

Nota informativa Àrea d'Administratiu i Urbanisme | Octubre 2016

PRINCIPALS NOVETATS DE LA NOVA LLEI DE PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ (LLEI 39/2015, DE 2 D'OCTUBRE)

El passat 2 d'octubre va entrar en vigor la Llei 39/2015, de Procediment Administratiu Comú (en endavant, la "LPAC"), derogant la veterana Llei 30/1992 i importants reglaments com és el cas del RD 429/1993, sobre procediments de les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial i el RD 1398/1993, de procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora.

La LPAC, pretén recollir una regulació completa i sistemàtica de les relacions "ad extra" entre les administracions i els administrats, mentre que de la regulació de les relacions internes entre l'Estat i altres administracions o institucions de l'Estat, relacions "ad intra", se n'ocupa la Llei 40/2015 formulada i promulgada en paral·lel.

Aquesta separació teòrica entre les denominades lleis "bessones" no és del tot real ja que hi ha matèries de les quals trobem disposicions en ambdós textos legals (aquest és el cas de l'ús de mitjans electrònics, regulació d'òrgans administratius, potestat sancionadora o la responsabilitat patrimonial, entre d'altres). De fet, la tècnica legislativa va ser criticada obertament pel Consell d'Estat en els dictàmens de 29 d'abril de 2015 (274/2015 i 275/2015) durant la tramitació dels avantprojectes, en el sentit de que no s'ha assolit una separació nítida en la regulació de determinades institucions i es produeixen duplicitats innecessàries que poden generar inseguretat jurídica i confusió per als ciutadans.

L'objecte de la LPAC, aplicable a tots els subjectes del sector públic atenent la seva condició de llei bàsica, és regular els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius, el procediment administratiu comú a totes les administracions, incloent el sancionador i el de reclamació patrimonial, així com els principis als quals ha d'ajustar-se l'exercici de la iniciativa legislativa i parlamentària.

En termes generals, la LPAC no introdueix modificacions substancials pel que fa a la regulació de l'activitat administrativa i del procediment, tret de la inequívoca aposta del legislador per la tramitació electrònica dels expedients que es configura com a dret dels ciutadans i, alhora, una obligació de les Administracions "porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados", com expressa l'Exposició de Motius.

Allò que sí es presenta com a novetat destacable és la regulació de la potestat normativa i la iniciativa legislativa de les Administracions. La LPAC invoca els principis de *better regulation* i *smart regulation* com a pautes de millora en la producció de normes. En aquest sentit, és innovadora en el nostre país la previsió d'una anàlisi adequada de l'impacte

de les normes de forma continuada, tant *ex ante* com *ex post*, així com la participació dels ciutadans i empreses en els processos d'elaboració, atès que sobre ells recau el compliment de les lleis.

Les principals novetats de la LPAC, sense ànim exhaustiu, es relacionen tot seguit:

1. ACTIVITAT ADMINISTRATIVA - RELACIONS CIUTADÀ-ADMINISTRACIÓ

- i. S'amplia la **capacitat d'obrar** als grups d'afectats, les unions i entitats sense personalitat jurídica i els patrimonis independents o autònoms quan la Llei així ho declari expressament. Previsió coherent amb la capacitat processal que la LJCA ja reconeix a les esmentades entitats.
- ii. S'estableix, com a regla general, l'**obligació de les persones de col·laborar amb l'Administració** (no únicament en els supòsits previstos per la llei com establia la Llei 30/92). Aquesta "col·laboració" en matèria sancionadora permet a l'infractor (quan hi hagi altres infractors) eximir-se del pagament de la multa si és el primer a aportar elements de prova que permetin iniciar el procediment o comprovar la infracció.
- iii. Nous mitjans per acreditar la **representació** davant les administracions públiques, com són l'apoderament "apud acta", presencial o electrònic, o la inscripció al registre electrònic d'apoderaments. L'Estat, les CCAA i les entitats locals han de disposar obligatòriament de l'esmentat registre, sens perjudici que altres organismes públics també puguin disposar del seu registre particular. En qualsevol cas, tots els registres d'apoderaments han de ser plenament interoperables entre si, garantint la interconnexió, la compatibilitat informàtica i la transmissió telemàtica de les sol·licituds, els escrits i les comunicacions que s'hi incorporin. Significar que la DA 2ª contempla l'adhesió voluntària de les CCAA i les entitats locals a les plataformes i registres de l'administració general de l'Estat; voluntarietat que queda en entredit quan la mateixa disposició exigeix que la no adhesió es justifiqui en termes d'eficiència conforme a l'article 7 de la L.O. 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- iv. Les **persones físiques** podran decidir si utilitzen o no mitjans electrònics **llevat que estiguin obligades** per tractar-se de: a) els qui exerceixin una activitat professional per a la qual es requereixi la col·legiació obligatòria, per als tràmits i actuacions que portin a terme amb les administracions públiques en exercici de l'activitat professional esmentada. És evident que resultava més senzill referir-se sense més als **advocats/des**, mentre que s'esmenten expressament els notaris i registradors de la propietat i mercantils; b) els qui representin un interessat que estigui obligat a relacionar-se electrònicament amb l'Administració; c) els empleats de les administracions públiques per als tràmits i actuacions que efectuïn amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic, segons determini reglamentàriament cada Administració. **Les persones jurídiques i les entitats sense personalitat jurídica estan obligades a relacionar-se a través de mitjans electrònics** per efectuar qualsevol tràmit d'un procediment administratiu.

