
Introducció a l'administració pública i al dret administratiu

PID_00265965

Agustí Cerrillo i Martínez

Temps mínim de dedicació recomanat: 6 hores



Agustí Cerrillo i Martínez

Catedràtic de Dret administratiu
dels Estudis de Dret i Ciència Política
de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

L'encàrrec i la creació d'aquest recurs d'aprenentatge UOC han estat coordinats per la professora: Marian Gili Saldaña (2019)

Primera edició: setembre 2019
© Agustí Cerrillo i Martínez
Tots els drets reservats
© d'aquesta edició, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realització editorial: FUOC

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. L'Administració pública	7
2. El dret administratiu	9
3. La Constitució i les seves conseqüències en el dret administratiu i l'Administració pública	11
3.1. La clàusula d'estat de dret	11
3.2. La clàusula d'estat social	14
3.3. La clàusula d'estat democràtic	14
3.4. La clàusula d'estat autonòmic	16
4. L'acte administratiu	18
4.1. Concepte	18
4.2. Tipologia d'actes administratius	19
4.3. Elements de l'acte administratiu	20
4.4. L'eficàcia de l'acte administratiu	23
4.5. El silenci administratiu	27
4.6. La validesa i invalidesa de l'acte administratiu	29
4.7. L'execució forçosa dels actes administratius	32
5. El procediment administratiu	34
5.1. Concepte	34
5.2. Principis rectors del procediment administratiu	34
5.3. Els subjectes que intervenen en el procediment: els interessats	36
5.4. Drets i garanties dels interessats en el procediment administratiu	38
5.4.1. Drets de totes les persones	38
5.4.2. Drets específics dels interessats	39
5.5. Els documents administratius	40
5.6. Les fases del procediment administratiu	41
5.7. La tramitació simplificada del procediment administratiu	46
5.8. La revisió dels actes en via administrativa	47
6. Els tipus d'activitat administrativa	49
6.1. Activitat d'intervenció	49
6.2. Activitat de servei públic o de prestació	54

6.3. Activitat de foment o incentivadora	55
7. El control de l'activitat administrativa.....	57
7.1. Els recursos administratius	57
7.2. El recurs contenciós administratiu	60
7.2.1. Les parts	60
7.2.2. Objecte del recurs	61
7.2.3. El procediment contenciós administratiu	62
Exercicis d'autoavaluació.....	71
Solucionari.....	73
Abreviatures.....	74
Bibliografia.....	75

Introducció

Aquest mòdul és una introducció al dret administratiu i a l'activitat que duen a terme les administracions públiques i els mecanismes per a controlar-la. La finalitat d'aquest mòdul és oferir a l'estudiant una primera aproximació a les principals normes i institucions configuradores del dret administratiu que regeixen l'activitat de les administracions públiques.

En primer lloc, es definirà l'Administració pública i el dret administratiu, entès com la branca de l'ordenament jurídic que regula l'Administració pública: el propi i específic de les administracions públiques. També s'exposarà l'impacte que hi té la Constitució, norma suprema de l'ordenament jurídic que expressa una sèrie de principis i valors.

En segon lloc, s'analitzarà l'activitat administrativa i els instruments amb els quals es canalitza. D'una banda, ens aproximarem a l'acte administratiu i al procediment administratiu mitjançant el qual les administracions públiques adopten les decisions. D'una altra banda, s'exposaran els principals tipus d'activitat administrativa i els trets característics del seu règim jurídic.

Finalment, en aquest mòdul s'exposaran els mecanismes de control de l'activitat administrativa.

Objectius

- 1.** Conèixer els conceptes d'Administració pública i de dret administratiu.
- 2.** Relacionar el dret administratiu amb l'Administració pública.
- 3.** Analitzar les influències de la Constitució en el dret administratiu i les administracions públiques.
- 4.** Conèixer el concepte d'acte administratiu i analitzar els elements que l'integren.
- 5.** Identificar els requisits que han de reunir els actes administratius per a ser eficaços i vàlids.
- 6.** Conèixer les diferents fases que conformen el procediment administratiu.
- 7.** Aproximar-se als diferents tipus d'activitat administrativa.
- 8.** Conèixer els mecanismes de control de l'activitat administrativa.

1. L'Administració pública

El concepte d'Administració pública és polisèmic i té un contingut determinat àmpliament per l'aproximació disciplinària que es porti a terme.

En llenguatge col·loquial, la paraula *administració* té dos significats bàsics: d'una banda, designa una activitat, és a dir, el fet d'administrar o gestionar determinats assumptes; d'altra, designa la persona o organització que desenvolupa aquesta activitat.

L'opció per una aproximació o altra ha determinat al llarg dels anys una polèmica sobre el concepte de dret administratiu i les seves relacions amb l'Administració pública.

Avui en dia, l'opinió majoritària considera que l'Administració pública és una persona jurídica, la qual cosa implica que sigui un subjecte de dret que emet declaracions de voluntat, formalitza contractes, és titular d'un patrimoni, és responsable, és justiciable, etc.

En aquest punt ens interessa presentar alguns dels trets que caracteritzen l'Administració pública en l'actualitat.

La primera qüestió que cal posar en relleu és que en l'actualitat no podem parlar d'Administració pública en singular, sinó que és necessari parlar d'administracions públiques, en plural, per a incloure la pluralitat d'administracions públiques que reconeix la Constitució de 1978: l'Estat, les comunitats autònomes, les províncies i els municipis, totes dotades d'autonomia per a gestionar els interessos respectius.

A més, hi ha una constel·lació d'organitzacions separades formalment d'aquestes administracions públiques però dependents de cadascuna (òrgans públics, empreses públiques, etc.).

La segona qüestió que cal posar en relleu és que l'article 103.1 CE estableix un precepte referit a l'Administració pública que determina un seguit de principis als quals s'ha de sotmetre:

«L'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i el dret.»

Article 103.1 CE

Lectura recomanada

M. S. Giannini (1987). *Premisas históricas del Derecho administrativo*. Madrid: INAP.
E. García de Enterría, T. R. Fernández (2017). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

A partir d'aquest precepte, seguint Morell Ocaña, es poden extreure els elements següents definidors de l'Administració pública:

- 1) Una estructura en què s'incardinen una pluralitat de subjectes vinculats per les característiques relacionals que mantenen entre ells.
- 2) Subjectes que, degudament vinculats entre ells, assumeixen les activitats precises per a obtenir les finalitats d'interès general que l'ordenament confia a cadascun, amb pautes d'objectivitat i eficàcia.
- 3) Subjectes que actuen amb sotmetiment a la llei i al dret.

Però, des d'una lectura més general, podem observar que en la Constitució l'Administració pública és definida com una estructura instrumental que atén al compliment pràctic de les finalitats de l'Estat amb subjecció als tres poders tradicionals dels sistemes democràtics:

- De manera estricta, al poder legislatiu, ja que tota la seva actuació s'ha de fer amb sotmetiment ple a la llei.
- De manera estricta, al poder executiu, encarnat pel Govern, que dirigeix les administracions civil i militar.
- En certa mesura, al poder judicial, en tant que els jutges tenen la funció de controlar la legalitat de l'actuació administrativa.

Referència bibliogràfica

L. Morell Ocaña (1981). «El criteri de la Administración Pública y el Derecho Administrativo contemporáneo». *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 29).

2. El dret administratiu

Hi ha una gran dificultat per a definir *dret administratiu* de la mateixa manera que per a definir *Administració pública*. Hi ha hagut molts esforços i intents per a definir-lo.

«El Derecho administrativo no puede en ningún momento desvincularse de la historia y, muy especialmente, de la historia política; en ella encuentra su verdadero fundamento y de ella recibe su filosofía y trazos característicos. No se trata en absoluto de un mero recordar el pasado, sino, por el contrario, de conocer el suelo del que el Derecho administrativo ha extraído la savia con la que aún hoy en día se nutre.»

P. Weil (1986). *Derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

En l'actualitat, la postura més estesa en relació amb el concepte de dret administratiu és l'estatutària. Segons aquesta postura, és un dret de naturalesa estatutària perquè es dirigeix a regular les singulars espècies de subjectes que s'agrupen amb el nom d'administracions públiques sostraint-los del dret comú.

És a dir, el dret administratiu és la branca de l'ordenament jurídic que regula l'Administració pública: el propi i específic de les administracions públiques.

Això no obstant, hi ha altres aproximacions al dret administratiu:

- **Funcionalista:** Es basa en la concepció de l'Administració pública com a funció material diferenciada de la resta de funcions estatals. En aquesta aproximació hi ha la doctrina del servei públic (que considera genèricament que el dret administratiu és el conjunt de regles relacionades amb els serveis públics) i la doctrina del poder públic (segons la qual la singularitat del dret administratiu és determinada pels mitjans que emprà).
- **Orgànica:** El dret administratiu és la part del dret públic que regula l'organització i el funcionament del poder executiu, i les seves relacions amb els administrats, i també la funció administrativa dels diversos poders i dels òrgans constitucionals de l'Estat.

