

1. Introducció

L'esfera jurídica de drets dels ciutadans enfront de l'actuació de les administracions públiques està protegida a través d'una sèrie d'instruments tant de caràcter reactiu, entre els quals destaca el sistema de recursos administratius o el control dut a terme per jutges o tribunals, com preventiu, a través del procediment administratiu, que és l'expressió clara que l'Administració pública actua amb plena submissió a la llei i al dret, com explica l'article 103 de la Constitució espanyola.

L'article 149.1.18a de la Constitució espanyola atribueix a l'Estat la competència per regular el procediment administratiu comú, sense perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes, així com el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques.

Art. 149.1.18a

L'Estat té competència exclusiva sobre les matèries següents:

Les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, les quals garantiran, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant aquelles; el procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes; legislació sobre expropiació forçosa; legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques.

Sobre la base d'aquest mandat constitucional, es dicta la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que es va publicar al *Butlletí Oficial de l'Estat* el dia 2 d'octubre de 2015.

En aquest aspecte, també cal tenir en compte el que preveu l'apartat 1 de la disposició final primera de la Llei 39/2015, que atribueix a l'Estat la competència de dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques i competència en matèria de procediment administratiu comú i sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques.

Disposició final primera



1. Aquesta Llei s'aprova a l'empara del que disposa l'article 149.1.18a de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència per dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques i la competència en matèria de procediment administratiu comú i sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques.

Els defectes que tradicionalment s'han atribuït a l'Administració pública obeeixen a diverses causes, però l'ordenament vigent no n'és aliè, ja que el marc normatiu en el qual s'ha desenvolupat l'actuació pública ha propiciat l'aparició de duplicitats i ineficiències, amb procediments administratius massa complexos que, a vegades, han generat problemes d'inseguretat jurídica. Per superar aquestes deficiències és necessària una reforma integral i estructural que permeti ordenar i aclarir com s'organitzen i relacionen les administracions, tant externament —amb els ciutadans i empreses— com internament —amb la resta d'administracions i institucions de l'Estat.

Tal com es descriu en l'exposició de motius de la Llei 39/2015, el programa estatal de reformes d'Espanya per al 2014 recollia expressament l'aprovació de noves lleis administratives com una de les mesures per impulsar i racionalitzar l'actuació de les institucions i les entitats del poder executiu, millorar l'eficiència en l'ús dels recursos públics i augmentar-ne la productivitat.

En aquest context, es proposa una reforma de l'ordenament jurídic públic articulada en dos eixos fonamentals: les relacions *ad extra* i *ad intra* de les administracions públiques. Per això s'impulsen simultàniament dues noves lleis que constituïran els pilars sobre els quals s'assentarà el dret administratiu espanyol: la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques i la Llei de règim jurídic del sector públic.

Així, la Llei 39/2015 constitueix el primer d'aquests dos eixos, en establir una regulació completa i sistemàtica de les relacions *ad extra* entre les administracions i els administrats. Tanmateix, la Llei 40/2015 és la dedicada a regular les relacions *ad intra* de les administracions públiques.

Aquestes actuacions *ad extra* de l'Administració pública compten amb esment exprés a l'article 105 del text constitucional, que estableix que la llei regularà l'audiència dels ciutadans —directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei— en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin, així com el procediment a través de



com han de produir-se els actes administratius, garantint, quan escaigui, l'audiència als interessats.

2. Àmbit objectiu i subjectiu de la Llei

L'article 1 de la Llei 39/2015 diu que té per objecte regular els requisits de validesa i eficàcia dels actes administratius; el procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, incloent el sancionador i el de reclamació de responsabilitat de les administracions públiques, i els principis als quals s'ha d'ajustar l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària.

Així mateix, destaca la previsió que només mitjançant llei puguin establir-se tràmits addicionals o diferents als previstos en aquesta norma. Es poden contemplar reglamentàriament certes especialitats del procediment referides a la identificació dels òrgans competents, terminis, formes d'iniciació i terminació, publicació i informes que cal recaptar (art. 1.2.).

