

Modificación de la Ley catalana de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas.

Carlos Padrós Reig
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Barcelona
Ex-Letrado del Tribunal Constitucional de España
ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0002-9412>
carlos.padros@uab.cat

El DOGC n.º 9542 del pasado día 15 de noviembre de 2025 publica la Ley catalana 9/2025, de 13 de noviembre, de modificación de la Ley 26/2010, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. Mi colega Juan Ignacio Soto Valle dio cumplida noticia de ello en su reciente entrada (*El Derecho emergente a una buena Administración: pasos adelante*. www.administracionpublica.com de 21 de noviembre). Añadiremos a ello algunas reflexiones más.

La Ley contempla nuevos derechos administrativos que se pueden englobar en la llamada Buena Administración estudiada entre nosotros por el profesor Juli Ponce.¹ Sintéticamente, en lo que aquí nos ocupa la nueva Ley enuncia hasta siete nuevos aspectos que destacamos a continuación.

En lo más concreto (legalidad ordinaria), podemos desgranar individualizadamente cada uno de los aspectos que antes hemos destacado como novedosos. De forma muy optimista, la proclamación de nuevos derechos de los ciudadanos en su relación con la administración y los procedimientos administrativos.

1. el derecho al trato adaptado a las condiciones de capacidad de cada persona.

La Ley 9/2025 añade un párrafo a la redacción de la Ley 26/2010. En su original, el apartado 1 regula de manera redundante y superflua el derecho a la no discriminación. No resulta nada novedoso que las Administraciones públicas no

¹.- J. Ponce Solé (2001) *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Editorial Lex Nova. Del mismo autor (2019) *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*. Editorial UAH. Cfr. Igualmente, T. R. Fernández Rodríguez (2021), «El derecho a una buena administración: una nueva mirada a la Administración y al derecho administrativo», en J. Ponce y M. Villoria (dirs), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2020*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 81 y ss

pueden discriminar a los ciudadanos por las razones constitucionalmente protegidas en el art. 14 CE (nacimiento, sexo, raza, origen, religión, orientación sexual, opinión o cualesquiera otra circunstancia personal o social). Tampoco resulta nada novedosa la exigencia de un trato respetuoso y considerado que ya recoge el art. 13, letra e) de la Ley 39/2015.

Sí, en cambio, resulta novedoso que el trato deba ser accesible. Por accesibilidad se entiende la adaptación de la forma de dirigirse a las capacidades individuales de los ciudadanos. Afortunadamente modificado el art. 49 CE y sustituido el término minusválido por el de persona con discapacidad, debemos reconocer que el trato igual requiere protección reforzada de las personas con discapacidad para el pleno ejercicio de sus derechos y deberes. Este derecho requerirá de un notable esfuerzo de las Administraciones no solamente para discapacidades visuales, auditivas, de movilidad, etc., sino también para discapacidades complejas (sordoceguera, trastornos de comportamiento o discapacidades intelectuales).

Junto con las adaptaciones, aparece también la cuestión del apoyo en la toma de decisiones. El derecho administrativo intenta así acompasarse con la regulación civil de la incapacidad que tuvo lugar ya en Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

2. El derecho a la atención presencial

El art. 14.1 de la Ley 39/2015 constituye un ejemplo paradigmático de mala técnica legislativa. En su dicción literal establece que “Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas” La misma frase contiene tanto el derecho de opción como la posibilidad de negar ese derecho. En la legislación catalana, el precepto es algo más afortunado, aunque con una trampa. Según el art. 21, el derecho a elegir el medio por el cual relacionarse con una administración. Sin embargo, este derecho está condicionado a la disponibilidad de los mismos por parte de la Administración. Es decir, si la legislación estatal contenía el derecho y su negación, la catalana contiene el derecho ciudadano y la posibilidad de no poder ejercerlo si la Administración no cuenta entre los medios disponibles la atención personalizada.

Lo que sí supone una novedad absoluta es la adición de un apartado 4 al artículo 21 cuando establece que “La cita previa no puede ser obligatoria en ningún caso y solo puede establecerse para mejorar los servicios de atención presencial”. Aunque podría pensarse que se reproduce el mismo oxímoron que en los anteriores apartados, creemos que puede leerse del siguiente modo: se establece una

prohibición de la obligatoriedad de la obtención de cita previa como único medio para ejercer el derecho a la atención personalizada; no se elimina la cita previa si esta es voluntaria y tiene como finalidad racionalizar el flujo de público susceptible de ser atendido por los medios ordinarios que disponga una cierta unidad administrativa.