Podem afegir, a aquestes definicions de caràcter doctrinal, una altra definició descriptiva que pot facilitar l'aprehensió d'aquest concepte. El dret administratiu es pot definir així com la branca del dret públic que regula les administracions públiques, la seva organització, les seves potestats i privilegis, el règim

Lectura recomanada

E. García de Enterría (1960). «Verso un concetto de Diritto Amministrativo come Diritto statutario». *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*.

jurídic de l'activitat administrativa dirigida a satisfer els interessos públics i el sistema de garanties dels ciutadans enfront de l'acció dels poders públics que els afecten.

Seguint Cosculluela, podem destacar les següents característiques generals del dret administratiu:

- **Dret de prerrogatives i privilegis de l'Administració pública:** Un dels trets més singulars del dret administratiu és que constitueix un dret específic de l'Administració pública i diferent del dret comú de la resta dels ciutadans¹. Aquest fet significa que s'atribueixen a l'Administració pública una sèrie de prerrogatives i privilegis² que la situen en un pla de supremacia jurídica respecte als administrats.
- **Dret tutor dels interessos públics:** Un dels trets essencials del dret administratiu és la seva finalitat tuitiva dels interessos públics, la satisfacció directa dels quals persegueix l'Administració pública amb la seva activitat.
- **Dret garantidor:** Aquest és un dels trets més rellevants del dret administratiu, i significa essencialment la possibilitat de recórrer contra les administracions públiques davant els tribunals i que aquests puguin anul·lar les decisions administratives i condemnar l'Administració. Aquesta no és l'única garantia, ja que també constitueixen garanties l'establiment d'un procediment per a elaborar les decisions de l'Administració; el tràmit d'audiència als interessats en les decisions que els afecten; la submissió al principi d'igualtat per a seleccionar els contractistes de l'Administració; els principis de mèrit i capacitat en la selecció de funcionaris, etc.
- **Dret en adaptació permanent a la realitat que ordena:** L'Administració pública tradueix en acció jurídica les línies marcades per la política del Govern, i d'aquí que el dret que l'ordena, vinculat estretament a la norma pel principi de legalitat, estigui en constant evolució o adaptació. El dret administratiu evoluciona paral·lelament als canvis que es produeixen en les administracions públiques i, en general, a la societat. Davant les transformacions socials, les administracions públiques experimenten canvis importants als quals el dret administratiu ha de fer front amb més o menys interès. El dret administratiu canvia per adaptar-se a la nova realitat sobre la qual opera i per regular l'Administració pública pròpia d'aquest moment.

Referència bibliogràfica

L. Cosculluela Montaner (2001). *Manual de Derecho Administrativo* Madrid: Civitas.

⁽¹⁾Aquest tret és el que permet distingir el sistema continental de dret administratiu del sistema anglosaxó de *rule of law*.

⁽²⁾Els privilegis més rellevants són els de presumpció de legitimitat dels actes administratius, l'executivitat immediata i l'execució d'ofici d'aquests actes.

3. La Constitució i les seves conseqüències en el dret administratiu i l'Administració pública

L'anàlisi del dret administratiu i de l'Administració pública s'ha de fer en el marc de la Constitució, norma suprema de l'ordenament jurídic que expressa una sèrie de principis i valors.

La Constitució incorpora nombroses previsions que incideixen en l'Administració pública i el dret administratiu. Conté preceptes que afecten directament la posició constitucional de l'Administració pública, els límits de la seva activitat i els mecanismes per a controlar-la. En aquest punt ens interessa centrar-nos en els grans principis i les seves repercussions en el nostre àmbit d'estudi. Els primers articles de la Constitució mostren una bona part dels principis a què ens referirem a continuació i en particular els següents:

«Espanya es constitueix en un estat social i democràtic de dret.»

«La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions que la integren i la solidaritat entre totes.»

Articles 1 i 2 CE

Aquests preceptes, que defineixen els elements essencials del nostre Estat, determinen alhora els aspectes a què ens referirem: a) estat de dret; b) estat social; c) estat democràtic, i d) estat autonòmic.

3.1. La clàusula d'estat de dret

La clàusula d'estat de dret té, d'acord amb la Constitució, les implicacions següents en la seva configuració actual:

1) El principi de legalitat

El principi de legalitat és reconegut generalment en l'article 9.3 CE. Té dues manifestacions principals en l'àmbit de l'Administració pública:

- El sotmetiment ple de l'Administració al dret, la qual cosa significa també la completa jurisdicció de l'acció administrativa (vegeu l'art. 103.1 CE).
- La vinculació a la llei en sentit formal.

Tradicionalment, s'han exposat dues interpretacions del principi de legalitat: que la norma s'erigeixi com a fonament previ i necessari de l'actuació administrativa (vinculació positiva) o que la norma sigui un límit o frontera a l'acció de l'Administració (vinculació negativa). La doctrina de la vinculació positi-

Lectura recomanada

R. Gómez-Ferrer Morant (1999). «Incidencia de la Constitución sobre el Derecho Administrativo». *Revista de Administración Pública* (núm. 150) [accessible en línia]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17467>.

va, encapçalada per García de Enterría, és la que ha gaudit de més implantació. Alguns autors, com Santamaría Pastor, consideren que la vinculació positiva afecta, seguint a la doctrina alemanya, totes les actuacions administratives d'eficàcia ablatòria, és a dir, que incideixin en qualsevol situació jurídica dels subjectes de manera limitativa o extintiva, i en la resta de casos la regla general ha de ser la vinculació negativa.

De totes maneres, Santamaria Pastor observa que aquesta distinció no es correspon amb el que generalment succeeix, per la qual cosa resulta més útil considerar la vinculació diferent de l'Administració a la llei en funció de l'activitat que dugui a terme l'Administració:

- En les actuacions desfavorables o restrictives de drets³, l'Administració només pot actuar quan hi ha una llei prèvia que l'habiliti.
- En les actuacions favorables o ampliadores de drets⁴, l'Administració no requereix una llei habilitadora prèvia.

⁽³⁾Imposició de sancions, requisits per a fer activitats.

⁽⁴⁾Activitats prestacionals (salut, educació), subvencions.

El principi de legalitat s'expressa mitjançant les potestats administratives. Tota l'activitat administrativa es canalitza amb l'exercici de potestats administratives. La potestat administrativa és un poder jurídic unilateral que l'ordenament jurídic reconeix a l'Administració per a satisfer l'interès general. Les potestats administratives són sotmeses a la llei i el seu exercici és susceptible de control judicial.

Potestats reglades i potestats discrecionals: els límits del control judicial

Tradicionalment, s'ha distingit entre les potestats reglades i les potestats discrecionals. En les **potestats reglades** tots els elements necessaris per al seu exercici són determinats per la llei, de manera que l'Administració es limita a complir el que és previst, i només hi ha una solució per a cada cas.

Per exemple, la normativa vigent estableix els requisits que cal complir per a poder obtenir el permís de conduir. En aquest cas ens trobem davant d'una potestat reglada, ja que l'autoritat de trànsit emetrà l'esmentat permís quan el ciutadà sol·licitant compleixi els requisits previstos. En canvi, la legislació sanitària no ens diu on s'han d'ubicar els hospitals. La decisió sobre aquest aspecte és una decisió discrecional.

En les **potestats discrecionals** l'Administració gaudeix d'un marge per a optar entre diferents alternatives. Totes les solucions són igualment justes i adequades a l'interès general.

Per exemple, una Administració pública pot decidir construir una escola bressol o no fer-ho, o fer-ho en un lloc o en un altre.

Tot i que ambdues potestats, reglades i discrecionals, són objecte de control judicial, en el cas de les discrecionals se n'ha plantejat l'abast en la mesura que presenta majors dificultats. Per això s'han anat desenvolupant mitjans de control de les potestats discrecionals (control dels elements reglats, control dels fets determinants, principis generals del dret). Pel que fa a l'abast del control, alguns autors posen en dubte que els jutges, en la seva activitat de control, puguin arribar a substituir l'Administració.

2) El principi de tutela judicial

Una de les conseqüències del principi de legalitat⁵ és l'establiment d'uns mecanismes de control pels quals es pugui garantir el sotmetiment de l'Administració al sistema normatiu.

⁽⁵⁾Art. 24.1 i 106.1 CE.

