



■ **EL CONSULTOR**  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

# Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

**2.ª Edición**

**Directora**

*Concepción  
Campos Acuña*



# Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

2.ª Edición

**Directora**

*Concepción Campos Acuña*

© De los autores, 2021

© Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

**Wolters Kluwer Legal & Regulatory España**

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: 91 602 01 82

e-mail: clienteslaley@wolterskluwer.es

<http://www.wolterskluwer.es>

**Primera edición:** marzo 2017

**Segunda edición:** noviembre 2021

**Depósito Legal:** M-32012-2021

**ISBN versión impresa:** 978-84-7052-878-1

**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-879-8

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

*Printed in Spain*

© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

**Artículo 36. Forma**

**1. Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.**

**2. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido.**

**3. Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado.**

**CONSIDERACIONES PREVIAS**

El precepto tiene una redacción idéntica a la que se contenía en el art. 55 de la LRJAP y trata de regular las características generales de la forma en el ámbito del procedimiento administrativo.

En esencia, incluye las referencias a la necesidad de cumplimiento de las reglas generales sobre el procedimiento y las peculiaridades específicas que se aplican cuando el mismo se aplica o se ejerce de forma escrita o cuando afecta a expedientes uniformes y de una misma condición.

Es cierto que en el marco de una norma como la LPAC que apuesta de forma definitiva por la tramitación electrónica de procedimientos las características y condiciones que venían estableciéndose con carácter tradicional para facilitar la gestión en determinados expedientes tienen una menor relevancia. No obstante, se han mantenido —con peculiaridades— y, por tanto, configuran el régimen jurídico general aplicable.

Las reglas comunes de aplicación se han desarrollado en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, publicado en el mismo momento que se producía la entrada en vigor íntegra de la LPAC

## CONCORDANCIAS

— Art. 75. 2. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Actos de instrucción.

— Art. 41 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación con los requisitos de la actuación administrativa automatizada.

— Arts. 38 (sede electrónica), 39 (Portal de Internet), 40 (Sistema de identificación de las Administraciones Públicas), 42 (Sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada), 43 (firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas), 44 (Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación), 45 (aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica) y 46 (Archivo electrónico de documentos) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

— Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo: artículo 5 (Portales de Internet); artículo 7 (Punto de Acceso General electrónico); artículo 9 (Sedes electrónicas de las Administraciones Públicas): artículo 13. (Actuación administrativa automatizada).

— STSJ de Cataluña, de 21 de julio de 2005, en relación con la combinación del procedimiento verbal y la constancia del escrito.

## COMENTARIO

### 1. REGLA GENERAL: ACTO ESCRITO Y PRODUCIDO ELECTRÓNICAMENTE

El contenido del artículo parte de la obligación de la Administración de dictar los actos administrativos mediante procedimientos electrónicos. Esta obligación subyace a lo largo de toda la LPAC (es una de las más importantes novedades) y es aplicable tanto a los procedimientos que se inician de oficio como los que lo hacen a instancia de parte y es aplicable, igualmente, al conjunto de la actuación administrativa ya provenga de una relación electrónica obligatoria o voluntaria. Teniendo en cuenta que la relación de algunos interesados con la Administración es o puede ser voluntaria, la obligación de tramitación se subsume en la previa de convertir los documentos en soporte no electrónico en otros de soporte electrónico.

Esta obligación de tramitación electrónica —actuación automatizada en la nueva denominación— remite, a su vez, a dos tipos de prescripciones que tienen que plasmarse en la correspondiente aplicación informática y ser de público conocimiento.

En este sentido, el art. 75.2. de la LPAC establece que «... 2. Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos...».

Por otra parte, y desde otro bloque normativo, la LRJSP, el art. 41 establece que «... 2. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación...».

De esta forma podemos diferenciar en la actuación electrónica y en la obligación general de producción electrónica de los actos dos tipos de procedimientos:

a) Procedimientos en los que no interviene directamente un empleado público. En este supuesto resultarán de aplicación las dos prescripciones, la que procede de la LPAC y la que procede de la LRJSP.

