



**Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común  
de las Administraciones Públicas**

-----

**Vigencia** de la Ley:

Publicada en el Boletín Oficial del Estado del día 2 de octubre de 2015, ha entrado en vigor el **día 2 de octubre de 2016**. Sin embargo, **no producirán efectos** hasta el día 2 de octubre de 2018 las normas relativas a los siguientes aspectos:

- Registro electrónico de apoderamientos.
- Registro electrónico de documentos.
- Registro de empleados públicos habilitados para la identificación o firma electrónicas.
- Punto de acceso general electrónico de la Administración.
- Archivo único electrónico.

En todo caso, como se establece en la disposición adicional segunda de la Ley, para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, de registro electrónico, de archivo único, de plataforma de intermediación de datos y de punto de acceso general electrónico, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán **adherirse** voluntariamente a las plataformas y registros establecidos por la Administración General del Estado. De no hacerlo así, deberán justificarlo en términos de eficiencia.

**Régimen transitorio:**

Continuarán rigiéndose por la normativa anterior los **procedimientos iniciados antes** de la entrada en vigor de la Ley (2 de octubre de 2016), así como el **archivo de los documentos** que a ellos correspondan.

En todos los casos los **actos y resoluciones dictados a partir del día 2 de octubre de 2016**, y los **procedimientos de revisión de oficio** iniciados después de esa fecha, se regirán por las normas de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**Deroga** expresamente las siguientes normas:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.



- Artículos 4 al 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

- Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

- Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

- Gran parte del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

### **Novedades destacables en la nueva Ley**

#### **INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO (TÍTULO I).-**

##### **A) Capacidad de obrar.-**

Cuando lo declare expresamente una Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas los grupos de afectados, las uniones y entidades **sin personalidad jurídica, y los patrimonios independientes o autónomos** (art. 3).

##### **B) Representación.-**

Cada Administración Pública deberá disponer de un **registro electrónico de apoderamientos** (poderes otorgados a un tercero para representar al interesado ante las Administraciones Públicas). Se inscribirán, al menos, los apoderamientos de carácter general otorgados apud acta (por comparecencia presencial o electrónica ante la Administración actuante), y deberá dejarse constancia del **bastanteo** (diligencia de capacidad del otorgante y de suficiencia del poder otorgado) **de cada uno de dichos poderes** (art. 6).

##### **C) Identificación y firma de los interesados en el procedimiento.-**

Separación entre identificación y firma. Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de todos los interesados en un procedimiento administrativo, mediante comprobación de su nombre y apellidos o de la denominación o razón social; pero **sólo se exigirán la firma** de los interesados cuando deba acreditarse su voluntad o su consentimiento (solicitudes, declaraciones responsables, comunicaciones, recursos, desistimiento de acciones y renuncia a derechos) (art. 11).



Sistema de **identificación electrónica**. Se admitirá cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario, que permita garantizar la identidad (sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de **firma** o de **sello** electrónicos, expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”, y sistemas de clave concertada) (art. 9).

Sistema de **firma electrónica**. Se considerarán válidos los sistemas de **firma** y de **sello** electrónicos reconocidos o cualificados y de firma o sello electrónico avanzados, basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma o sello electrónicos, expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”.

Con la firma realizada por alguno de los medios electrónicos considerados válidos, se entiende acreditada la identidad del interesado (art. 10).

## **DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (TÍTULO II).-**

### **A) Derecho y deber de relacionarse electrónicamente con la Administración.**

Están **obligados** a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos (en estos casos, la presentación presencial determinará el requerimiento de subsanación):

- Personas jurídicas
- Entidades sin personalidad jurídica.
- Quienes ejerzan actividad profesional con colegiación obligatoria, incluyendo a notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- Empleados de las Administraciones Públicas cuando actúen en esa condición.
- Representantes de los interesados anteriores.

En los demás casos, las personas físicas podrán elegir la forma de relacionarse con las Administraciones Públicas (art. 14).

Todas las Administraciones Públicas, como **personas jurídicas**, están obligadas a relacionarse entre sí y con sus entes dependientes, a través de medios electrónicos. Asimismo, internamente deberán respetar todas las previsiones de la Ley (actos, documentos y expedientes en formato electrónico).

Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados que sin estar obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, soliciten hacerlo así, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas. En tales casos, si el interesado no dispone de medios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento podrá ser válidamente realizada por un funcionario público (art. 12.2).



Cada Administración Pública deberá mantener actualizado un registro donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma electrónicas de los interesados que lo soliciten; registros que deberán ser interoperables y estar interconectados. En ese registro constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros (art. 12.3).