De la lectura d'aquests preceptes i de la seva interpretació pel Tribunal Constitucional, podem destacar el contingut següent:

- **Potestat jurisdiccional de control**⁶: Som davant d'una potestat jurisdiccional, és a dir, atribuïda als òrgans del poder judicial, que és exercida obligatòriament pels jutges i tribunals respecte a la totalitat de l'activitat administrativa.
- **Dret a la tutela jurisdiccional**: Significa el dret a l'acció o al procés, és a dir, el dret a exigir al tribunal una decisió sobre les pretensions esgrimides en el procés. Aquest procés ha de ser igualitari (prohibició de la indefensió i exigència d'una contradicció processal efectiva) i sense dilacions indegudes, la qual cosa ha estat interpretada de manera que es desenvolupi en uns terminis raonables. El contingut del principi de tutela judicial no vol dir que l'Administració pública i el ciutadà estiguin en la mateixa posició. L'Administració pública disposa d'unes prerrogatives que deriven de la seva posició de servei als interessos generals⁷.
- **Principi de garantia patrimonial**: Equival al dret dels particulars a mantenir la integritat del valor econòmic del seu patrimoni enfront de les privacions singulars a què es puguin veure sotmesos per part dels poders públics. La lectura de la Constitució ens dona novament una imatge del contingut d'aquest principi:

⁽⁶⁾Vegeu la bibliografia del present mòdul.

⁽⁷⁾Així, l'Administració pública pot declarar de manera eficaç allò que és jurídicament correcte i pot portar-ho a terme sense necessitat d'intervenció judicial.

«Ningú pot ser privat dels seus béns ni dels seus drets sinó per causa justificada d'utilitat pública o interès social, mitjançant la corresponent indemnització i de conformitat amb allò que les lleis disposin.»

Article 33.3 CE

«Els particulars, en els termes establerts per la llei, tenen dret a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics.»

Article 106.2 CE

L'expropiació i la responsabilitat patrimonial són, doncs, els dos instituts que deriven del principi de garantia patrimonial. L'**expropiació forçosa** és un mecanisme pel qual les administracions públiques poden privar els ciutadans de béns i serveis independentment de la voluntat del titular, per causa d'utilitat pública o interès social mitjançant la satisfacció d'un preu just. Mitjançant la **responsabilitat patrimonial**, les administracions públiques indemnitzen els ciutadans per qualsevol dany que pateixin en els seus drets o béns pel funcionament normal o anormal dels serveis públics.

3.2. La clàusula d'estat social

La clàusula d'estat social té l'origen en la Constitució de Bonn i és recollida en la Constitució amb caràcter general en els articles 1 i 9.2, i posteriorment és desenvolupada de manera més particular en el capítol 3 del títol I. D'acord amb Parejo, la clàusula d'estat social es concreta en el contingut general que veureu a continuació.

1) La dimensió relativa a l'organització del poder públic

L'article 9.2 estableix un deure jurídic de caràcter finalista, dirigit a tots els poders públics, que es concreta no solament en l'elaboració de normes jurídiques sinó també en la producció d'efectes en la societat. L'Administració pública té un paper important en la consecució dels objectius previstos en l'article 9.2 CE i que es deriven d'aquest deure. Per això, l'article 103.1 CE recull el principi d'eficàcia com a principi d'actuació de les administracions públiques en la funció de servir amb objectivitat els interessos generals. L'eficàcia és la consecució del resultat que correspon als objectius preestablerts per l'organització. Més enllà, cal posar en relleu que aquest principi té un caràcter essencial que es deriva de la proclamació de l'estat social que exigeix l'existència d'unes administracions públiques capaces de donar compliment real als valors constitucionals i a la satisfacció de les necessitats dels ciutadans.

2) La dimensió relativa a l'ordre social substantiu

Al llarg de la Constitució trobem preceptes que estableixen drets⁸ i principis de contingut marcadament social⁹ i que es deriven de la clàusula d'estat social.

Amb relació a les seves conseqüències, és interessant llegir l'article 53.3, que estableix l'extensió, protecció i garantia dels drets i principis a què ens hem referit. D'aquest precepte es deriva que l'activitat de tots els poders públics (activitats normativa, interpretativa i d'aplicació) ha de ser informada pel reconeixement i respecte dels drets i principis i, per tant, pot ser enjudiciada i controlada.

3.3. La clàusula d'estat democràtic

De la clàusula d'estat democràtic es deriven conseqüències importants per a la configuració de l'Administració pública i el dret administratiu, que podem agrupar en dos grups seguint Santamaría Pastor:

1) Directives estructurals

Referència bibliogràfica

L. Parejo Alfonso (1983). *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Civitas.

⁽⁸⁾Títol primer.

⁽⁹⁾Articles 39 a 52 sobre els principis rectors de la política social i econòmica.

Referència bibliogràfica

J. A. Santamaría Pastor (1989). *Fundamentos de Derecho administrativo*. Madrid: Ceura..

L'Administració pública és subordinada al Parlament, representant de la sobirania, i al Govern com a òrgan suprem de l'executiu que gaudeix de la confiança dels representants dels ciutadans.

L'article 97 CE estableix que el Govern dirigeix l'Administració. En la mateixa línia, l'article 3.3 LRJSP preveu:

«Sota la direcció del Govern de la Nació, dels òrgans de govern de les comunitats autònomes i dels corresponents de les entitats que integren l'Administració local, l'actuació de l'Administració pública respectiva es desenvolupa per assolir els objectius que estableixen les lleis i la resta de l'ordenament jurídic.»

Article 3.3 LRJSP

Aquesta subordinació de l'Administració pública al Govern, per a assolir els objectius definits pel Parlament, és el que confereix legitimitat democràtica a l'Administració.

Això no obstant, hi ha administracions¹⁰ que gaudeixen de certa autonomia respecte a l'eix Parlament-Govern.

⁽¹⁰⁾Aquest seria el cas, per exemple, dels col·legis professionals (art. 36 CE) i de les universitats (art. 27 CE).

La clàusula que analitzem té conseqüències pel que fa a l'estructura interna de l'Administració. Aquesta s'ha de basar, d'acord amb l'article 103.1 CE, en el principi de jerarquia, que és el que ha de garantir precisament el funcionament coherent i harmònic de l'Administració, i la capacitat de resposta unitària i subordinada a les directrius marcades pel Govern.

Novament, cal posar en relleu que el principi de jerarquia no s'aplica a totes les administracions públiques. Així, trobem el cas de les administracions independents, que es caracteritzen precisament per no estar vinculades a cap Administració i, en definitiva, al Govern.

2) Les directives funcionals

L'article 103 CE, en regular els principis a què se sotmeten les administracions públiques, prescriu que aquestes serveixen amb objectivitat als interessos generals.

El principi d'objectivitat imposa un deure de ponderació de les circumstàncies del cas, de manera que impedeix la subjecció de les decisions administratives a postures o interessos parcials desconnectats del supòsit concret. El principi d'objectivitat imposa així un deure positiu d'actuació administrativa, no un límit merament negatiu a l'exercici de potestats.

Per això, els servidors públics han d'actuar amb imparcialitat, és a dir, no atorgant preferències o favors o una determinada opció si no s'empara en normes concretes o en les directrius dictades pel Parlament o el Govern.

El principi democràtic no esgota la virtualitat en el pla organitzatiu intern, sinó que també s'estén a l'actuació de les administracions públiques. És en aquest punt que els principis de transparència i participació adquireixen rellevància.

3.4. La clàusula d'estat autònic

L'aprovació de la Constitució el 1978 comporta establir una nova organització territorial de l'Estat. Per això, en la mateixa CE es poden trobar un seguit de principis que han de guiar imperativament el desenvolupament de l'organització territorial de l'Estat.

L'article 2 CE conté els tres grans principis sobre els quals es construeix el model d'organització territorial de l'Estat a Espanya: unitat de l'Estat en el seu conjunt, autonomia de les nacionalitats i regions, i solidaritat entre totes. D'altra banda, l'article 137 CE declara que l'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i les comunitats autònomes que es constitueixin, que gaudeixen d'autonomia per a gestionar els interessos respectius.

1) El principi d'autonomia

L'autonomia fa referència a unes entitats jurídicopolítiques (les comunitats autònomes) que són una creació de la Constitució i que es configuren com un dels nivells de poder en què s'organitza l'Estat. L'autonomia consisteix en la capacitat d'autogovern dels territoris que la gaudeixen. L'extensió de l'autonomia és determinada pel bloc de la constitucionalitat (Constitució i Estatut d'autonomia) i protegida pel Tribunal Constitucional.

2) El principi d'unitat

El principi d'unitat és l'altra cara del principi d'autonomia: no hi ha autonomia si no hi ha unitat. Així, aquest principi indica que Espanya forma un sol estat, una única entitat tant a escala internacional o exterior (es presenta com a un únic subjecte en la comunitat internacional d'estats) com a escala interior (que disposa d'una sèrie d'òrgans i d'institucions de caràcter comú i general que representen el conjunt i hi actuen de manera immediata i directa).

