Contenido y novedades de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

BOE 2 de octubre de 2015

NOTICIAS JURÍDICAS.COM

Entrada en vigor

Según su disposición final séptima, la Ley entrará en vigor **al año de su publicación** en el «Boletín Oficial del Estado» (2016).

No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos **a los dos años de la entrada en vigor de la Ley** (2018).

Objeto de la Ley

Esta Ley regula las relaciones externas entre la Administración y los ciudadanos.

Pretende implantar una Administración totalmente electrónica, interconectada y transparente, mejorando la agilidad de los procedimientos administrativos y reduciendo los tiempos de tramitación.

La norma establece por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Estructura y contenido

La Ley se divide en 133 artículos, estructurados en seis títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

Título Preliminar (Disposiciones generales)

Entre sus principales novedades, cabe señalar, **la inclusión en el objeto de la Ley, con carácter básico, de los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones.**

Se prevé la aplicación de lo previsto en esta Ley a todos los sujetos comprendidos en el concepto de Sector Público, si bien las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas y supletoriamente por la presente Ley.

Asimismo, destaca la previsión de que sólo mediante Ley puedan establecerse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta norma, pudiéndose concretar reglamentariamente ciertas especialidades del procedimiento referidas a la identificación de

los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

Esta previsión no afecta a los trámites adicionales o distintos ya recogidos en las leyes especiales vigentes, ni a la concreción que, en normas reglamentarias, se haya producido de los órganos competentes, los plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, las formas de iniciación y terminación, la publicación de los actos o los informes a recabar, que mantendrán sus efectos. Así, entre otros casos, cabe señalar la vigencia del Anexo 2 al que se refiere la disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que establece una serie de procedimientos que quedan excepcionados de la regla general del silencio administrativo positivo.

Título I (De los interesados en el procedimiento)

Capítulo I

En cuanto a las especialidades, **se hace extensiva por primera vez la capacidad de obrar en el ámbito del Derecho administrativo a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos** cuando la Ley así lo declare expresamente.

En materia de representación, **se incluyen nuevos medios para acreditarla** en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento apud acta, presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente.

Igualmente, se dispone la obligación de **cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos**, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Capítulo II

Como una de las novedades más importantes de la Ley, **se distingue entre identificación y firma electrónica, simplificándose los medios para acreditar una u otra.**

Con carácter general, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado.

Se establece, con carácter básico, **un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones.** En particular, se admitirán como sistemas de firma: los **sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica,** que comprenden tanto los certificados electrónicos de persona jurídica como los de entidad sin personalidad jurídica; los **sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados cualificados de sello electrónico**; así como cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Se admitirán como sistemas de identificación cualquiera de los sistemas de firma admitidos, así como sistemas de clave concertada y cualquier otro que establezcan las Administraciones Públicas.

Título II (De la actividad de las Administraciones Públicas)

Capítulo I

Se dispone la obligación **de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado.** Estos registros estarán asistidos a su vez por la actual red de oficinas en materia de registros, que pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros, y que permitirán a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico.

En materia de archivos se introduce como novedad la **obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento.** A este respecto, cabe señalar que la creación de este archivo electrónico único resultará compatible con los diversos sistemas y redes de archivos en los términos previstos en la legislación vigente, y respetará el reparto de responsabilidades sobre la custodia o traspaso correspondiente. Asimismo, el archivo electrónico único resultará compatible con la continuidad del Archivo Histórico Nacional de acuerdo con lo previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y su normativa de desarrollo.

Se regula también **el régimen de validez y eficacia de las copias**, en donde se aclara y simplifica el actual régimen y se definen los requisitos necesarios para que una copia sea auténtica, las características que deben reunir los documentos emitidos por las Administraciones Públicas para ser considerados válidos, así como los que deben aportar los interesados al procedimiento, estableciendo con carácter general la obligación de las Administraciones Públicas **de no requerir documentos ya aportados por los interesados**, elaborados por las Administraciones Públicas o documentos originales, salvo las excepciones contempladas en la Ley.

Por tanto, el interesado podrá presentar con carácter general copias de documentos, ya sean digitalizadas por el propio interesado o presentadas en soporte papel.

Destaca asimismo, la obligación de las Administraciones Públicas de **contar con un registro u otro sistema equivalente que permita dejar constancia de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas, de forma que se garantice que las mismas han sido expedidas adecuadamente, y** en el que, si así decide organizarlo cada Administración, podrán constar también conjuntamente **los funcionarios dedicados a asistir a los interesados en el uso de medios electrónicos,** no existiendo impedimento a que un mismo funcionario tenga reconocida ambas funciones o sólo una de ellas.

En este capítulo se regulan también aspectos relevantes como:

Lengua de los procedimientos (art. 15: "1. La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella. En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado….")