**B) Registro electrónico general, punto de acceso general electrónico y archivo electrónico único.**

Se dispondrá en cada Administración Pública de un Registro Electrónico General de documentos presentados o recibidos (complementado con oficinas de asistencia en materia de registros, de las que deberá hacerse pública una relación actualizada).

En la sede electrónica de acceso a cada registro, figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo (art. 16.1).

Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse en los registros electrónicos de cualquiera de ellas (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Sector público institucional). Los registros electrónicos de todas las Administraciones Públicas deberán ser plenamente interoperables (art. 16.4). Se suprime, por tanto, la actual restricción a su presentación en los registros de las entidades locales sólo cuando hubieran suscrito el oportuno convenio con la Administración a la que se dirija el documento.

**Obligación de digitalizar** por medio de las oficinas de asistencia en materia de registros los documentos presentados de manera presencial, para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviendo al interesado (presentador) los originales, No se tendrán por presentados aquellos cuyo régimen especial requiera otra forma de hacerlo (art. 16.5 y 8).

Cada Administración Pública deberá mantener un **archivo electrónico único** con los documentos electrónicos de los procedimientos finalizados (art. 17). Los documentos correspondientes a procedimientos iniciados antes del 2 de Octubre de 2016, se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior; no obstante, siempre que sea posible, deberán digitalizarse los documentos en papel asociados a procedimientos finalizados antes de la entrada en vigor de la ley (disp. transitoria primera).

**C) Obligación de resolver.-**

En el portal web de cada Administración Pública debe publicarse la relación de procedimientos de su competencia, con los plazos máximos para resolver y los efectos del silencio administrativo en cada uno de ellos (art. 21.4).

Suspensión del plazo máximo legal para resolver (art. 22). Se enuncian diversos supuestos en que la Administración actuante podrá suspender el dicho plazo y otros en que la suspensión se produce por disposición legal. Entre los primeros, se establece que podrá suspenderse el plazo cuando se soliciten **informes preceptivos** a un órgano de la misma o distinta Administración o cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable obtener un previo **pronunciamiento de un órgano jurisdiccional**; en ambos casos deberá comunicarse a los interesados la solicitud del informe o pronunciamiento y su recepción.



Cuando se produzca un acto por silencio administrativo, el órgano competente para resolver deberá expedir **de oficio, en un plazo de quince días**, el oportuno certificado. Se aplicará el mismo plazo cuando dicho certificado se solicite por el interesado (art. 24.4).

En los procedimientos **iniciados a solicitud de los interesados**, la regla general sigue siendo el silencio positivo, con las excepciones previstas por la ley en las que se atribuye al silencio efectos desestimatorios. Entre estas últimas se contemplan expresamente las solicitudes que impliquen ejercicio de actividades que puedan dañar el **medio ambiente** y los procedimientos de **responsabilidad patrimonial** de las Administraciones Públicas (art. 24.1).

En procedimientos **iniciados de oficio** de los que pudieran derivarse derechos, los efectos del silencio serán desestimatorios para quienes hubieran comparecido. Si el procedimiento fuera sancionador o con efectos desfavorables, el silencio determinará la caducidad (art. 25).

#### **D) Emisión de documentos y copias.-**

Todos los documentos administrativos se emitirán por escrito, **a través de medios electrónicos**, salvo que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia (art. 26).

Cada Administración Pública debe **determinar los órganos** a los que se atribuye la facultad de expedir copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados. Dichas copias, podrán expedirse por un funcionario habilitado para ello o de forma automatizada. Se mantendrá un **registro de funcionarios habilitados** para realizar copias auténticas, registro interoperable e interconectado con los de las demás Administraciones Públicas, que incluirá al menos a los funcionarios de las oficinas de asistencia en materia de registros (art. 27.1).

Podrán expedirse copias **electrónicas** de documentos electrónicos o de documentos en soporte papel, **previa digitalización** de éstos. En ambos casos las copias deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia.

También podrán expedirse copias en **soporte papel** de documentos electrónicos. En ellas deberá figurar la condición de copia y **un código** generado electrónicamente que permita contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano emisor. Las Administraciones harán público a través de la sede electrónica los **códigos seguros de verificación** (u otro sistema de verificación utilizado).

Finalmente, las copias **en papel** de documentos originales en papel, se expedirán mediante copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración o mediante la puesta de manifiesto de forma electrónica de la copia auténtica del documento original (art. 27.3).