La Constitució estableix diversos mecanismes de garantia de la unitat de l'Estat que es poden agrupar en tres categories: **principis d'integració** constitucional, **tècniques d'integració competencial** i **mecanismes de seguretat**.

3) El principi de solidaritat

El principi de solidaritat és el que ha de presidir les relacions entre totes les instàncies estatals del sistema autòmic espanyol. La solidaritat té per objectiu integrar les diferents instàncies territorials en una única empresa a la qual cap d'elles no es pot considerar aliena.

La solidaritat es tradueix, així, en l'obligació d'actuar d'acord amb els criteris de lleialtat autonòmica, és a dir, tenint en compte els interessos d'altri en les actuacions pròpies. Però la solidaritat implica alhora establir tot un conjunt de tècniques de col·laboració entre totes les entitats territorials.

4. L'acte administratiu

4.1. Concepte

Mitjançant l'acte administratiu, es concreta l'activitat més característica de l'Administració pública quan s'exerceixen potestats administratives.

Zanobini ens diu que «l'acte administratiu és la declaració de voluntat, judici, coneixement o desig feta per l'Administració en l'exercici d'una potestat administrativa diferent de la reglamentària».

D'acord amb aquesta definició:

- 1) L'acte és sempre una declaració intel·lectual, de manera que queden fora del seu àmbit els actes purament materials, reals o tècnics.
- 2) La declaració en qüestió pot tenir qualsevol dels continguts vàlids dels actes jurídics com a categoria general: una manifestació de voluntat, de desig, de judici, de simple coneixement.
- 3) L'acte ha d'emanar d'una persona que tingui la condició subjectiva d'Administració pública.
- 4) L'acte ha de ser el darrer resultat de l'exercici d'una potestat administrativa atribuïda per l'ordenament mitjançant l'òrgan competent per a fer-ho.

Tal com es desprèn de la definició que s'ha exposat, l'acte administratiu és fruit d'una potestat diferent de la reglamentària. En aquest sentit, els reglaments es diferencien dels actes administratius. Ambdós són instruments utilitzats per l'Administració, però entre un i altre hi ha diferències substancials. La distinció més obvia és que el reglament forma part de l'ordenament jurídic en tant que l'acte és quelcom ordenat, produït en el si de l'ordenament i previst per aquest com una simple aplicació seva. El reglament innova l'ordenament, mentre que l'acte es limita a aplicar l'ordenament a un supòsit donat o previst per l'ordenament. Malgrat que aquesta distinció sembla clara, ens podem trobar el cas en què els actes administratius no vagin dirigits a un destinatari concret sinó a un conjunt indeterminat de subjectes o fins i tot a tota la col·lectivitat.

Exemples d'actes administratius

Una llicència d'obres (declaració de voluntat), un avantprojecte de llei (declaració de desig), la resolució d'un recurs administratiu (declaració de judici) i un certificat de família nombrosa (declaració de coneixement).

Els actes administratius també es diferencien d'altres formes d'activitat administrativa, com els contractes. Són declaracions unilaterals de l'Administració, a diferència dels contractes, que són negocis jurídics, la qual cosa implica que per a perfeccionar-se requereixen que hi concorri la voluntat de les dues parts.

Vegeu també

Vegeu l'apartat «El procediment administratiu» del present mòdul.

Els contractes públics

L'Administració pública canalitza la seva activitat no solament amb actes unilaterals sinó també mitjançant el concert de les voluntats amb altres administracions públiques o ciutadans a través d'acords, convenis o contractes. Els contractes del sector públic són una manifestació de l'activitat convencional portada a terme per les administracions públiques. Aquesta activitat ha adquirit cada cop més importància en la mesura que les administracions públiques requereixen la col·laboració privada per a assolir les finalitats d'interès públic i amb la voluntat d'incrementar la legitimitat de les seves decisions. Actualment els contractes del sector públic són regulats amb caràcter bàsic en la **Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del sector públic**, mitjançant la qual es van traslladar al nostre ordenament jurídic les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.

Són contractes del sector públic els contractes onerosos, sigui quina sigui la seva naturalesa jurídica, que subscriu les entitats que conformen el sector públic, com ara els contractes d'obres, concessió d'obres, concessió de serveis, subministrament i serveis. Els contractes del sector públic poden estar sotmesos a un règim jurídic de dret administratiu o de dret privat d'acord amb el que disposa la Llei 9/2017. Els contractes privats que subscriu les administracions públiques es regeixen, quant a la preparació i adjudicació, per la Llei 9/2017 i, quant als efectes, modificació i extinció, pel dret privat.

4.2. Tipologia d'actes administratius

Hi ha diferents criteris per a classificar els actes administratius.

En primer lloc, tenint en compte el nombre i concreció dels destinataris, podem arribar a distingir els actes singulars dels generals. Els **actes singulars** són els que es dirigeixen a un subjecte únic, concret i determinat (per exemple, una llicència d'obres). Els **actes generals** es dirigeixen a una pluralitat indeterminada de subjectes (per exemple, una convocatòria de concurs de places públiques). Els **actes múltiples** són una categoria d'actes generals. S'anomenen així quan la pluralitat de destinataris és determinada i els actes apareixen recollits en una mateixa publicació o relació però amb vida jurídica separada o perfectament independent (per exemple, les actes d'una assignatura contenen les qualificacions de tots els estudiants d'una aula, que constitueixen cadascuna un acte jurídic independent).

En segon lloc, els actes administratius que tenen un destinatari extern poden afectar-lo de dues maneres diferents. El poden afectar afavorint-lo amb l'ampliació del seu patrimoni jurídic; atorgant-li o reconeixent-li un dret, una facultat, un plus de titularitat o d'actuació; alliberant-lo d'una limitació, d'un deure, d'un gravamen; és a dir, produint-li un resultat avantatjós. També el poden afectar restringint-ne el patrimoni jurídic anterior; imposant-li una nova obligació o càrrega; reduint, privant o extingint algun dret o facultat intactes fins llavors. Els primers són els **actes favorables** o ampliadors de drets i facultats; els segons són els **actes de gravamen** o limitatius. La distinció és important i té nombrosos efectes.

Actes favorables y de gravamen

Entre els actes favorables hi ha, per exemple: admissió, concessions, autoritzacions, aprovacions, dispenses. Entre els de gravamen hi ha: obligacions de fer, prohibicions, actes sancionadors, expropiacions forçoses.

En tercer lloc, segons la posició en el si del procediment administratiu, podem distingir entre actes resolutoris i actes de tràmit. Els **actes resolutoris** són els actes pròpiament dits, les resolucions administratives, mentre que els actes de tràmit són els que es produeixen en el curs d'un procediment que culminarà normalment amb una resolució. Els **actes de tràmit** no tenen vida jurídica pròpia, sinó que es refonen en la resolució que posa fi al procediment. Constitueixen exemples d'actes de tràmit els informes, dictàmens, propostes, testimonis, etc. Aquesta distinció és molt important a l'efecte processal.

Finalment, hi ha els actes expressos, tàcits i presumptes. L'**acte exprés** és aquell en el qual l'Administració pública fa una manifestació explícita de la seva voluntat. L'**acte tàcit** és, per contra, l'actuació de l'Administració que comporta implícitament una declaració de voluntat, judici, desig o coneixement, però que no ha estat manifestada explícitament. Finalment, l'**acte presumpte** és conseqüència de la inactivitat de l'Administració, a la qual la llei lliga en el transcurs del temps uns determinats efectes com a garantia dels ciutadans (per la interposició de recursos o pel gaudiment de drets).

4.3. Elements de l'acte administratiu

Els elements de l'acte administratiu són els que han de concórrer perquè l'acte sigui vàlid.

1) Subjecte

L'acte administratiu només pot ser dictat per l'Administració pública i l'òrgan competent.

El titular o titulars de l'òrgan han de tenir aptitud per a actuar en relació amb l'òrgan i els interessats.

Amb relació a l'òrgan, es dona quan el titular hi ha estat adscrit legalment mitjançant la investidura (nomenament i presa de possessió). Aquest principi es trenca quan s'exerceix la funció sense tenir cap títol per a fer-ho; quan l'acte de nomenament del titular de l'òrgan està viciat, o quan hi ha nomenament legal i l'acte es dicta abans que pugui produir efectes legalment o després que s'hagi extingit.

Amb relació a aquest aspecte, cal tenir en compte que no hi concorri cap dels motius d'abstenció que preveu la Llei de règim jurídic del sector públic (LRJSP¹¹): interès en l'assumpte, parentesc, amistat íntima o enemistat manifesta, etc. L'abstenció ha de ser promoguda per l'autoritat i el personal en qui es doni alguna de les causes i comunicada al superior immediat, qui ha de

Lectura recomanada

Vegeu, en general **R. Bocanegra** (2006). *Lecciones sobre el acto administrativo* (3a. ed.). Madrid: Civitas.