Aquesta previsió no afecta els tràmits addicionals o diferents ja recollits en les lleis especials vigents, ni la concreció que, en normes reglamentàries, s'hagi produït dels òrgans competents, els terminis propis del concret procediment per raó de la matèria, les formes d'iniciació i terminació, la publicació dels actes o els informes que cal reclamar, que mantindran els seus efectes.

Quant a l'àmbit subjectiu, es preveu l'aplicació del previst en aquesta llei a tots els subjectes compresos en el concepte de sector públic, si bé les corporacions de dret públic es regiran per la seva normativa específica en l'exercici de les funcions públiques que els hagin estat atribuïdes i supletòriament per aquesta llei (art. 2.4.).

D'aquesta manera, la Llei 39/2015 s'aplica al sector públic, que comprèn l'Administració territorial i el sector públic institucional:

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

Respecte al sector públic institucional, està integrat per:



TEMA 1. DISPOSICIONS GENERALS DE LA LLEI 39/2015

- Qualsevol organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents de les administracions públiques.
- Les entitats de dret privat vinculades o dependents de les administracions públiques, que quedaran subjectes al que es disposa en les normes d'aquesta llei que específicament es refereixin a les mateixes, i, en tot cas, quan exerceixin potestats administratives.
- Les universitats públiques, que es regiran per la seva normativa específica i supletòriament per les previsions d'aquesta llei.

3. Administració electrònica

La Llei 39/2015 pretén implantar una Administració totalment electrònica, interconnectada i transparent, millorant l'agilitat dels procediments administratius i reduint els temps de tramitació.

Si bé la Llei 30/1992, de 26 de novembre, ja va ser conscient de l'impacte de les noves tecnologies en les relacions administratives, va ser la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, la que els va donar carta de naturalesa legal, en establir el dret dels ciutadans a relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques, així com l'obligació d'aquestes de dotar-se dels mitjans i sistemes necessaris perquè aquest dret es pogués exercir. No obstant això, en l'entorn actual la tramitació electrònica no pot ser encara una forma especial de gestió dels procediments, sinó que ha de constituir l'actuació habitual de les administracions. Perquè una Administració sense paper basada en un funcionament íntegrament electrònic no només serveix millor als principis d'eficàcia i eficiència, ja que estalvia costos a ciutadans i empreses, sinó que també reforça les garanties dels interessats.

D'altra banda, la regulació d'aquesta matèria patia un problema de dispersió normativa i superposició de diferents règims jurídics no sempre coherents entre si, de la qual cosa és mostra la successiva aprovació de normes amb incidència en la matèria, entre les quals cal citar: la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici; la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible; la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.



4. Contingut de les disposicions de la Llei 39/2015

Per completar les observacions generals relatives al text de la Llei és important analitzar les previsions més importants contingudes en les disposicions addicionals, transitòries, derogatòries i finals, ja que serveixen per a una millor comprensió de la importància i abast d'aquest text normatiu.

a) Relatives a registres i arxius:

- Les administracions públiques han de mantenir permanentment actualitzat a la seu electrònica corresponent un directori geogràfic que permeti a l'interessat identificar l'oficina d'assistència en matèria de registres més propera al seu domicili (disp. add. 4a).
- L'arxivament dels documents corresponents a procediments administratius ja iniciats abans de l'entrada en vigor de la present Llei es regeix pel que disposa la normativa anterior (disp. trans. 1a, apartat 1).
- Sempre que sigui possible, els documents en paper associats a procediments administratius finalitzats abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei s'han de digitalitzar d'acord amb els requisits que estableix la normativa reguladora aplicable (disp. trans. 1a, apartat 2).
- Durant el primer any, després de l'entrada en vigor de la Llei, es poden mantenir els registres i els arxius existents en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei (disp. trans. 2a A).

Durant el segon any, després de l'entrada en vigor de la Llei, s'ha de disposar, com a màxim, d'un registre electrònic i un arxiu electrònic per cada ministeri, així com d'un registre electrònic per cada organisme públic (disp. trans. 2a B).