La solicitud de copia auténtica de documentos públicos **administrativos** se dirigirá al órgano que emitió el documento original y deberá expedirse en el plazo de quince días. También se expedirán copias auténticas electrónicas de **cualquier documento** en papel que presenten los interesados, que se vaya a incorporar a un expediente administrativo (art. 27.4). Debe entenderse que un órgano de la Administración no puede expedir copias auténticas (ni de forma automatizada ni por medio de funcionario habilitado) de documentos privados ni de documentos públicos administrativos emitidos por un órgano distinto, si no es cuando actúa como cauce para la incorporación de dichos documentos a un procedimiento administrativo.

No se exigirá a los interesados aportar documentos originales, ni los no exigidos por la normativa reguladora o los que hayan aportado anteriormente a cualquier Administración Pública. Tampoco aquellos que hayan sido elaborados por cualquier Administración Pública. En caso de que excepcionalmente la normativa reguladora establezca la exigencia de presentar documento original que estuviera en formato papel, deberá proporcionarse al interesado una copia auténtica antes de realizar la presentación electrónica (art. 28).

#### **E) Términos y plazos.-**

El cómputo de plazos podrá fijarse **por horas**, en cuyo caso se computarán de hora en hora y de minuto en minuto, y no podrán tener duración superior a **veinticuatro horas**. Se entenderá que son horas hábiles, siendo tales todas las horas del día que formen parte de un día hábil.

Se excluyen del cómputo de días hábiles los **sábados**, además de los domingos y los festivos.

Se considerará día inhábil en el procedimiento, tanto el que lo sea en la sede del órgano administrativo competente como el que lo sea **en el municipio en el que reside** el interesado (art. 30). Esta regla **no** es de aplicación en la presentación de documentos en registros electrónicos, para la que sólo serán días inhábiles los que lo sean en el ámbito territorial de la Administración Pública a la que corresponda dicho registro, en cuya sede deberá publicarse ese calendario (art. 31).

El registro electrónico de cada Administración se registrará a efecto de cómputo de plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, y permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las 24 horas. El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir la Administraciones Públicas, vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico, debiendo comunicarse esa fecha y hora a quien presentó el documento.

Para el cómputo de plazos fijados en días hábiles, los documentos presentados en registro electrónico en un día inhábil se entenderán presentados en la primera hora del día hábil siguiente (art. 31).



## **DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS (TÍTULO III).**

### **A) Forma.-**

Los actos administrativos se producirán por escrito, a través de **medios electrónicos**, salvo que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia (art. 36).

### **B) Notificación y publicación.-**

Las **notificaciones** se realizarán **necesariamente** por medios electrónicos cuando el interesado sea de los obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración. En los demás casos también se utilizarán medios electrónicos **de forma preferente** a otros medios.

No obstante, podrán practicarse las notificaciones **por medios no electrónicos** en los siguientes supuestos:

a) Cuando comparezca espontáneamente el interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.

c) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un “empleado público” de la Administración notificante (nótese que no se exige que se trate de un funcionario).

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

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

En todos los casos, además de la notificación, **se enviará un aviso** al dispositivo electrónico o dirección de correo electrónico del interesado que éste haya señalado, de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración actuante (art.41).

Notificaciones en papel. **Todas las notificaciones en papel deben ponerse a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración actuante.**

En los casos de **notificación en papel** en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste, podrá hacerse cargo de la notificación cualquier persona mayor de 14 años que esté en el domicilio y haga constar su identidad.

Tras un primer intento infructuoso, deberá intentarse de nuevo dentro de los tres días siguientes, en **franja horaria distinta** en relación a las quince horas del día y con una diferencia de al menos **tres horas** respecto a la del primer intento (art. 42).

Notificaciones electrónicas. Las notificaciones por medios electrónicos se realizarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración. Los interesados podrán acceder a las notificaciones a través del Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como portal de acceso.



La **notificación electrónica** se entenderá **practicada** en el momento en el que se produzca el acceso a su contenido. Y se entenderá **rechazada**, si siendo obligatoria la notificación por medios electrónicos o habiendo sido elegida expresamente por el interesado, éste no accede a la notificación en un plazo de diez días naturales desde la puesta a su disposición (art. 43).

Notificación infructuosa. Cuando los interesados sean desconocidos, se ignore el lugar de notificación o ésta no se haya podido practicar (es decir, doble intento frustrado), la notificación se hará mediante un **anuncio en el Boletín Oficial del Estado**. Será facultativa la publicación en otros boletines oficiales, en tablones de edictos o en otros medios de difusión, que no excluirán la obligación de la publicación en el Boletín Oficial del Estado (art. 44).

La publicación en el Boletín Oficial del Estado se realizará sin contraprestación económica por el anunciante (disp. adicional tercera).