⁽¹¹⁾Art. 23 i 24 LRJSP.

resoldre el que consideri procedent. De totes maneres, si no és així, qualsevol interessat pot promoure la recusació en qualsevol moment de la tramitació del procediment.

En el cas dels òrgans col·legiats caldrà, a més, que s'hagin observat les regles de constitució i funcionament previstes legalment.

Pel que fa als destinataris de l'acte administratiu, és a dir, la persona o persones afectades per l'acte administratiu, ho poden ser pels motius i circumstàncies que s'apunten posteriorment¹².

(12)Vegeu l'epígraf 2.3.

2) Objecte

L'acte administratiu té com a contingut una declaració de voluntat, co-neixement, desig o judici, depenent del tipus d'acte.

D'acord amb la Llei del procediment administratiu comú (LPAC¹³), el contingut dels actes administratius s'ha d'ajustar al que disposa l'ordenament jurídic, ha de ser adequat als fins que persegueix i ha de ser lícit, adequat, determinat o determinable i possible. A més, la declaració de voluntat no ha d'estar viciada per error, intimidació, dol o violència, quelcom que faria anul·lable l'acte administratiu.

(13)Art. 34.2 LPAC.

3) Element causal

Seguint Garrido Falla, per causa s'ha d'entendre el perquè de l'acte, és a dir, la raó justificadora de l'acte, la circumstància que justifica en cada cas que es dicti un acte administratiu.

A aquests efectes, cal recordar que els actes administratius han de ser adequats a les finalitats que persegueixin¹⁴.

(14)Art. 343.2 LPAC.

4) Element teleològic

Com ja és conegut, l'Administració s'ha de sotmetre a l'interès públic en cadascuna de les seves actuacions. Si no és així, és a dir, si l'acte se separa del seu element teleològic, estarà viciat de desviació de poder. La desviació de poder comporta incomplir l'element final o teleològic de l'acte. L'acte, malgrat l'aparença legal, deixa de satisfer l'objectivitat jurídica que va motivar el naixement de la norma positiva.

5) Element formal i motivació

Els actes administratius són decisions formalitzades jurídicament que es produeixen per un canal formal que es denomina procediment administratiu.

Vegeu també

Vegeu l'apartat «El procediment administratiu» del present mòdul.

Des del punt de vista de la forma com a element de l'acte administratiu, aquest s'ha de produir per escrit per mitjans electrònics mitjançant un document administratiu¹⁵. Malgrat això, la llei permet que es pugui produir d'una manera més adequada quan la seva naturalesa ho exigeixi o permeti. El més normal és que aquesta forma sigui verbal (però també pot ser acústica, per senyals, etc.). En el cas de l'acte verbal¹⁶, quan sigui necessària també la constància escrita, el mateix funcionari o titular de l'òrgan que la rep l'ha de consignar expressant l'autoritat que va impartir l'ordre o acte verbal.

⁽¹⁵⁾Art. 36.1 LPAC.

⁽¹⁶⁾Art. 36.2 LPAC.

Aquestes exigències formals són requerides per cada acte en concret, però la Llei permet que quan es tracti d'actes de la mateixa naturalesa (nomenaments, concessions, llicències) es refonguin en un únic acte formal, en el qual quedin consignades.

La motivació és l'exteriorització de les raons de fet i de dret que han portat l'Administració a dictar un acte determinat.

Tal com ha posat en relleu el Tribunal Suprem, «la motivació no té solament la finalitat de conèixer amb certesa i exactitud la voluntat manifestada, sinó que s'ha de considerar encaminada primordialment a fer possible el control o fiscalització jurisdiccional dels actes de l'Administració, establint la necessària relació de causalitat entre els antecedents de fet, el dret aplicable i la decisió adoptada». Amb la motivació, els destinataris dels actes administratius tindran els mitjans necessaris per a defensar els seus drets i interessos legítims.

No tots els actes administratius han de ser motivats.

L'LPAC¹⁷ estableix els casos següents en què cal que els actes administratius siguin motivats:

⁽¹⁷⁾Art. 35 LPAC.

- 1) Quan limitin drets subjectius o interessos legítims.
- 2) Quan resolguin procediments de revisió d'ofici de disposicions o actes administratius, recursos administratius i procediment d'arbitratge, i quan declarin la inadmissió.

- 3) Quan se separin del criteri seguit en actuacions precedents o del dictamen d'òrgans consultius.
- 4) En el cas d'acords de suspensió d'actes, sigui quin sigui el motiu, i en el cas d'adopció de mesures provisionals.
- 5) En el cas d'acords d'aplicació de la tramitació d'urgència, d'ampliació de terminis i de realització d'actuacions complementàries.
- 6) Quan rebutgin la realització de proves proposades pels interessats.
- 7) Quan acordin la finalització del procediment per la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes, i quan acordin el desistiment per l'Administració en procediments iniciats d'ofici.
- 8) En el cas de propostes de resolució en els procediments de caràcter sancionador, i quan els actes resolguin procediments de caràcter sancionador o de responsabilitat patrimonial.
- 9) Quan es dictin en l'exercici de potestats discrecionals, i quan hagin de ser-ho en virtut de disposició legal o reglamentària expressa.

La motivació s'ha d'efectuar amb una referència succinta de fets i fonaments de dret.

4.4. L'eficàcia de l'acte administratiu

Quan s'han fet tots els tràmits establerts en el procediment prescrit per a elaborar un acte administratiu, es diu que s'ha arribat a la perfecció. De totes maneres, la perfecció no s'ha de confondre amb l'eficàcia, que significa la possibilitat que l'acte produeixi els efectes que persegueix. Alhora, perfecció i eficàcia són qualitats diferents de la validesa, que és la concurrència en un acte determinat de tots els elements que han d'integrar-lo.

Així, un acte pot ser perfecte però ineficaç, o eficaç però invàlid.

En qualsevol cas, els actes administratius es presumeixen vàlids i produeixen efectes des de la data en què es dicten, excepte que s'hi disposi una altra cosa. Això és el que es coneix com a **autotutela declarativa**, és a dir, executivitat de l'acte administratiu.

Aquesta és reforçada per l'autotutela executiva, que consisteix en la potestat de les administracions públiques per a executar els actes per si mateixes¹⁸.

⁽¹⁸⁾Art. 38 i 98.1 LPAC.

1) Moment en què l'acte administratiu comença a produir efectes

Els actes administratius es presumiran vàlids i produiran efectes des de la data en què es dictin, excepte que s'hi disposi una altra cosa.

L'eficàcia queda demorada en els casos següents¹⁹:

⁽¹⁹⁾Art. 38 i 98 LPAC.

- a) Quan ho exigeixi el contingut de l'acte.
- b) Quan l'acte estigui supeditat a la notificació, publicació o aprovació superior.
- c) Quan s'hagi establert una condició suspensiva o un terme inicial, és a dir, quan un element accidental de l'acte ho determini.
- d) Quan ho determini el mateix acte.
- e) En el cas d'actes sancionadors, fins que posi fi a la via administrativa.
- f) Quan s'acordi la suspensió de l'acte (per part de l'Administració o dels tribunals).

2) La suspensió de l'eficàcia de l'acte administratiu

Els tribunals o l'Administració poden acordar suspendre els efectes dels actes administratius en casos excepcionals. Mitjançant la suspensió, es paralitza momentàniament l'eficàcia de l'acte. La suspensió és una excepció del principi d'executivitat, per la qual cosa s'ha d'interpretar restrictivament.

Els tribunals poden acordar la suspensió de l'acte impugnat²⁰ quan l'execució pugui ocasionar danys o perjudicis de reparació impossible o difícil. La suspensió l'ha de sol·licitar l'actor de la demanda contenciosa administrativa. En aquests casos es diu que la suspensió és una mesura cautelar.

⁽²⁰⁾Art. 129-136 LJCA.

L'Administració pot acordar suspendre un acte administratiu recorregut en via administrativa. Ho ha de fer l'òrgan que tingui la competència per a resoldre el recurs, amb ponderació prèvia prou raonada entre el perjudici que es causaria a l'interès públic o a tercers per la suspensió i el perjudici que es causa al recurrent com a conseqüència de l'eficàcia immediata de l'acte recorregut, quan l'execució pugui causar perjudicis de reparació impossible o difícil, o quan la impugnació es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret previstes en l'art.47.1 LPAC.