- Mentre no entrin en vigor les previsions relatives al registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, punt d'accés general electrònic de l'Administració i arxiu únic electrònic, les administracions públiques han de mantenir els mateixos canals, mitjans o sistemes electrònics vigents relatius a les matèries esmentades, que permetin garantir el dret de les persones a relacionar-se electrònicament amb les administracions. (disp. trans. 4a).

b) Relatives a especialitats per raó de la matèria (disp. add. 1a):



TEMA 1. DISPOSICIONS GENERALS DE LA LLEI 39/2015

- Els procediments administratius regulats en lleis especials per raó de la matèria que no exigeixin algun dels tràmits que preveu aquesta Llei o regulin tràmits addicionals o diferents es regeixen, respecte a aquests, pel que disposen les lleis especials esmentades.
- Les actuacions i els procediments següents es regeixen per la seva normativa específica i supletòriament pel que disposa aquesta Llei:
 - Les actuacions i els procediments d'aplicació dels tributs en matèria tributària i duanera, així com la seva revisió en via administrativa.
 - Les actuacions i els procediments de gestió, inspecció, liquidació, recaptació, impugnació i revisió en matèria de Seguretat Social i desocupació.
 - Les actuacions i els procediments sancionadors en matèria tributària i duanera, en l'ordre social, en matèria de trànsit i seguretat viària i en matèria d'estrangeria.
 - Les actuacions i els procediments en matèria d'estrangeria i asil.

c) Relatives al règim transitori dels procediments:

- Als procediments ja iniciats abans de l'entrada en vigor de la Llei, aquesta no els és aplicable i es regeixen per la normativa anterior.
- Els procediments de revisió d'ofici iniciats després de l'entrada en vigor de la present Llei s'han de substanciar per les normes que s'hi estableixen.
- Els actes i les resolucions dictats amb posterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Llei es regeixen, pel que fa al règim de recursos, per les seves disposicions.
- Els actes i les resolucions pendents d'execució a l'entrada en vigor d'aquesta Llei es regeixen per a la seva execució per la normativa vigent quan es van dictar.
- A manca de previsions expresses establertes en les disposicions legals i reglamentàries corresponents, les qüestions de dret transitori que se suscitin en matèria de procediment administratiu s'han de resoldre d'acord amb els principis que s'han establert als apartats anteriors.



TEMA 1. DISPOSICIONS GENERALS DE LA LLEI 39/2015

d) Relatives a la derogació normativa (DD única): La disposició derogatòria única de la Llei estableix, d'una banda, una derogació tàcita de totes les normes d'igual o inferior rang, en allò que contradiguin o s'oposin al que es disposa en aquesta Llei i, de l'altra, fa una enumeració exhaustiva de les normes i els articles de determinades normes que queden derogats expressament.

e) Relatives a l'entrada en vigor (disp. final 7a):

- La present Llei entra en vigor al cap d'un any de la seva publicació al Butlletí Oficial de l'Estat (el 2 d'octubre de 2016).
- No obstant això, les previsions relatives al registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, registre d'empleats públics habilitats, punt d'accés general electrònic de l'Administració i arxiu únic electrònic produeixen efectes a partir de dia 2 d'abril de 2021 (modificació operada per la DF novena del Real Decret Llei, de 22 de setembre, de treball a distància).

5. Novetats de la llei 39/2015 respecte de la Llei 30/1992

Les novetats que introdueix la Llei 39/2015 respecte de la regulació anterior (que seran objecte de desenvolupament als temes següents) poden sintetitzar-se de la manera següent:

- Gestió electrònica com a habitual de les administracions públiques.
- Sistematització de tota la regulació dispersa sobre el procediment administratiu electrònic.
- Inclusió en l'objecte de la Llei 39/2015, amb caràcter bàsic, dels principis que informen l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària de les administracions públiques.
- Exigència que només per llei es puguin establir tràmits addicionals o diferents dels previstos a la Llei. Es poden concretar certes especialitats del procediment referides a la identificació dels òrgans competents, terminis, formes d'iniciació i terminació, publicació i informes que cal demanar.