La **publicación de los actos** administrativos se realizará en el diario oficial que corresponda, según la Administración de la que procedan. Sin perjuicio de la publicación de las notificaciones infructuosas en el Boletín Oficial del Estado, la publicación **que por disposición legal o reglamentaria hubiera de practicarse en los tablones de anuncios o de edictos**, se entenderá cumplida por su publicación en el Diario oficial correspondiente (art.45).

#### **DISPOSICIONES SOBRE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (TÍTULO IV).-**

La **ley integra en su articulado las especialidades del procedimiento administrativo sancionador y del de exigencia de responsabilidad patrimonial, derogando sus respectivos reglamentos reguladores**. Asimismo, suprime las reclamaciones previas a las vías civil y laboral, y preserva la aplicación de la normativa específica de los procedimientos en materia tributaria.

##### **A) Formas de tramitación.**

Además de la tramitación ordinaria y la de urgencia, se introduce ahora la **tramitación simplificada** del procedimiento administrativo común, que podrá acordar la Administración, de oficio o a solicitud del interesado, cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejara, si bien su utilización requiere el consentimiento del interesado. En dicha tramitación simplificada se prescinde del trámite de prueba y se establece que deberá resolverse el procedimiento en **treinta días** (art. 96).

##### **B) Iniciación del procedimiento.**

Subsanación de la solicitud. Si alguno de los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, presentara su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica, y se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación (art. 68.4); de modo que la solicitud presencial produce efectos desde la subsanación y no desde su presentación presencial.





### **C) Ordenación e instrucción del procedimiento.**

Los expedientes tendrán formato electrónico (art. 70.2), y el procedimiento se impulsará a través de medios electrónicos (art. 71.1, 75.1 y 80.2).

Debe constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada, pero no formará parte del mismo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, ni los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que sean informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución que ponga fin al procedimiento.

Cuando deba remitirse el expediente, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes normas técnicas de interoperabilidad, debiéndose autenticar su índice (art. 70).

Publicidad. Cuando el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento acuerde la apertura de un período de información pública, el anuncio deberá estar a disposición de los interesados en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso será inferior a veinte días (art. 83).

### **D) Finalización.**

La resolución del procedimiento se dictará electrónicamente, sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones (art. 88).

En los procedimientos de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las leyes (art. 93).

Actuaciones complementarias. Antes de dictar resolución, el órgano competente puede acordar su realización, en 15 días, con posterior plazo de 7 días para audiencia o alegaciones, suspendiéndose automáticamente el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento hasta su resolución (art. 87).

Caducidad. Producida la caducidad de un procedimiento, en los casos en que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad; no obstante, en todo caso deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado (art. 95).

## **DE LA REVISIÓN DE ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA. (TÍTULO V).-**

### **A) Revisión de oficio.**

Plazo de resolución. Cuando el procedimiento de revisión se hubiera iniciado de oficio, el plazo para que se produzca la caducidad se aumenta de tres a **seis meses**, contados desde su inicio, sin dictarse resolución expresa. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender desestimada por silencio administrativo (se silencia si el aumento de plazo para resolver es también de aplicación o no en este supuesto) (art. 106).



En la Administración Local la declaración de lesividad para el interés público, de los actos anulables (previa a la impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo), deberá adoptarse por **acuerdo del Pleno** de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad (art. 107.5).

#### **B) Recursos administrativos.**

El recurso de alzada y el recurso de reposición, **frente a actos administrativos no expresos** (silencio administrativo negativo) podrá interponerse en cualquier momento (sin límite de plazo) a partir del día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio (arts.122.1 y 124.1).

#### **INICIATIVA LEGISLATIVA Y POTESTAD REGLAMENTARIA (TÍTULO VI).-**

Cada Administración Pública hará público anualmente, a través de su Portal de Transparencia, un Plan Normativo con las iniciativas que se vayan a someter a aprobación en el año siguiente (art. 132).

Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas (art. 133):

- Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de la norma (**incluidos Reglamentos y Ordenanzas municipales**), se realizará una **consulta pública** a través del portal web de la Administración, sobre la necesidad, los objetivos y soluciones alternativas. Esta consulta podrá omitirse cuando la norma no tenga impacto significativo en la actividad económica ni imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.

- Redactado el texto, **se publicará éste en el portal web** de la Administración, para recabar aportaciones adicionales.

- Podrá prescindirse de los anteriores trámites de consulta e información públicas en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Logroño, 13 de octubre de 2016

Servicio de Asesoramiento  
a las Corporaciones Locales