La cita previa es altamente útil y eficaz en, por ejemplo, los servicios administrativos de obtención o renovación de DNI o pasaporte. Evita las colas y las pérdidas de tiempo. Incluso permite al ciudadano optar por varias oficinas según la disponibilidad de citas. Igualmente, la matrícula universitaria (aunque hace tiempo que se haya implantado la automatrícula), evitaba atender por orden de llegada y la formación de aglomeraciones o números de ordenación de la atención. Y es que una cosa es la cita previa como sistema de ordenación del flujo y otra muy distinta son las patologías que han surgido alrededor de ella. La primera refiere a la indisponibilidad de citas. Tanto con cita como sin cita, ciertos trámites administrativos están infradotados de personal que pueda atenderlos y no es posible ni atender ni dar cita para atender (ejemplo de trámites ante oficinas de la Seguridad Social). Otra patología es el nacimiento de mercados secundarios de citas por las que si un ciudadano quiere obtener una cita en tiempo razonable debe pagar a unos intermediarios que previamente han acaparado ya las pocas disponibles (ejemplo de trámites en oficinas de extranjería).

Estas situaciones a todas luces intolerables deberían atajarse por la legislación administrativa común, pues, son contrarias al elemental derecho a la atención ciudadana (derecho por cierto que no aparece en las varias legislaciones reguladoras del procedimiento (1958, 1992 ni 2015))

3. El derecho a una prestación administrativa proactiva

Aparece contemplado en el elenco de derechos ciudadanos como elemento del más general Derecho a la buena administración (letra g) añadida al artículo 22.1). La propia Ley 9/2025 detalla en un artículo separado (40 bis) qué debe entenderse por servicios proactivos y personalizados. Según la definición legal auténtica, se trata de servicios que, con base en las informaciones y datos que obren en poder de la Administración actuante, pueden ofrecerse de manera anticipada, predictiva y automatizada.

Nótese que en realidad no se trata propiamente de una prestación sino de la comunicación de la existencia de la misma a un particular. Es base a los datos que tenga la administración (por ejemplo, nivel de renta, situación familiar, pertenencia a algún tipo de colectivo vulnerable, etc.) se comunica la posibilidad de tramitar algún procedimiento administrativo. La Ley se cuida de delimitar que la comunicación del servicio proactivo no implica, por sí misma, la iniciación de un procedimiento administrativo. Será el ciudadano el que deberá consentir

expresamente la activación de este procedimiento de prestación de servicios personalizados. No basta con descripciones genéricas o globales para cualquier actividad administrativa.

Este mecanismo (derecho a conocer de la existencia de prestaciones), puede facilitar el acceso de ciertos colectivos a la tramitación de ayudas sociales. Resulta sorprendente que una medida como el Ingreso Mínimo Vital llegue tan solo a un porcentaje de entre el 12% y el 40% de los beneficiarios potenciales. Los motivos incluyen la complejidad de la tramitación, requisitos exigentes como el padrón histórico colectivo, o la dificultad de demostrar que se cumple con los criterios de ingresos y patrimonio. Las estimaciones de la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) indican que casi el 58% de los hogares con derecho a percibir el IMV no lo solicitaron en 2022. (datos Google IA). La comunicación de existencia de prestaciones que pueden solicitar los ciudadanos puede contribuir a una mayor accesibilidad y por ende efectividad de ciertas políticas administrativas.

Pese a su nombre, la prestación proactiva de servicios incluye solo el aspecto informativo y de difusión. No propiamente la tramitación de oficio. Para el primer aspecto, el uso de canales y medios electrónicos puede suponer una barrera infranqueable en casos de brecha digital.

4. El derecho a la tramitación unificada de los procedimientos

Pese a lo interesante de la formulación de este derecho, nada dice el legislador catalán sobre él más allá de enunciarlo. (letra h) añadida al art. 22.1 que enumera los derechos ciudadanos incluidos en el concepto de buena administración). Esta parquedad normativa impide explorar con más detalle el alcance de este nuevo derecho. Parece que en los procedimientos administrativos complejos donde hace falta acreditar varios extremos (por ejemplo, nivel de Renta; informe de servicios sociales; situaciones de discapacidad o dependencia), debería evitarse el peregrinaje ciudadano por varias unidades administrativas. Este derecho a la tramitación unificada o ventanilla única tiene mayor tradición entre las administraciones anglosajonas (One Stop Shop) y mayor implantación en el ámbito empresarial con la Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica (art. 22). También resulta un modelo análogo en materia ambiental, la llamada autorización ambiental integral o unificada.

