

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



Les notificacions administratives i les comunicacions entre administracions en les relacions interadministratives

13-06-2017

1. Introducció

En apunts anteriors s'ha tractat la matèria de les notificacions administratives. No obstant això, el present apunt té per objecte analitzar la temàtica des d'una doble vessant: en primer lloc, centrant-nos en el criteri que ha adoptat l'Administració de la Generalitat i que ha estat recollit en la [Instrucció 4/2017](#), de la Secretaria d'Administració i Funció Pública; en segon lloc, diferenciant les notificacions que estrictament es produeixen en el procediment administratiu de les que es generen en les relacions interadministratives.

Amb caràcter previ, en matèria de notificacions electròniques, hem de diferenciar clarament dos supòsits: d'una banda, els subjectes que poden rebre les notificacions en paper, subjectes que no estan sotmesos ni a la tramitació ni a les notificacions electròniques obligatòries; de l'altra, els subjectes obligats a ser notificats electrònicament, o que han escollit el canal electrònic com a mitjà de notificació (que òbviament inclou els subjectes que estan sotmesos a la tramitació electrònica obligatòria).

En relació amb aquest segon supòsit, les notificacions s'han de practicar obligatòriament i exclusivament en suport electrònic, mentre que els subjectes que poden rebre les notificacions en paper, tal com indica l'apartat primer de l'article 42 de la Llei 39/2015, tenen a la seva disposició la corresponent notificació a la seu electrònica per accedir-ne al contingut, i poden igualment optar pel canal electrònic per a la resta de notificacions d'aquell procediment (art. 42.3 de la Llei 39/2015).

En definitiva, des del punt de vista de la instrucció de l'expedient, cal tenir sempre present davant de quin d'aquests dos col·lectius ens trobem, a l'efecte que la notificació dels actes que els afecten (art. 40.1 de la Llei 39/2015) es practiqui en la forma establerta en els articles següents: article 42, notificació en paper, i article 43, notificació per mitjans electrònics.

2. Obligatorietat de les notificacions electròniques

Pel que fa a les notificacions administratives, tal com ja va avançar la Circular 1/2016, aquestes són obligatòries des del 2 d'octubre de 2016 en relació amb els subjectes a què fa referència l'article 14.2 de la Llei 39/2015, sens perjudici que, per evitar situacions d'indefensió, sigui recomanable que prèviament s'adverteixi aquest subjecte de la seva condició de subjecte obligat, i se li comuniqui que, a partir d'aquell moment, totes les notificacions se li practicaran per mitjans electrònics.

La Instrucció 4/2017 inclou l'annex 2, que pot servir com a paràmetre de la notificació a realitzar a aquest subjecte obligat.

Annex 2. Model de peu de notificació per incorporar a l'acte administratiu que es notifiqui en paper: supòsit de primera comunicació en paper per a les persones obligades al canal electrònic

Us informem que, de conformitat amb l'article 41.1, en relació amb l'article 14.2 i 14.3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, esteu obligats a rebre les notificacions per via electrònica, motiu pel qual us comuniquem que les notificacions successives es faran per aquest mitjà.

En compliment del que disposa l'article 42.1 de la Llei 39/2015, en data d'avui, aquest acte ha estat posat a la vostra disposició a la seu electrònica de la Generalitat de Catalunya, a la qual podeu accedir a través d'aquest [enllaç](#), a l'espai La meva carpeta > Notificacions electròniques o bé del [Canal Empresa](#), mitjançant certificat digital o paraula de pas, si escau.

D'acord amb l'article 43.2 de la mateixa llei, la notificació s'entén practicada en el moment en què accediu al seu contingut. En cas que hi hagueu accedit amb anterioritat a rebre aquesta notificació en paper, els efectes i la data de la notificació que es tindran en compte seran els corresponents a la practicada per mitjans electrònics.

