

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Principals novetats de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques

03-10-2016

Ahir, 2 d'octubre de 2016, va entrar en vigor la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), llevat d'algunes disposicions, que més avall assenyalarem.

Aquesta llei, publicada al BOE el 2 d'octubre de 2015, substitueix la ja sobradament coneguda Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC).

El canvi entre una llei i l'altra s'adverteix d'antuvi des del mateix títol, i ens indica quin serà l'objecte de regulació. Així, si la LRJPAC regulava tant el règim jurídic de les administracions públiques i aspectes de la seva organització, com també el procediment administratiu comú, la nova LPACAP es limita a regular el procediment administratiu comú, deixant de banda tot el que fa referència a règim jurídic i organització que, a partir d'ara, es troben regulats en una altra llei, publicada el mateix dia que la LPACAP i que també va entrar en vigor ahir: la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), a la qual dediquem una altra entrada en aquest blog.

Aquest és el canvi més important que, quant a estructura legislativa, ha comportat la promulgació i l'entrada en vigor de la LPACAP i la LRJSP. Així, a partir d'ara, totes les qüestions relatives al règim jurídic o a l'organització administrativa, com ara la regulació dels òrgans administratius (també dels col·legiats), la competència i les seves alteracions (delegació, avocació, encàrrecs de gestió, delegació de signatura o suplència) o el règim de les abstencions i les recusacions, no les trobarem regulades conjuntament amb el procediment administratiu comú sinó que haurem d'anar a buscar-les a la LRJSP.

De fet, tal com es manifesta en el preàmbul d'ambdues normes, la LPACAP regula les relacions de les administracions públiques amb les persones (regulació *ad extra*), mentre que la LRJSP regula les relacions intraadministratives i interadministratives (regulació *ad intra*).

A més, la LPACAP comporta un seguit de canvis en la regulació de tot allò que abasta el procediment administratiu comú, alguns dels quals són generals, mentre que d'altres són millores puntuals respecte de la regulació anterior, sovint incorporant el que ja havien manifestat pronunciaments judicials reiterats.

Anem a veure quines són les novetats més significatives que ens ofereix la LPACAP:

- Quant a l'objecte, la llei se centra, com hem dit, en el procediment administratiu comú, però no es limita només a aquest, sinó que incorpora també la regulació del procediment sancionador i del procediment de responsabilitat patrimonial (regulats ambdós fins ara mitjançant reglament), com també els principis de la iniciativa legislativa per part del govern, de la potestat reglamentària i dels procediments per exercir-la.
- La llei incorpora de manera general l'ús de mitjans electrònics en totes les fases del procediment administratiu i en les relacions tant entre persones i administracions públiques com també entre les administracions. És, sens dubte, el canvi que més impacte comportarà en el funcionament administratiu. Si fins ara la regulació de l'ús de mitjans electrònics per part de les administracions la trobàvem dispersa en diverses normes, a partir de la LPACAP tot el que fa referència a l'ús de mitjans electrònics és integrat dins de la regulació del procediment administratiu, amb alguna regulació, també, a la LRJSP.
- En aquest context, la llei regula la identificació i la signatura electròniques, el registre electrònic d'apoderaments, el registre administratiu configurat com a registre electrònic, l'expedient electrònic, l'arxiu electrònic o les notificacions electròniques. Tot això s'estableix sobre les premisses d'interconnectivitat i d'interoperabilitat entre totes les administracions públiques, i es disposa tant l'obligació de les administracions a assistir en l'ús de mitjans electrònics les persones interessades com també el dret d'aquestes a aquesta assistència.
- Quant als drets de les persones enfront de les administracions, la llei ha desglossat en dos preceptes diferenciats els drets de les persones en les seves relacions amb les administracions i els drets de les persones interessades en el procediment, a diferència de la regulació unificada en un sol precepte que establia la LRJPAC.
- Quant als recursos i procediments de revisió, una de les principals novetats és la desaparició de les reclamacions prèvies a la via laboral i a la via civil, amb l'advertiment, però, que subsisteix la reclamació administrativa prèvia en matèria de prestacions de seguretat social que estableix la Llei reguladora de la jurisdicció social. També cal afegir que, adoptant el criteri jurisprudencial consolidat, la llei regula de manera més acurada els terminis d'interposició de recursos en cas de silenci, que resta obert mentre no hi hagi resolució expressa, com també la generalització per a tots els recursos administratius de la possibilitat de ser inadmesos a tràmit en determinats supòsits.
- Finalment, i sense ànim de ser exhaustius, trobem també novetats en matèria de notificacions i, en especial, respecte de la pràctica de la notificació en paper i el doble intent; en matèria de silenci administratiu, amb la incorporació d'un nou supòsit de silenci negatiu (matèria de medi ambient) i la restricció de l'aplicació del silenci positiu en cas de doble silenci en el recurs d'alçada; en el còmput de terminis, el dissabte ha passat a ser inhàbil i es regulen els terminis establerts per hores, i en els supòsits d'invalidesa dels actes administratius o en l'executivitat de les resolucions sancionadores.

Totes aquestes novetats i moltes altres, com ara el règim transitori aplicable de la llei o les relacions entre la LPACAP i la resta de l'ordenament administratiu, rebran un tractament desenvolupat en entrades successives en aquest bloc.

D'altra banda, com ja he comentat, no tot el contingut de la LPACAP va entrar en vigor ahir sinó que hi ha alguns aspectes que tenen una entrada en vigor diferida. Així, les disposicions següents, totes relacionades amb la implantació de mitjans electrònics, no entren en vigor fins al 2

d'octubre de 2018: el registre electrònic d'apoderaments, el registre electrònic, el registre d'empleats públics habilitats, el punt d'accés general electrònic i l'arxiu únic electrònic.

Finalment, cal tenir en compte que s'han interposat dos recursos d'inconstitucionalitat contra la LPACAP que s'han admès a tràmit: el recurs d'inconstitucionalitat núm. 3628/2016, promogut pel Govern de la Generalitat de Catalunya, i el recurs d'inconstitucionalitat núm. 3865/2016, promogut pel Govern de Canàries (BOE núm. 184, d'01.08.2016).

Àngel Egea Llanés

Cap de l'Àrea d'Administració, Recursos Humans i Pressupost de l'Oficina Antifrau de Catalunya