Encara més, la Llei habilita les Administracions a que, reglamentàriament, puguin establir l'obligació de relacionar-se amb elles a través de mitjans electrònics per a determinats procediments i per a certs col·lectius que, per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius, quedi acreditat que tenen accés i disponibilitat dels mitjans electrònics necessaris.

- v. Cada Administració ha de disposar d'un **registre electrònic general** en el qual **cal assentar tot document que es presenti pels interessats en qualsevol de les formes que preveu l'article 16.4 LPAC**: de forma electrònica en el mateix registre electrònic o en un altre del sector públic, presencial, per correu, a les oficines d'assistència en matèria de registres, a les representacions diplomàtiques o oficines consulars d'Espanya a l'estranger i en qualsevol altra que estableixin les disposicions vigents. El registre electrònic ha de permetre la presentació de documents tots els dies de l'any, durant les 24 hores. No obstant, a efectes de termini, **la presentació en un dia inhàbil s'entén efectuada la primera hora del primer dia hàbil següent llevat que una norma permeti expressament la recepció en dia inhàbil**. A més, els documents presentats el dia inhàbil es reputen anteriors, per ordre d'hora efectiva, als presentats el primer dia hàbil posterior.
- vi. Les **notificacions electròniques** són preferents i es realitzaran a la seu electrònica o en l'adreça electrònica habilitada única i s'estableixen noves mesures que garanteixin el coneixement de la posada a disposició de dites notificacions.
- vii. En tot cas, la D.A 7^a disposa **que les previsions relatives als registres electrònics, comunicacions electròniques, apoderaments i arxiu únic electrònic, produiran efectes a partir del 2 d'octubre de 2018**.

2. PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ

- i. Amb l'objectiu de simplificació i seguretat jurídica, la Llei dissenya un procediment que pretén ser veritablement comú, de manera que **les especialitats sobre potestat sancionadora i responsabilitat patrimonial ja no es regulen en títols separats sinó que s'integren en la regulació general**.
- ii. S'incorpora una **tramitació simplificada**, per raons d'interès públic o falta de complexitat del procediment. Aquesta tramitació hauria de permetre la resolució en 30 dies des de la notificació de l'acord a l'interessat, però sembla una utopia a la vista dels tràmits "mínims" que regula la pròpia Llei per a aquest procediment.
- iii. El **còmput de terminis** s'assimila a l'ordre judicial, de manera que, quan els terminis s'assenyalin per dies, s'entén que aquests són hàbils, **excloent del còmput els dissabtes, els diumenges i els declarats festius**. Abans ja s'ha fet esment a la introducció del còmput per hores, coherent amb la regulació de la tramitació electrònica.

- iv. Introdueix **nous motius de suspensió del termini màxim per resoldre un procediment**, que són benvinguts per evidents raons jurídiques: a) quan hi hagi un procediment no finalitzat en l'àmbit de la Unió Europea que condicioni directament el contingut de la resolució; b) quan per resoldre sigui indispensable obtenir el pronunciament previ d'un òrgan jurisdiccional.
- v. En matèria de silenci, és manté la regla general (a la pràctica prou desvirtuada) del silenci positiu. Destaca la novetat de l'obligació de l'Administració d'expedir d'ofici, en el termini de quinze dies, el certificat acreditatiu del silenci produït.
- vi. S'eliminen les reclamacions prèvies en via civil i laboral, per considerar el legislador que han demostrat una escassa utilitat pràctica.

3. INICIATIVA LEGISLATIVA I POTESTAT NORMATIVA DE LES ADMINISTRACIONS

- i. Incorpora **principis de bona regulació**, que identifica amb la necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència. Es posa l'accent en les qüestions econòmiques, establint que, **si la iniciativa normativa afecta a despeses o ingressos públics presents o futurs, hauran de quantificar-se i valorar-se els efectes**, amb subjecció, en tot cas, als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- ii. La **participació dels ciutadans** s'articula en dos moments: tràmit de **consulta pública** a través del portal web de l'Administració amb caràcter previ a l'elaboració de la norma (sobre els problemes a solucionar, la necessitat i oportunitat, els objectius de la norma i les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores); si la norma afecta drets i interessos legítims, es preveu una **audiència específica pels ciutadans afectats**, sense perjudici de recavar directament l'opinió de les organitzacions o associacions reconegudes per llei que agrupin o representin possibles afectats. Aquests tràmits no són obligats en els supòsits de normes pressupostàries o organitzatives de les administracions o quan concorrin greus raons d'interès públic que ho justifiquin.
- iii. **Revisió periòdica de la normativa vigent per adaptar-la als principis de bona regulació** i comprovar en quina mesura les normes en vigor han assolit els objectius previstos i si estava justificat correctament el cost i les càrregues per elles imposades. El resultat d'aquesta avaluació es farà públic.

Confiem que, no obstant les carències detectades, la LPAC suposi reforçar les garanties dels ciutadans davant de l'Administració i la subjecció d'aquesta als principis constitucionals de legalitat i objectivitat al servei de l'interès general.