Si se relaciona el derecho a la tramitación unificada con el concepto de servicios proactivos (consentidos por el ciudadano que ha sido objeto de información), parecería que la administración actuante debería ser la encargada de recabar de otras administraciones la documentación acreditativa necesaria para que el ciudadano pueda acceder a una prestación. Ello, sin embargo, eso es mucho suponer y elucubrar con la única base de la enunciación legislativa del derecho.

5. El derecho a la subsanación de errores

El añadido del art. 22 bis a la Ley catalana 26/2010 representa un ejemplo ilustrativo de una pésima técnica legislativa. Se mezclan en un mismo precepto de manera confusa dos tipos de cuestiones: una el derecho ciudadano a subsanar errores que pueda presentar su solicitud; el otro un intento de positivizar la cuestión de la culpa o negligencia de los funcionarios en la comisión de errores administrativos. Hasta tal extremo llega la mala técnica que pese enunciarse el derecho a la rectificación de errores, este derecho no se ve recogido en el elenco general del art. 22.1 (derecho a la buena administración).

En su primer aspecto, el derecho a rectificación no se basaría en la confianza en el recto actuar administrativo sino en la prevalencia de la subsanación sobre la desestimación. Así, el apartado 6 establece que si se aprecian errores materiales o formales (datos o situaciones suministradas por el particular), no puede la administración denegar total o parcialmente una prestación. Ello sería así si se acredita la buena fe, la ausencia de voluntad fraudulenta y la regularización. Se produce, pues, una regulación mucho más asertiva del derecho que en el equivalente art. 68.3 Ley 39/2015. Este precepto, recordemos, establece que: “en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquella. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.” Este carácter voluntario (“podrá recabar”) de la solicitud administrativa de modificación o corrección del error, en la legislación catalana se formula de modo inverso: la administración no podrá denegar una prestación por un error cometido por el ciudadano. Es cierto que la deficiente redacción del precepto legal incluye también una cláusula de escape o salvaguarda: la administración puede ponderar la buena fe en el error del ciudadano atendiendo a las circunstancias específicas del caso y motivando debidamente su decisión. Curiosamente, se incluye en esta valoración el comportamiento pasado de la persona ante la misma Administración (una especie de antecedentes de conducta administrativa desconocidos hasta ahora en nuestra legislación....).

En su segundo aspecto (entremezclado absurdamente con el primero en los varios apartados del nuevo art. 22 bis), se trata de garantizar a los funcionarios una correcta delimitación de la responsabilidad por culpa o negligencia. Este no es, pues, un derecho ciudadano, sino un intento – diríamos que vano – por delimitar el concepto. Por culpa o negligencia grave se entiende la violación flagrante de las normas de prudencia, pericia y diligencia debida. Una desatención a las precauciones, comprobaciones normales en un funcionario público en atención a su competencia específica. El error cometido por el empleado público actuando

con la diligencia debida, de buena fe y sin atisbo de fraude no se considera nunca como culpa.

El legislador catalán ha perdido la oportunidad de regular en la ley los efectos del error administrativo sobre los derechos e intereses de los particulares interesados en un determinado procedimiento.

6. El derecho a la no devolución de prestaciones indebidamente abonadas

La mala técnica legislativa se reproduce en este precepto añadido (art. 22 ter) con la agravante de la utilización de las normas con rango de Ley para solucionar problemas coyunturales. Efectivamente, causó gran revuelo en Cataluña el hecho que la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA) abonó más de 4,7 millones de euros en prestaciones indebidas a jóvenes extutelados entre 2019 y 2022 según desvelaron las conclusiones del informe de la Sindicatura de Cuentas. En algunos casos, los beneficiarios ya estaban dados de alta en el régimen de la seguridad social (estaban trabajando) o, incluso vivían en otras comunidades autónomas. Igualmente, la misma institución de control financiero contable revela que en 2024, 9.500 familias vulnerables cobraron unos 71 millones de euros en prestaciones indebidas porque la Generalitat no detectó cambios en su situación personal o porque no estos no fueron registrados debidamente. Lo incorrectamente abonado constituye un ingreso indebido aunque en nada sería atribuible al actuar del ciudadano. Incluso teniendo la obligación de notificar los cambios, no se habrían incorporado al expediente administrativo.

De ello (deficiente o pobre actuación administrativa) extrae el Parlament de Catalunya un derecho general a la no devolución de lo indebidamente percibido. Se formula bajo el erróneo título de “derecho a no ser perjudicado por un error administrativo en las prestaciones destinadas a garantizar las necesidades esenciales de subsistencia”. El perjuicio no está en la prestación (por ejemplo erróneamente denegada) sino en la falta de control de las condiciones de percepción y la obligación posterior de devolución. En estos casos, se establece que no existirá obligación de devolver lo indebidamente percibido (ni, por supuesto, los intereses). Esta circunstancia requiere de la constatación de un error exclusivamente imputable a la Administración y que el ciudadano no haya contribuido, por acción u omisión a la producción del mismo.