Finalment, de conformitat amb el que estableix l'article 41.6 de l'esmentada Llei 39/2015, podeu facilitar-nos una adreça de correu electrònic o un número de telèfon mòbil, al qual us enviarem, d'ara endavant, l'avís de la posada a disposició de les vostres notificacions a la seu electrònica, sens perjudici que la manca d'aquest avís no impedeix la plena validesa de la notificació. Podeu realitzar aquesta comunicació mitjançant el [formulari de sol·licitud genèrica](#) o presencialment a qualsevol oficina d'atenció ciutadana.

De la mateixa manera, tal com hem avançat, les notificacions en paper també s'han de practicar en suport electrònic, enviant a la persona interessada el corresponent avís de notificació, tal com l'article 41.6 de la Llei 39/2015 indica. La instrucció 4/2017 recull igualment un annex 1 del que podria ser el peu de notificació del corresponent acte administratiu que rebria la persona interessada en paper, en el qual se li informaria de tots dos extrems, amb el tenor següent:

Annex 1. Model de text informatiu per incorporar a l'acte administratiu que es notifiqui en paper: supòsit del ciutadà que ha triat el domicili postal per ser notificat

Aquesta notificació s'ha posat a la vostra disposició a la [seu electrònica](#), a l'espai La meva carpeta. En cas que hi hagueu accedit abans de rebre aquesta notificació en paper, els efectes i la data de la notificació que es tindran en compte seran els corresponents a la practicada per mitjans electrònics.

Així mateix, us informem que teniu dret a triar en tot moment si us comuniqueu amb l'Administració per mitjans electrònics en aquest procediment. Amb aquest efecte, podeu indicar el canvi de canal de comunicació a canal electrònic mitjançant el formulari de petició genèrica que teniu al vostre abast a l'[enllaç](#) o presencialment en qualsevol oficina d'atenció ciutadana. En aquesta comunicació heu d'identificar el tràmit a què fa referència la sol·licitud i el departament o òrgan administratiu al qual adreceu la vostra petició i comunicar una adreça de correu electrònic o un número de telèfon mòbil, al qual us enviarem, d'ara endavant, l'avís de la posada a disposició de les vostres notificacions a la seu electrònica, sens perjudici que la manca d'aquest avís no impedeix la plena validesa de la notificació.

Com veieu, aquesta instrucció intenta traslladar pautes per facilitar l'actuació de qui ha de practicar la notificació corresponent.

3. Notificacions en paper i electrònica: avantatges d'aquesta última

En el cas dels subjectes que poden rebre les notificacions en paper, la duplicitat del canal és rellevant, ja que, com indica l'article 41.7, en el supòsit que es rebin les notificacions per diferents canals, la primera que es practiqui és la que s'ha considerar vàlida als efectes que corresponguin (per exemple, per interposar recursos).

Així, si un subjecte que no ha escollit el canal electrònic entra al servei de notificacions electròniques (per exemple, després de rebre l'avís de notificació) i amb posterioritat rep al seu domicili el lliurament corresponent per part de l'oficina de Correus, la primera notificació realitzada serà la vàlida a tots els efectes.

Tampoc no podem oblidar el doble avantatge que la notificació electrònica representa per a l'Administració: en primer lloc, l'estalvi econòmic important que suposa; en segon lloc, l'estalvi de temps que, pel que fa a la durada màxima del procediment, es produeix amb la notificació electrònica.

L'article 40.4, quan parla de la durada màxima del procediment, indica que, en el cas de les notificacions en paper, l'obligació de notificar en termini es compleix amb l'intent de notificació degudament acreditat (la forma de practicar les notificacions en paper és regulada a l'article 42.2). En canvi, en les notificacions electròniques, l'obligació de notificar dins del termini de durada màxima del procediment es compleix amb la posada a disposició a la seu electrònica o a la direcció electrònica habilitada, tal com indica l'article 43.3:

“S'entén complerta l'obligació a què es refereix l'article 40.4 amb la posada a disposició de la notificació a la seu electrònica de l'Administració o organisme actuant o a l'adreça electrònica habilitada única.”

