

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



Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques: àmbit subjectiu d'aplicació

02-11-2016

Dediquem aquest apunt a l'article 2 de la LPACAP, àmbit subjectiu d'aplicació, que determina a quins ens s'aplica la llei i amb quin abast, i que és un article amb un gran interès jurídic per diverses qüestions.

1. D'una banda, per les definicions que conté aquest precepte a l'efecte de l'aplicació de la LPACAP sobre el sector públic, el sector públic institucional i les administracions públiques. Analitzem en primer lloc l'article des d'aquest punt de vista, per fer-lo més entenedor:

- D'acord amb la LPACAP, el sector públic comprèn:

- L'Administració general de l'Estat
- Les administracions de les comunitats autònomes
- Les entitats que integren l'Administració local
- El sector públic institucional.

- Quant al sector públic institucional, l'integren els ens següents:

- Qualsevol organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents de les administracions públiques.

En el nostre cas es tractaria, per exemple, de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, definida en la seva llei de creació com un organisme autònom de caràcter administratiu adscrit al departament competent en matèria de funció pública (Llei 4/1987, de 24 de març), però també, per exemple, del Centre d'Iniciatives per a la Reinserció (CIRE), adscrit al Departament de Justícia, i actualment regulat per la Llei 23/2009, de 23 de desembre, que el defineix com a empresa pública de la Generalitat que té naturalesa d'entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, l'actuació de la qual s'ajusta al dret privat.

- Les entitats de dret privat vinculades a les administracions públiques o dependents d'aquestes.

Les d'entitats de dret privat, de manera succinta, són ens creats d'acord amb la normativa civil o mercantil. En aquest moment el nostre referent serien les societats civils i mercantils a què es refereix el Text refós de la Llei de l'estatut de l'empresa pública catalana (Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre).

- Finalment, les universitats públiques.

- En tercer lloc, la llei determina quins d'aquests ens tenen la consideració d'administracions públiques:

- L'Administració general de l'Estat
- Les administracions de les comunitats autònomes
- Les entitats que integren l'Administració local
- Els organismes públics i les entitats de dret públic vinculats o dependents de les administracions públiques de l'article 2.2.a de la LPACAP.

- Finalment, al marge de tots aquests conceptes, la LPACAP es refereix a les corporacions de dret públic, per exemple, els col·legis professionals (art. 2.4).

2. D'altra banda, un cop definits aquests conceptes, vegem quin nivell de subjecció a les disposicions de la LPACAP tenen tots aquests ens a què fa referència l'article 2:

- Les administracions públiques resten subjectes en general a la LPACAP; hem de tenir en compte, però, que algunes disposicions de la LPACAP (molt poques) s'apliquen únicament a l'Administració general de l'Estat (vegeu l'apartat tercer de la disposició final primera de la LPACAP).

- Quant a les entitats de dret privat vinculades o dependents de les administracions públiques:

- Resten subjectes a les normes de la LPACAP que específicament s'hi refereixin.
- En tot cas resten subjectes a la LPACAP quan exerceixin potestats administratives.

- Les universitats públiques es regeixen per la seva normativa específica i supletòriament per les disposicions de la LPACAP.

- Les corporacions de dret públic es regeixen per la seva normativa específica en l'exercici de les funcions públiques que se'ls hagi atribuït per llei o els hagin estat delegades per una administració pública i supletòriament per la LPACAP.

3. En tercer lloc, i per acabar, cal comentar que potser la disposició que pot cridar més l'atenció és la relativa a les entitats de dret privat vinculades o dependents de les administracions públiques, quan la LPACAP determina que resten subjectes a les normes de la LPACAP quan exerceixin potestats administratives.

S'ha posat en relleu que la disposició a què faig referència sembla tenir relació amb l'article 113 de la LRJSP, relatiu a les societats mercantils estatals, integrades en el sector públic institucional estatal, que determina que "en ningún caso podrá disponer de facultades que impliquen el ejercicio de la autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas".

Com ja s'ha començat a assenyalar en els diferents apunts que s'han publicat fins ara i que han analitzat l'article 2 de la LPACAP, aquesta disposició específica sobre l'exercici de potestats administratives pot sorprendre, ja que aquestes entitats de dret privat tradicionalment no tenien habilitació legal per exercir potestats administratives. Entre d'altres, recordem que el personal d'aquestes entitats de dret privat és personal laboral i que la normativa determina que les funcions que impliquen la participació directa o indirecta en l'exercici de les potestats públiques resten reservades als funcionaris públics (article 9.2 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre).

Disposem d'un bon comentari sobre aquesta qüestió (i altres qüestions que planteja la nova llei) a l'article "La nueva ley del procedimiento administrativo común", de Luís Martín Rebollo, publicat a la *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 174 (octubre-desembre de 2015), autor que també posa en relleu la manca de coherència d'aquest precepte amb altres normes vigents com l'EBEP i fins i tot la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Conclou Martín Rebollo que: "Todo ello plantea unos problemas que suponen un trascendental cambio: la posibilidad de que entes de naturaleza privada ejerzan potestades públicas, una cierta dilución funcional entre empleados públicos y personal laboral y, finalmente, la dificultad de residenciar esa actuación ante la jurisdicción contencioso-administrativa cuando, paralelamente, como digo, no se modifica el texto de los apartados 1 o 3 del art. 1 de la Ley Jurisdiccional."

En conclusió, és un precepte que es planteja força problemàtic.

Un altre article que pot resultar interessant, tot i que es refereix al projecte de llei que precedeix la LRJSP (l'article 2 de la LRJSP és pràcticament idèntic al que hem analitzat), és un article publicat en una revista que es pot consultar electrònicament: Boto Álvarez, A., "La noción de sector público institucional: aplauso, crítica y desconcierto", *Revista Documentación Administrativa*, núm. 2 (gener-desembre 2015). Aquí teniu l'enllaç general de la [revista](#), on podeu trobar altres articles interessants.

Rosa Maria Pérez Pablo

Funcionària del Cos d'Advocacia (en serveis especials). Cap de l'Àrea de Serveis Jurídics de l'Oficina Antifrau de Catalunya