Este es un derecho inédito y contrario a la más elemental lógica. Podría articularse una excepción a la obligación de reintegro. O una decisión administrativa de archivo por incobrable de la reclamación en vía ejecutiva de los importes indebidamente percibidos. Pero nunca un derecho a la no devolución y al enriquecimiento injusto producto de la desidia administrativa. Además de la lógica, el precepto ofende a la mínima corrección gramatical.

Como colofón al desaguizado, el nuevo art. 22 ter es internamente incoherente. Si el primer apartado enuncia el derecho a la no devolución, el segundo, establece que en los mismos casos a los que hace referencia el apartado 1, debe iniciarse el procedimiento de reintegro del importe principal. No se podrán exigir en ningún momento intereses de demora o recargos. Pero sí el principal. De acuerdo con los principios de equidad, proporcionalidad y buena administración, se establecerán planes de devolución flexibles y adaptados a las capacidades económicas de las personas. Y tampoco tienen coherencia el apartado 2 y el 3. Si en el dos se prohíbe la exigencia de intereses, en el tercero se contempla que la administración debe valorar y resolver motivadamente la decisión de no exigir los intereses correspondientes de acuerdo con los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

Todo un prodigio de técnica normativa kafkiana que, con el mayor de los desparpajos, aparece publicado en el DOGC.

7. El derecho a la equidad territorial en el acceso a los servicios

De nuevo, se trata de un derecho meramente enunciado. Y esta vez ni siquiera dentro del elenco de derechos ciudadanos sino como parte de un principio general ex art. 31.2 principio undécimo in fine Ley 26/2010. Este es un derecho que debería tener enorme proyección en la accesibilidad de los servicios administrativos en zonas rurales menos pobladas. Según IDESCAT el 35% de los municipios de Cataluña tiene menos de 500 habitantes.

Todos los siete nuevos derechos que hemos presentado aparecen mencionados en la Ley catalana 9/2025 aunque en distinta medida y alcance. El Derecho a la adaptación para personas con discapacidad se desprende ya de la normativa internacional y del más general derecho a la no discriminación y accesibilidad. El Derecho a la atención presencial no necesariamente tiene que ver con las patologías que ha desarrollado el sistema organizativo de cita previa. Lo que debía ser una medida de racionalización y eficiencia ha degenerado en una barrera a la atención ciudadana. El Derecho a la prestación proactiva no responde en realidad a su título, pues el derecho se limita a recibir información personalizada (que no prestaciones). El derecho a la equidad territorial o el derecho a la tramitación unificada, aparecen meramente enunciados sin ningún tipo de indicación normativa. Finalmente, el derecho a la subsanación o rectificación de errores se mezcla incomprensiblemente con la cuestión del alcance de la negligencia administrativa (prudencia, diligencia debida y confianza legítima en la culpa del empleado público en ejercicio de la acción administrativa). Y también presenta una regulación deficiente (hasta lo delirante) la devolución de prestaciones indebidamente percibidas.

Además de todo lo anterior (regulación legal de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración pública) puede notarse también un problema de índole constitucional. Los nuevos derechos se aplican a las administraciones autonómica y local. No, en cambio, a la administración estatal en Cataluña. Ello despierta inmediatamente la confrontación competencial entre el art. 159 EAC y el 149.18 CE. En otras palabras, si la multiplicidad de regulaciones autonómicas de procedimientos administrativos encaja o no en la competencia exclusiva estatal en la fijación de las bases del procedimiento administrativo común.

Según nuestra doctrina constitucional (STC 55/2018, de 24 de mayo), el carácter básico de la legislación estatal (bases) no pueden alcanzar “un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia”. Pero también que “la densidad de las bases podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la administración. No cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación (STC 50/1999, de 6 de abril).

Es, pues, opinable el grado de diversidad autonómica que admite nuestro sistema constitucional en cuanto se tratan derechos de los ciudadanos en relación con el procedimiento administrativo. Como en otras veces, la legislación autonómica se ha avanzado a la estatal en la proclamación de nuevos derechos administrativos aunque exhibiendo una pésima calidad técnico-jurídica. Como el lector entenderá perfectamente, analizar esta cuestión desborda con creces el carácter circunscrito de una herramienta divulgativa como el blog. Visto lo visto, termino igual que mi colega Juan Ignacio Soto Valle: volveremos sobre todo ello.