Aquest efecte es produeix amb independència del moment en què el subjecte entri a rebre la notificació (o la rebutgi pel transcurs de 10 dies naturals sense haver-hi entrat). Per aquesta raó, en les notificacions electròniques, la persona instructora disposa a la pràctica de més dies per evitar que es pugui produir la caducitat del procediment, ja que evitarà la caducitat amb aquella posada a disposició en termini, al marge de quan es practiqui la notificació de manera efectiva mitjançant l'accés a aquesta pel seu destinatari.

4. Eines tecnològiques per practicar les notificacions: relacions juridicoadministratives i relacions interadministratives

Sempre que parlem de tramitació electrònica, hem de parlar igualment de les eines tecnològiques que fan possible aquesta tramitació, respectant tots els drets i les garanties de la persona interessada en el procediment.

Com ja sabeu, l'[e-NOTUM](#) és l'eina tecnològica que permet practicar les notificacions electròniques. La Instrucció 4/2017 recull els aspectes bàsics del seu funcionament, i la configura com l'eina corporativa de notificacions electròniques a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, gestionada mitjançant la Plataforma d'integració i col·laboració administrativa (PICA), i en regula igualment les condicions d'accés.

Però al marge de les notificacions electròniques entre l'Administració i els ciutadans, ens trobem igualment amb les comunicacions i/o notificacions que practiquen les administracions públiques entre si, en el marc no d'una relació juridicoadministrativa sinó d'una relació interadministrativa.

Prèviament, cal recordar que les relacions interadministratives no les recull la Llei 39/2015, sinó que hem de basar-nos en les disposicions de la Llei 40/2015; en concret, l'article 3.2 estableix que "Les administracions públiques s'han de relacionar entre si i amb els seus òrgans, organismes públics i entitats vinculats o dependents a través de mitjans electrònics que assegurin la interoperabilitat i seguretat dels sistemes i solucions adoptades per cadascuna d'elles, han de garantir la protecció de les dades de caràcter personal i han de facilitar preferentment la prestació conjunta de serveis als interessats".

Recordem que les relacions juridicoadministratives comporten l'existència d'una relació jurídica entre una administració i un administrat, i que la primera actua en una situació de supremacia general i en l'exercici d'una potestat administrativa. Les relacions interadministratives es produeixen entre administracions públiques que es troben en una situació d'igualtat.

El tractament jurídic d'unes i d'altres no és el mateix i, d'igual manera, les eines tecnològiques creades per fer viables les notificacions i comunicacions intenten donar resposta a aquesta diferenciació. Així, pel que fa a les primeres, tenim l'e-NOTUM, configurat com un servei que permet realitzar notificacions d'actes administratius (resolucions, decrets, notificacions per a contractació, notificacions de sancions de trànsit, convocatòries d'òrgans col·legiats, etc.) i comunicacions per mitjans electrònics, amb totes les garanties jurídiques que estableix la normativa vigent.

Pel que fa a les segones, les relacions interadministratives entre les administracions públiques catalanes, s'articulen mitjançant l'[eaCat](#), tal com ja va establir l'article 11.3 del Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat:

"Les comunicacions, les tramitacions i les trameses de documentació entre els ens establerts a la lletra a) de l'article 2.1 i els ens locals i altres institucions del sector públic de Catalunya s'han d'efectuar preferentment a través de l'extranet de les administracions públiques catalanes, gestionada pel Consorci Administració Oberta Electrònica de Catalunya (anomenada plataforma eaCat)."

Així, l'eaCat és una solució corporativa creada pel consorci AOC, com una eina més del model català de tramitació electrònica que és reconegut legalment a la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

No es pot deixar de banda la singularitat de l'eaCat, tant pel que fa als seus destinataris, com al seu funcionament. Això fa que es plantegi si aquesta plataforma ha d'incloure totes les tipologies de notificacions o comunicacions que es produeixin entre administracions públiques catalanes o, ans al contrari, s'hauria de discriminar, d'una banda, les notificacions d'actes administratius a una altra administració pública que és sotmesa a l'exercici d'una potestat administrativa, és a dir, un dels subjectes no estaria actuant com administració pública investida de prerrogatives (supòsit en el qual s'utilitzaria l'e-NOTUM) i, de l'altra, les comunicacions en l'àmbit de les relacions interadministratives, en què s'utilitzaria l'eaCat. Personalment, entenc que seria més fàcil i simplificat, des del punt de vista de la gestió, determinar l'eina des d'un punt de vista subjectiu, en funció de l'àmbit subjectiu o els subjectes entre els quals es produeix, sense haver d'entrar a valorar la tipologia de la relació, en resum, semblaria més adequat utilitzar l'eaCat.