Igualment, l'Administració pot suspendre l'acte en els casos següents:

- Un cop iniciat el procediment d'ofici, quan l'acte pugui causar perjudicis de reparació difícil o impossible.
- Quan l'acte no sigui declaratiu de drets i en els de gravamen, és a dir, en els casos en què es pot acordar la revocació.
- En els altres casos en què ho prevegi així l'ordenament jurídic.

3) La retroactivitat dels actes administratius

En principi els actes administratius no són retroactius, és a dir, no produeixen efectes amb caràcter anterior al moment en què es dicten.

Excepcionalment, es pot establir la retroactivitat dels actes²¹ en dictar-los en els casos següents:

(21) Art. 39.3 LPAC.

a) Quan es dictin en substitució d'actes anul·lats.

b) Si produeixen efectes favorables a l'interessat, sempre que els fets existeixin en la data en què es retrotreguin els efectes de l'acte i la retroactivitat dels efectes de l'acte no lesioni drets o interessos legítims d'altres persones.

4) La notificació i la publicació

La notificació o, si és procedent, la publicació dels actes administratius és un requisit per a l'eficàcia dels actes administratius que afectin els drets i interessos dels ciutadans.

La **notificació** és un nou acte pel qual es posa en coneixement de l'interessat el contingut d'un altre dictat anteriorment (resolució o acte de tràmit) que l'afecta.

Les resolucions s'han de notificar en tot cas. Els actes de tràmit només es notifiquen quan obliguen a una actuació subsegüent de l'interessat, quan ocasionen l'exercici d'un dret o garantia o quan són actes de tràmit que permeten interposar el corresponent recurs.

La notificació s'ha de portar a terme en el termini de deu dies des que s'ha dictat l'acte²².

(22) Art. 40.2 LPAC.

La notificació ha de contenir el text íntegre de la resolució amb indicació de si és definitiu o no en la via administrativa i els recursos que procedeixin, l'òrgan davant del qual s'han d'interposar i el termini per a fer-ho.

Les notificacions que no tinguin aquest contingut s'han de considerar defectuoses, és a dir, l'acte serà ineficaç i no podrà produir els efectes tot i que pugui ser vàlid. Això no obstant, produiran efectes a partir de la data en què l'interessat faci actuacions que comportin conèixer el contingut de la resolució o acte objecte de la notificació o s'interposi el recurs pertinent.

Les notificacions s'han de practicar preferentment per mitjans electrònics²³ i, en tot cas, quan l'interessat estigui obligat a rebre-les per aquesta via.

⁽²³⁾Vegeu l'art. 41.2 LPAC.

En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, la notificació s'ha d'efectuar pel mitjà assenyalat per ell. Quan no és possible efectuar la notificació, s'ha de practicar en qualsevol lloc adequat amb aquesta finalitat, i per qualsevol mitjà que permeti tenir constància de la recepció per part de l'interessat o el seu representant, i de la data, la identitat i el contingut de l'acte notificat.

Si la notificació es fa al domicili de l'interessat i aquest no hi és present en el moment d'entregar-se, se'n pot fer càrrec qualsevol persona que sigui al domicili i faci constar la seva identitat. Si ningú no es fa càrrec de la notificació, s'ha de repetir l'intent de notificació en una hora diferent en els tres dies següents.

Les administracions públiques han d'enviar un avís al dispositiu electrònic i/o a l'adreça de correu electrònic que l'interessat hagi comunicat per informar-lo de la posada a disposició d'una notificació en la seu electrònica de l'Administració o a l'adreça electrònica única habilitada.

Quan les notificacions es practiquin en paper, també s'han de posar a disposició de l'interessat en la seu electrònica de l'Administració que actua.

Quan les notificacions es practiquen per mitjans electrònics, s'han de fer mitjançant la compareixença en la seu electrònica de l'Administració, a l'adreça electrònica única habilitada o mitjançant tots dos sistemes. Les notificacions s'han d'entendre efectuades quan l'interessat accedeix al contingut. En canvi, si no s'accedeix al contingut, la notificació s'entén rebutjada.

Si l'interessat o el seu representat es nega a rebre la notificació o no hi accedeix en el termini de deu dies naturals des de la posada a disposició de la notificació per mitjans electrònics, s'ha de fer constar en l'expedient, considerar efectuada la notificació i seguir endavant el procediment.

Quan els interessats en un procediment són desconeguts o no se'ls ha pogut localitzar, o bé un cop s'ha intentat la notificació no s'ha pogut practicar, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat en el *Butlletí Oficial de*

l'Estat. Amb caràcter previ i facultatiu, la notificació es pot fer en el taulell d'edictes de l'Ajuntament del darrer domicili o mitjançant la publicació d'un anunci en el butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província.

La publicació substitueix la notificació amb els mateixos efectes en els casos previstos en l'LPAC (per exemple, quan l'acte té per destinatari una pluralitat indeterminada de persones o es tracta d'actes integradors d'un procediment selectiu o de concurrència competitiva), tot i que s'ha d'interpretar de manera restrictiva per les limitacions que comporta.

La **publicació** d'un acte ha de contenir els mateixos elements que les notificacions.

4.5. El silenci administratiu

L'LPAC²⁴ estableix el principi que l'Administració té el deure de resoldre i notificar tant els procediments iniciats a instància dels interessats com els que ha iniciat d'ofici l'Administració.

⁽²⁴⁾Art. 21 LPAC.

El termini per a resoldre és el que s'estableixi en cada cas pel procediment que se segueix.

Termini per resoldre

Això no obstant, el termini màxim és de sis mesos si no és que una llei o una norma comunitària estableix un termini més llarg.

L'LPAC estableix de manera subsidiària que, quan la norma de procediment no fixa terminis, el termini màxim de resolució és de tres mesos. Aquests terminis poden ser objecte d'ampliació o reducció: quan el nombre de sol·licituds formulades o les persones afectades pugui comportar un incompliment del termini màxim de resolució i s'hagin esgotat els mitjans personals i materials disponibles, l'òrgan competent per a resoldre, si s'escau a proposta de l'òrgan instructor o el superior jeràrquic de l'òrgan competent per a resoldre, pot acordar de manera motivada ampliar el termini màxim de resolució i notificació; aquesta ampliació no pot ser superior al termini establert inicialment per tramitar el procediment. Inversament, quan raons d'interès públic ho aconsellen, es pot acordar, d'ofici o a petició de l'interessat, l'aplicació de la tramitació d'urgència al procediment, per la qual es redueixen a la meitat els terminis establerts per al procediment ordinari, excepte els relatius a presentar sol·licituds o recursos. Els acords²⁵ que es dicten en un i altre cas han de ser motivats i no ser susceptibles de cap recurs. Ara bé, no en tots els casos l'Administració dicta una resolució expressa en el termini establert. Per a evitar que la inactivitat de l'Administració no pugui provocar un perjudici al ciutadà, hi ha la caducitat i el silenci administratiu.

⁽²⁵⁾Art. 32.3, 33.1 i 35 LPAC.

1) Caducitat

La caducitat s'aplica als procediments iniciats d'ofici per l'Administració susceptibles de produir actes administratius de gravamen o desfavorables. En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, quan se'n produeixi la paralització per causa imputable a l'interessat, també es pot produir la caducitat del procediment quan l'interessat, havent estat advertit per l'Administració, no exerceixi les activitats necessàries per a reprendre'n la tramitació en el termini de tres mesos.

En aquest cas, l'LPAC preveu la caducitat del procediment, l'efecte de la qual és donar per acabat el procediment com a garantia de la seguretat jurídica dels afectats.

2) Silenci administratiu

El silenci administratiu s'aplica en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat i en els iniciats d'ofici susceptibles de produir efectes favorables.

a) El silenci administratiu negatiu

En el cas del silenci negatiu, els ciutadans poden considerar que la seva pretensió ha estat desestimada i es permet accedir a la instància administrativa següent i finalment a la via jurisdiccional. El fonament del silenci negatiu s'ha de buscar en el caràcter revisor de la jurisdicció contenciosa administrativa, és a dir, en l'existència d'un acte administratiu previ per a poder accedir als tribunals. El silenci negatiu no produeix un veritable acte administratiu, sinó que ofereix una ficció legal solament a l'efecte que l'interessat pugui interposar els recursos pertinents.

El silenci negatiu es dona en els casos previstos en les normes reguladores de cada procediment. Aquests casos només poden ser previstos en una norma amb rang de llei o una norma de dret de la Unió Europea. En el cas dels procediments que tenen per objecte accedir a activitats o a exercir-les, la llei que disposa el silenci negatiu ha de fonamentar-se en la concurrència de raons imperioses d'interès general.

b) El silenci administratiu positiu

Per la seva banda, el silenci positiu respon a la necessitat de donar agilitat administrativa a determinats sectors o activitats, evitant els efectes nocius que la manca d'activitat de l'Administració pot tenir sobre l'operativitat de certs sectors o activitats. El joc del silenci administratiu dona lloc a un acte pre-

sumpte en aquest cas. Aquest és un veritable acte administratiu que té la mateixa transcendència jurídica que els actes expressos mitjançant els quals es pronuncia normalment l'Administració.