La obligación de colaboración con la Administración (art. 18: "1. Las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la Ley que en cada caso resulte aplicable, y a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias…")

La comparecencia personal ante la Administración (art. 19: "1. La comparecencia de las personas ante las oficinas públicas, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley….")

La responsabilidad de la tramitación (art. 20)

La obligación de resolver (art. 21: " 1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. … 2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de 6 meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la UE….")

La suspensión y ampliación del plazo máximo para resolver (arts. 22 y 23)

El silencio administrativo (art. 24: "1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la UE o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario…. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.")

La falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio (art. 25)

La emisión de documentos por las Administraciones Públicas (art. 26)

La validez y eficacia de las copias realizadas por las Adm. Públicas (art. 27)

Y los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo (art. 28: "1. Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente. 2. Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración …")

Capítulo II

Como principal novedad destaca **la introducción del cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles**, unificando de este modo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo.

Título III (De los actos administrativos)

Capítulo II

Merecen una mención especial las novedades introducidas en materia de notificaciones electrónicas, que **serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única**, según corresponda. Asimismo, se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo **nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones** como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada.

Título IV (De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común)

Entre las principales novedades introducidas en este bloque destaca que los anteriores **procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial** que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora **se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común.**

De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, este Título **incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos.**

Igualmente, **se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.**

Como novedad dentro de este Título, se incorpora **un nuevo Capítulo relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común**, donde se establece su ámbito objetivo de aplicación, el plazo máximo de resolución que será de 30 días y los trámites de que constará. Si en un procedimiento fuera necesario realizar cualquier otro trámite adicional, deberá seguirse entonces la tramitación ordinaria. Asimismo, cuando en un procedimiento tramitado de manera simplificada fuera preceptiva la emisión del Dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente, y éste manifestara un criterio contrario al fondo de la propuesta de resolución, para mayor garantía de los interesados se deberá continuar el procedimiento pero siguiendo la tramitación ordinaria, no ya la abreviada, pudiéndose en este caso realizar otros trámites no previstos en el caso de la tramitación simplificada, como la realización de pruebas a solicitud de los interesados. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de acordar la tramitación de urgencia del procedimiento en los mismos términos que ya contemplaba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Título V (De la revisión de los actos en vía administrativa)

Esta nueva regulación mantiene las mismas vías previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permaneciendo por tanto la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión).

No obstante, cabe destacar como novedad **la posibilidad de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.**

De acuerdo con la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, **la Ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica** que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas.

Título VI (De la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas)

Este título recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.

Se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, **la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.**

Por otra parte, en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un **Plan Anual Normativo** en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la **obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor**, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

Disposiciones adicionales

Primera. Especialidades por razón de la materia

Se establece una serie de actuaciones y procedimientos que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo previsto en esta Ley, entre las que **cabe destacar las de aplicación de los tributos y revisión en materia tributaria y aduanera , las de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo,** en donde se entienden comprendidos, entre otros, **los actos de encuadramiento y afiliación de la Seguridad Social y las aportaciones económicas por despidos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años en empresas con beneficios, así como las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.**

Derogación normativa

Además de la referencia genérica a las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley, quedan derogadas expresamente las siguientes disposiciones:

a) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

c) Los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

d) 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.

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

f) 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.

g) Los artículos 2.3, 10, 13, 14, 15, 16, 26, 27, 28, 29.1.a), 29.1.d), 31, 32, 33, 35, 36, 39, 48, 50, los apartados 1, 2 y 4 de la disposición adicional primera, la disposición adicional tercera, la disposición transitoria primera, la disposición transitoria segunda, la disposición transitoria tercera y la disposición transitoria cuarta 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.

Hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final sexta, produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, se mantendrán en vigor los artículos de las normas previstas en las letras a), b) y g) relativos a las materias mencionadas.

Las referencias contenidas en normas vigentes a las disposiciones que se derogan expresamente deberán entenderse efectuadas a las disposiciones de esta Ley que regulan la misma materia que aquéllas. 3.

Modificaciones normativas

La Ley modifica las siguientes normas:

Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica: se incluye un nuevo apartado 11 en el artículo 3 con la siguiente redacción: «11. Todos los sistemas de identificación y firma electrónica previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público tendrán plenos efectos jurídicos».

Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, se modifican los siguientes preceptos: artículo 64 (Excepciones a la conciliación o mediación previas); artículo 69 (Agotamiento de la vía administrativa previa a la vía judicial social); artículo 70 (Excepciones al agotamiento de la vía administrativa); artículo 72 (Vinculación respecto a la reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social o vía administrativa previa); artículo 73 (Efectos de la reclamación administrativa previa en materia de prestaciones de Seguridad Social); artículo 85 (Celebración del juicio); artículo 103 (Presentación de la demanda por despido) y artículo 117 (Requisito del agotamiento de la vía administrativa previa a la vía judicial).