Amb caràcter previ a parlar de les relacions interadministratives amb altres administracions públiques que no siguin catalanes, voldria fer referència a una altra eina, l'[e-valisa](#), la qual té per objecte la tramesa de documents entre departaments i entitats vinculades i dependents, però que també s'utilitza per trametre escrits entre empleats públics en les relacions derivades de la seva condició d'empleat públic. Recordeu que l'article 14.2.e de la Llei 39/2015 imposa l'obligatorietat de la tramitació electrònica per als empleats públics per als tràmits i actuacions que efectuïn amb la seva Administració per raó de la seva condició d'empleat públic, tal com determini reglamentàriament cada Administració.

La valisa electrònica, al marge de substituir els oficis entre departaments, també substituiria els sobres marrons amb forats que tradicionalment utilitzem per moure el paper entre les unitats d'un departament. No obstant això, la valisa electrònica té un doble valor afegit: quan generem la valisa, es connecta amb el registre general de la Generalitat (S@rcat) i li dona un número de registre, fet que atorga a la valisa plena eficàcia jurídica i, al mateix temps, la valisa se signa amb un segell d'òrgan que garanteix l'autenticitat i la integritat del seu contingut.

Si entrem ja en les relacions interadministratives en què intervenen subjectes aliens a les administracions públiques catalanes, cal tenir present dues qüestions:

- L'existència d'una plataforma estatal específicament creada per donar resposta jurídica a aquesta necessitat. - En tractar-se de relacions interadministratives, la seva articulació s'ha d'establir de manera voluntària, mitjançant la signatura dels corresponents convenis o instruments d'adhesió.

Tal com dèiem, l'eina creada a aquest efecte és el [SIR](#) (Sistema d'interconnexió de registres), que és la infraestructura bàsica per a l'intercanvi d'assentaments electrònics de registre entre les administracions públiques. La integració al SIR es fa mitjançant aplicacions de registre comunes, com ara GEISER i ORVE.

Recentment, s'ha publicat la Resolució de 3 de maig de 2017, de la Secretaria d'Estat de Funció Pública, que estableix les condicions d'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a la plataforma GEISER/ORVE, com mecanisme d'accés al registre electrònic i al sistema d'interconnexió de registres.

D'acord amb el que s'indica en aquesta resolució, prèviament cal que les administracions públiques (que no hi estiguin encara adherides) s'adhereixin a la plataforma, el que determinarà un doble efecte:

1. en primer lloc, la vinculació que es derivarà de l'adhesió, ja que comportarà el reconeixement de la validesa d'aquesta plataforma per dur a terme les comunicacions interadministratives,
2. en segon lloc, els efectes que es puguin derivar de la no utilització de la plataforma.

En definitiva, l'adhesió comportarà que, d'igual manera que l'Administració general de l'Estat utilitza aquesta plataforma per a les comunicacions a altres administracions (actualment, l'Administració general de l'Estat la utilitza habitualment quan es comunica amb altres administracions), les entitats i les administracions adherides (ja hi estan adherides unes quantes) hauran d'utilitzar aquesta plataforma per a les seves comunicacions. En resum, comportarà l'exclusió de la possibilitat d'utilitzar el correu administratiu per a les relacions interadministratives i, no tan sols per trametre sol·licituds, escrits o comunicacions, sinó també, per exemple, per formular el requeriment establert a l'article 44 de la LJCA.

Com he indicat, en aquest moment no estem adherits a aquesta eina, però una vegada es produeixi aquesta adhesió (si s'escau), caldrà tenir present els efectes que es puguin derivar de no utilitzar-la.



Xavier Urios Aparisi

Cap de l'Assessoria Jurídica de l'APDCAT