Es preveu una clàusula general²⁶ en favor del silenci positiu amb les excepcions que s'han apuntat en l'apartat anterior.

(26) Art. 24.1 LPAC.

3) Efectes del silenci administratiu

L'LPAC²⁷ estableix que en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat «el venciment del termini màxim sense haver-se notificat resolució expressa legitima l'interessat o interessats per a entendre-la estimada per silenci administratiu».

(27) Art. 24.4 LPAC.

Pel que fa als procediments en què sigui previst el silenci positiu²⁸, l'LPAC preveu que els actes administratius produïts per silenci administratiu «produeixin els seus efectes des del venciment del termini màxim en què s'han de dictar i notificar la resolució expressa sense que aquesta s'hagi expedit».

(28) Art. 24.4 LPAC.

Els actes administratius presumptes²⁹ es poden fer valdre tant davant l'Administració com davant qualsevol altra persona, natural o jurídica, pública o privada.

(29) Art. 24.4 LPAC.

Per la seva eficàcia, els interessats o la mateixa Administració poden acreditar els actes presumptes per qualsevol mitjà de prova i, en particular, amb una certificació emesa d'ofici per l'òrgan competent que ha d'haver resolt expressament el procediment, que ha d'estendre-la en el termini de quinze dies des que ha acabat el termini màxim per a resoldre el procediment.

Transcorregut el termini per dictar la resolució, l'Administració encara té la possibilitat de dictar una resolució expressa, tot i que el contingut és limitat en funció del caràcter del silenci.

4.6. La validesa i invalidesa de l'acte administratiu

Com ja s'ha vist, els actes administratius es presumeixen vàlids i produeixen efectes, en general, des que es dicten. Ara bé, aquesta presumpció de legitimitat i validesa de l'acte administratiu és *iuris tantum*, és a dir, admet prova en contrari amb la interposició d'un recurs administratiu o contenciós administratiu pel particular afectat per l'acte que considera il·legal.

L'acte administratiu es presumeix vàlid, és a dir, adequat a l'ordenament jurídic fins que és anul·lat bé per la impugnació per part dels interessats, bé per la revisió per part de l'Administració pública.

Així, els actes administratius estan viciats quan els seus elements no reuneixen els requisits exigits per l'ordenament jurídic amb caràcter general o específic per cada tipus d'acte. Els vicis en què poden incórrer els actes administratius són de dos tipus: invalidesa, que es dona quan el vici és tan important que impedeix poder considerar l'acte com a vàlid, i irregularitat, que és un vici de poca importància que no comporta eliminar l'acte.

Alhora, la invalidesa pot ser de diferents nivells. Quan la invalidesa és greu, determina la nul·litat de ple dret; quan és més lleu, comporta l'anul·labilitat o nul·litat relativa. La nul·litat de ple dret és l'excepció i només es dona en determinats casos establerts per la llei; l'anul·labilitat o nul·litat relativa és la regla general quan un acte infringeix l'ordenament jurídic.

1) La nul·litat absoluta o de ple dret

La nul·litat absoluta o de ple dret es produeix en els supòsits d'il·legalitat greu i de vici inesmorable.

L'LPAC estableix que són actes administratius nuls³⁰ de ple dret els que incorren en els casos següents:

⁽³⁰⁾Art. 47 LPAC.

- Els que lesionen el contingut essencial dels drets i llibertats susceptibles d'empara constitucional, és a dir, els recollits en els articles 14 a 29 i 30 CE.
- Els dictats per òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori.
- Els que tenen un contingut impossible.
- Els que són constitutius d'infracció penal o es dicten com a conseqüència d'aquesta.
- Els dictats prescindint totalment i absolutament del procediment establert legalment o de les normes que contenen les regles essencials per a formar la voluntat dels òrgans col·legiats.
- Els expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tenen els requisits essencials per a adquirir-los.

- Qualsevol altre que s'estableix expressament en una disposició de rang legal.

L'article 47 LPAC continua dient que també són nul·les de ple dret les disposicions administratives que vulnereu la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulen matèries reservades per a la Llei i les que estableixen la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

2) La nul·litat relativa o anul·labilitat

La regla general en el nostre ordenament jurídic, quan els actes administratius incorren en algun vici, és l'anul·labilitat.

L'LPAC³¹ estableix que «són anul·lables els actes de l'Administració que incorren en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder».

⁽³¹⁾Art. 48 LPAC.

Per tant, l'anul·labilitat es pot donar, d'una banda, perquè hi ha vicis materials (qualsevol il·legalitat o desviació de poder) i, d'una altra banda, perquè hi ha vicis formals. Ara bé, tal com assenyala la mateixa LPAC, el defecte de forma només determina l'anul·labilitat quan l'acte no té els requisits formals indispensables per a aconseguir el seu fi o dona lloc a la indefensió dels interessats.

3) La irregularitat

La irregularitat es produeix quan l'acte presenta un vici que no el fa incórrer en nul·litat absoluta ni en anul·labilitat.

Així, doncs, és un vici de caràcter secundari que no invalida l'acte.

4) La convalidació, conversió i conservació

L'ordenament jurídic, donada la transcendència de l'activitat administrativa, promulga el principi de la conservació dels actes administratius sobre la base de la mateixa presumpció de validesa dels actes administratius.

La convalidació, conservació i conversió són tres tècniques que estan a favor de mantenir les actuacions administratives sempre que la naturalesa del vici en què incorrin ho permeti, sanant-lo (**convalidació**), reconvertint l'acte viciat

en un altre diferent i vàlid (**conversió**), o aïllant l'acte viciat de manera que no comunicui els seus efectes a altres actes independents que s'han produït en el procediment resolt per l'acte viciat (**conservació**).

4.7. L'execució forçosa dels actes administratius

Els actes administratius són executoris des del moment en què es dicten.

Això significa que l'Administració disposa de dos prerrogatives o privilegis:

1) El de l'**executivitat dels actes administratius**, és a dir, que els actes es presumeixen legítims i constitueixen un títol suficient per a l'execució (no cal anar als tribunals i seguir un procediment judicial per a executar l'acte, a diferència dels actes sotmesos al dret privat). El seu fonament és la presumpció de legalitat dels actes administratius.

2) El de l'**executorietat o execució forçosa**, que faculta l'Administració per a realitzar materialment per si mateixa els drets que es deriven dels actes, fins i tot en contra de l'obligat o amb la seva resistència. Així, l'Administració pot recórrer a executar forçosament els actes administratius, excepte en els casos en què se suspengui l'execució o quan la Constitució o les lleis exigeixin la intervenció dels tribunals.

Perquè es pugui executar un acte administratiu, cal que concorrin els requisits següents:

- Que hi hagi un acte administratiu previ.
- Que s'hagi requerit o advertit prèviament l'interessat perquè executi l'acte.
- Que es notifiqui vàlidament a l'interessat que s'executarà l'acte.
- Que no sigui necessària l'autorització o l'auxili judicial.

L'execució forçosa dels actes administratius s'ha de sotmetre al principi de proporcionalitat i congruència.

En particular, els mitjans d'execució forçosa³² que preveu l'LPAC són:

⁽³²⁾Art. 100 LPAC.

1) **Constrenyiment sobre el patrimoni**³³: és el mitjà que s'ha d'usar si, en virtut de l'acte administratiu, s'han de satisfer quantitats líquides (deutes tributaris, sancions econòmiques), seguint el procediment previst en via executòria. En qualsevol cas, no es pot imposar als administrats una obligació pecuniària que no és prevista en una norma amb rang de llei.

⁽³³⁾Art. 101 LPAC.

2) **Execució subsidiària**³⁴: consisteix a fer, a costa de l'obligat, per part de l'Administració o una tercera persona designada per ella, les prestacions fungibles, és a dir, no personalíssimes, que el destinatari de l'acte es nega a fer. L'import de les despeses i dels danys i perjudicis s'ha d'exigir pel sistema de constrenyiment.

(34) Art. 102 LPAC.

3) **Multa coercitiva**³⁵: és un mitjà per a vèncer la resistència de l'administrat obligat a complir l'acte, raó per la qual es pot reiterar, amb l'objecte de «convèncer» l'administrat perquè porti a terme l'acte. La possibilitat d'imposar aquest tipus de multes, que no es poden confondre amb les sancions administratives, i la seva quantia s'han de determinar en una llei. L'LPAC preveu tres supòsits en els quals es poden imposar multes coercitives: actes personalíssims en què no procedeix la compulsió directa sobre l'obligat; actes en els quals procedeix la compulsió però l'Administració no l'estima convenient, i actes l'execució dels quals l'obligat pot encarregar a una altra persona.