TEMA 1. DISPOSICIONS GENERALS DE LA LLEI 39/2015

- Capacitat d'obrar, que s'amplia als grups d'afectats, les unions i entitats sense personalitat jurídica i els patrimonis independents o autònoms quan la llei així ho declari expressament.
- Nous mitjans per acreditar la representació en l'àmbit exclusiu de les administracions públiques:
 - Apoderament *apud acta* presencial o electrònic.
 - Acreditació de la inscripció en el registre electrònic d'apoderaments de l'Administració pública o organisme competent.
- Obligació de cada administració pública de disposar d'un registre electrònic d'apoderaments, tot i que les administracions territorials poden adherir-se al de l'Estat.
- Separació entre identificació i signatura electrònica.
- Establiment com a bàsics dels mitjans simplificats per acreditar la identificació i la signatura, de manera que, amb caràcter general, només serà necessària la identificació i s'exigirà la signatura quan hagi d'acreditar-se la voluntat i el consentiment de l'interessat.
- Concreció dels subjectes que estan obligats a relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques.
- Obligació de totes les administracions de disposar d'un registre electrònic general o, si escau, adherir-se al de l'Estat. Aquests registres estaran assistits per una xarxa d'oficines que s'anomenaran oficines d'assistència en matèria de registres, que permetrà als ciutadans presentar les sol·licituds en paper i es convertiran en format electrònic.
- Obligació de cada administració de mantenir un arxiu electrònic únic dels documents que corresponguin a procediments acabats.
- Regulació amb detall del règim de validesa i eficàcia de les còpies, aclarint i simplificant el règim actual i definint els requisits necessaris perquè una còpia sigui autèntica i les seves característiques.
- Obligació de cada administració de disposar d'un registre o sistema equivalent que permeti deixar constància dels funcionaris habilitats per a la realització de còpies autèntiques, així com, si així es decideix, assistir els interessats en l'ús de mitjans electrònics.
- Introducció del còmput de terminis per hores i la declaració dels dissabtes com a inhàbils.
- Establiment com a preferents les notificacions electròniques.



TEMA 1. DISPOSICIONS GENERALS DE LA LLEI 39/2015

- Unificació dels anteriors procediments especials sobre potestat sancionadora i responsabilitat patrimonial. Ara s'han integrat en el procediment administratiu comú.
- Separació dels aspectes orgànics, tant dels principis generals de la potestat sancionadora i responsabilitat patrimonial com dels altres relatius als òrgans, competències que es desenvolupen en la Llei 40/2015, com les relacions *ad intra* (administracions públiques-sector públic), ja que la Llei 39/2015 queda integrada únicament per les relacions *ad extra* (administració-ciutadans).
- Creació i regulació del nou procediment administratiu comú simplificat que ha de resoldre's en un termini màxim de 30 dies.
- La possibilitat que quan una Administració hagi de resoldre una pluralitat de recursos administratius que portin causa d'un mateix acte administratiu i s'hagués interposat un recurs judicial contra una resolució administrativa o contra el corresponent acte presumpte desestimatori, l'òrgan administratiu podrà acordar la suspensió del termini per resoldre fins que recaigui pronunciament judicial.
- Supressió de les reclamacions prèvies a la via civil i laboral.
- Regulació per primera vegada en una llei de bases conformement a les quals s'ha de desenvolupar la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària de les administracions públiques amb la participació dels ciutadans, que manifesten l'opinió mitjançant l'accés al web oficial de l'administració.
- Obligació de totes les administracions públiques de divulgar el pla anual normatiu que recollirà totes les propostes amb rang de llei o de reglament que seran elevades per a l'aprovació l'any vinent.
- Enfortiment de l'avaluació normativa exposada, ja que juntament amb el deure revisar de manera continuada l'adaptació de la normativa als principis de bona regulació, s'imposa l'obligació d'avaluar periòdicament l'aplicació de les normes en vigor.