En la actualidad el RD 203/2021 establece en relación con la actuación administrativa automatizada que «...1. La tramitación electrónica de una actuación administrativa podrá llevarse a cabo, entre otras formas, de manera automatizada de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre».

2. En el ámbito estatal la determinación de una actuación administrativa como automatizada se autorizará por resolución del titular del órgano administrativo competente por razón de la materia o del órgano ejecutivo competente del organismo o entidad de derecho público, según corresponda, y se publicará en la sede electrónica o sede electrónica asociada. La resolución expresará los recursos que procedan contra la actuación, el órgano administrativo o judicial, en su caso, ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que las personas interesadas puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno y establecerá medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos de las personas interesadas.

3. En el ámbito de las Entidades Locales, «en caso de actuación administrativa automatizada se estará a lo dispuesto en la disposición adicional octava del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico

de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional...».

b) Procedimientos en lo que se utilizan medios electrónicos, pero interviene, directamente, un empleado público.

Se aplicarán las prescripciones de la LPAC y la adverbación final del acto, en términos electrónicos, se producirá con los sistemas de firma para la actuación administrativa que se contienen en el art. 43 de la LRJSP y, adicionalmente, los artículos 15 y ss. de RD 203/2021.

Finalmente cabe decir que la regla general de la producción por escrito y a través de medios electrónicos cede, únicamente, en los inconcretos supuestos de que «a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia».

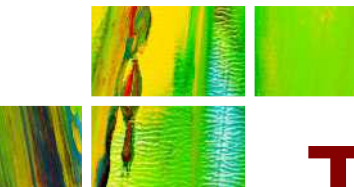
La preferencia de la forma escrita radica en ser, normalmente, la «forma más adecuada de expresión y constancia» ya que, una vez producidos esos actos administrativos tienen que integrarse en un expediente administrativo (art. 70 LPA/2015), tienen que ser notificados a los interesados y publicados (arts. 40-46 LPA/2015), tienen que ser custodiados y, en su caso, puesto a disposición de los interesados [art. 13 LPA/2015 y art. 48 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)], forma de constancia que es la que más facilita y se adapta a las previsiones establecidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la que establece el derecho de acceso a la información pública y en la que se determina que por «información pública» han de entenderse «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

## **2. LOS ACTOS QUE PROCEDEN DE UNA COMPETENCIA EJERCIDA VERBALMENTE**

El artículo se limita a señalar, en este punto, que cuando el órgano administrativo ejerza su función de forma verbal, el acto en cuestión, precisa de constancia escrita solo cuando ésta sea necesaria. Esta expresión literal debe entenderse que se refiere a la eficacia o la propia validez del acto administrativo en cuestión. En estos casos, la constancia escrita debe hacer por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba verbalmente, expresando en la comunicación la autoridad administrativa de la que proceden y que, realmente, ha emitido el acto.







**T**ranscurrido más de un lustro desde la entrada en vigor de las prescripciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y tras la activación definitiva de la totalidad de la norma desde el 2 de abril de 2021, resultaba necesario revisar los *comentarios* al articulado, pues el tiempo transcurrido ha introducido matices aplicativos, novedades jurisprudenciales y hasta el correspondiente desarrollo reglamentario de la Ley.

La nueva edición responde claramente a la necesidad de proporcionar a los operadores jurídicos una herramienta de apoyo plenamente actualizada que incorpore, sobre los comentarios al articulado de la Ley 39/2015, las principales reseñas jurisprudenciales que permiten ya una correcta interpretación de la norma; analizando el impacto del 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 y la doctrina más especializada. Se trata de facilitar la consulta de la información de un modo directo, sin necesidad de abordar lecturas complejas y extendidas sobre nociones ajenas a las estrictamente necesarias para la aplicación de la norma por parte de los operadores. A tal fin, se ha seguido una metodología sencilla a la vez que muy práctica y sistemática, basada en un triple eje: *Consideraciones previas, Concordancias y Comentario*.

Participan en esta obra renombrados especialistas que le confieren un enfoque claramente multidisciplinar. No solo han intervenido juristas sino también expertos en administración electrónica y gestión documental y archivos, fundamentales en la implantación de la administración electrónica.

