finalidad de modernizar con esta expresión, nuestra norma suprema la Constitución Española, “poniéndola al tiempo que vivimos” (De La Quadra-Salcedo, 2018:73).

No obstante de esta posibilidad, es claro que el futuro demandará del legislador la necesidad de regulación de esta nueva realidad digital, que junto con los principios generales del derecho y el procedimiento administrativo electrónico exigido para relacionarnos con la Administración, la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPAC, serán las garantías imprescindibles de los ciudadanos en esta nueva realidad digital de la Administración y de la Sociedad, y de los principios y valores fundamentales de nuestra convivencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Beladiez Rojo, M. (2010), *Los principios jurídicos*. Ed. Civitas. Madrid.
 Castro, F. de (1984), *Derecho Civil de España*, Civitas, Madrid.
 Ciceron, M.T. (1965), *De la République-Des lois*, (trad. de Charles Appuhn), Garnier-Flammarion, Paris.
 Cossio, A. (2019), *La plenitud del orden jurídico y la interpretación judicial de la ley*, Olejnik Ediciones, España.

De La Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (2018). “Retos, riesgos y oportunidades de la sociedad digital”. En (T. De La Quadra-Salcedo y J.L. Piñar Mañas. Dirs.). *Sociedad Digital y Derecho*. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Redes. Es. B.O.E. Madrid.

Del Vecchio, G. (1952), *Los Principios Generales del Derecho*, (trad, de Juan Osorio Morales), Bosch, Casa Editorial, Barcelona.

Díaz-Picazo, L. (1983), *Fundamentos del derecho civil patrimonial*, vol I, 2ª ed, Tecnos, Madrid.

Esser, E. (1961). *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho Privado*, (trad. De Valentí Fioll), Bosch, Casa Editorial, Barcelona.

Fondevila Antolin, J. (2021), *Los medios electrónicos y el procedimiento administrativo electrónico previsto en la Ley 39/2015 LPACAP*. CEMCI-Diputación de Granada.

Gamero Casado, E y Fernandez Ramos, S. (2020), *Manual básico de Derecho Administrativo*. (17 ed). Ed. Tecnos, Madrid.

García de Enterría, E. (1984). *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*. Ed. Civitas, Madrid.

García de Enterría, E y Fernandez Rodriguez, T.R. (2002), *Curso de Derecho Administrativo I*. Undécima edición, Ed. Civitas. Madrid.

Garrido Falla, F. (1985). *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol 1. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Gordillo Cañas, A. (2021), “Ley, principios generales, y Constitución: Apuntes para una relectura desde la Constitución a la teoría de las fuentes del Derecho”. En <https://www.dialnet.unirioja.es/>serlet>articulo>

Larenz, K. (1996), *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Ed. Ariel Derecho, Barcelona.

Legaz y Lacambra, L. (1960), *Filosofía del Derecho*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona.

Lopez Menudo, F. (1992), “Los principios Generales del Procedimiento Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 129, septiembre-diciembre, 1992.

Perez Luño, A.E. (2007), “Los principios generales del derecho ¿un mito jurídico?”. *Revista de Estudios Constitucionales* nº 98 (1977): octubre diciembre.

Santamaria Pastor, J.A. (1988), *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

Tavares da Silva, S. (2013). “O principio da razoabilidade”. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, dez de 2013, Coimbra, Portugal.

Vasconcelos, A. (1978), *Teoría de la Norma Jurídica*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, Brasil.