(35) Art. 103.LPAC.

4) **Compulsió sobre les persones**³⁶: és una forma d'execució sobre el mateix obligat. Només s'admet quan es tracta d'una obligació personalíssima de no fer o suportar i hi ha una autorització expressa de la Llei. La compulsió sobre les persones s'ha d'efectuar respectant la dignitat de les persones i els drets reconeguts en la Constitució.

(36) Art. 104 LPAC.

5. El procediment administratiu

5.1. Concepte

Quan l'Administració actua, ha de seguir uns tràmits concrets per tal de formar la seva voluntat.

El **procediment** és el canal formal de producció de les disposicions i resolucions administratives.

Tal com posa en relleu Entrena Cuesta, l'obligatorietat que l'Administració segueixi un camí determinat per a formar la seva voluntat i exterioritzar-la s'esdevé en virtut de dues idees principals: l'**eficàcia administrativa** i la **garantia dels drets dels administrats**.

A més, cal recordar la funció legitimadora del procediment. Tal com hem vist, si no hi ha procediment administratiu, l'acte administratiu és nul de ple dret.

5.2. Principis rectors del procediment administratiu

1) Principis que informen l'activitat general de l'Administració

Les administracions públiques serveixen amb objectivitat els interessos generals i actuen d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la Constitució, a la llei i al dret (art. 103.1 CE i 3.1 LRJSP). Aquests principis organitzatius de les administracions públiques tenen reflex en el procediment administratiu:

a) Deure d'objectivitat: les administracions públiques han d'actuar amb neutralitat ideològica respecte a allò establert en les normes o en les ordres que han de complir. L'objectivitat també implica el deure d'actuar amb imparcialitat. El deure d'objectivitat comporta que es persegueixen necessàriament els interessos públics.

b) Principis d'eficàcia i eficiència: l'eficàcia comporta un judici sobre el grau de compliment dels objectius que s'encomanen en els serveis públics i la qualitat de la seva prestació. L'eficiència té un significat econòmic, que implica una adequada relació de costos dels mitjans a utilitzar per a assolir els objectius marcats i la qualitat dels resultats obtinguts.

c) Principi de servei efectiu al ciutadà.

2) Principis que informen el procediment en sentit estricte

a) Principi d'oficialitat, que imposa l'impuls d'ofici de tots els tràmits del procediment per part de l'Administració.

b) Principi de celeritat, que comporta impulsar simultàniament tots els tràmits obligats que no requereixin la realització successiva.

c) Principi d'igualtat, que, en el pla procedimental, a més de la significació constitucional *ex art.* 14 CE, comporta tramitar els procediments segons l'ordre d'incoació.

d) Principi antiformalista, que es tradueix en la imposició d'uns requisits mínims per les actuacions dels interessats, i l'admissió generalitzada de l'esmena dels defectes o errors comesos.

e) Principi de contradicció, segons el qual les parts d'un procediment han de tenir la possibilitat de fer valdre els seus drets i interessos en condicions d'igualtat.

f) Principi d'audiència, que es tradueix en l'exigència inexorable d'aquest tràmit.

g) Principi de publicitat, que es concreta en el dret d'accés als arxius i registres públics administratius i en els drets a conèixer l'estat del procediment, a identificar les autoritats o funcionaris que el tramiten, a ser informat dels requisits exigits per la presentació de sol·licituds i a l'obligació que els actes que afecten els ciutadans els siguin notificats com a requisit d'eficàcia.

h) Principi de reconeixement de mitjans de revisió o impugnació dels actes administratius.

i) Principis de proporcionalitat i de menor onerositat, que informa en general l'activitat limitadora de drets dels ciutadans.

j) Principi de simplicitat, claredat i proximitat al ciutadà.

k) Principi de racionalització i agilitat dels procediments administratius i de les activitats materials de gestió.

l) Altres principis, com el de bona fe o el de confiança legítima.

El procediment es materialitza en un expedient³⁷, que està format pel conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa i les diligències encaminades a executar-la (documents, proves, dictàmens, informes, acords i resolucions, notificacions, etc.). Els expedients tenen format electrònic.

(37) Art. 70 LPAC.

5.3. Els subjectes que intervenen en el procediment: els interessats

Abans d'exposar les diferents fases que conformen el procediment, cal fer referència als diferents subjectes que intervenen en un procediment administratiu³⁸.

(38) Art. 4 LPAC.

L'interessat participa en el procediment administratiu.

Lectura recomanada

J. Leguina Villa, M. Sánchez Morón (eds.). (1993). *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Tecnos.

La **figura de l'interessat** és, com veurem a continuació, més limitada que la del ciutadà i diferent de la de l'administrat, és a dir, qualsevol persona, física o jurídica, nacional o estrangera, susceptible de mantenir relacions amb les administracions públiques.

D'acord amb l'LPAC, tenen la condició d'interessat els subjectes següents:

- 1) Els que el promoguin com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius.
- 2) Els que, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin resultar afectats per la decisió que s'adopti.
- 3) Aquells els interessos legítims dels quals, individuals o col·lectius, puguin resultar afectats per la resolució i es personin en el procediment en tant que no hi hagi hagut resolució definitiva.

És interessant observar com, quan estan en una situació com les descrites anteriorment, també tenen la condició d'interessat les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials que són titulars d'interessos col·lectius en els termes que la llei reconeix.

Les administracions públiques han de verificar la identitat dels interessats en el procediment administratiu. La identificació es duu a terme mitjançant la comprovació del nom i cognoms o denominació social. Els interessats es poden identificar exhibint el document nacional d'identitat o document identificatiu equivalent. A més, es poden identificar electrònicament mitjançant qualsevol sistema que disposi d'un registre previ que permeti garantir la identitat de l'interessat.

En particular, l'LPAC preveu que s'admeten els sistemes d'identificació següents:

a) Sistemes de signatura electrònica basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats expedits per prestadors inclosos en la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació».

b) Sistemes basats en certificats electrònics reconeguts o qualificats de segell electrònic expedits per prestadors inclosos en la «Llista de confiança de prestadors de serveis de certificació».

c) Sistemes de clau concertada i qualsevol altre sistema que les administracions públiques considerin vàlid, en els termes i condicions que s'estableixin.

Identificació i signatura de l'interessat

Seguint el que preveu el Reglament (UE) núm. 914/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de juliol, relatiu a la identificació electrònica i els serveis de confiança per a les transaccions electròniques en el mercat interior, l'LPAC ha introduït la distinció entre identificació i signatura. En particular, l'LPAC³⁹ estableix que amb caràcter general n'hi ha prou que els interessats acreditin la seva identitat, i la signatura es reserva per als casos en què s'hagi d'acreditar la voluntat i el consentiment de l'interessat i garantir la integritat i inalterabilitat del document. Es preveu únicament l'ús obligatori de la signatura per a formular sol·licituds, presentar declaracions responsables o comunicacions, interposar recursos, desistir d'accions o renunciar a drets.

⁽³⁹⁾Art. 9-11 LPAC.

Excepte en els casos de relacions personalíssimes (per exemple, la realització d'un examen en l'oposició), els interessats amb capacitat d'obrar poden actuar mitjançant representant. Com a norma general, la representació⁴⁰ no cal que sigui acreditada i fins i tot es presumeix per als actes i gestions de pur tràmit. Cal només acreditació de la representació per a formular sol·licituds, interposar recursos, desistir d'accions i renunciar a drets en nom d'una altra persona.

⁽⁴⁰⁾Art. 5 LPAC.

L'LPAC ha previst que la representació es pot acreditar mitjançant un apoderament *apud acta*, presencial o electrònic, que s'ha d'inscriure en el registre d'apoderaments electrònic que han de crear totes les administracions públiques. Els registres d'apoderaments electrònics⁴¹ són interoperables i han d'estar interconnectats, de manera que permeten comprovar les representacions inscrites en qualsevol registre.

⁽⁴¹⁾Art. 6 LPAC.

5.4. Drets i garanties dels interessats en el procediment administratiu

L'LPAC introdueix una sèrie de drets i deures de les persones en l'àmbit de les relacions jurídicoadministratives. Aquests drets i deures⁴² no esgoten el conjunt de drets i deures, de manera que cal completar-los amb els altres que estableixen la mateixa llei i la resta de l'ordenament jurídic. També cal tenir presents els drets que l'LPAC preveu per als interessats en un procediment administratiu.

⁽⁴²⁾Art. 13 i 53 LPAC.

5.4.1. Drets de totes les persones

1) Dret a relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques.

Es concreta en diferents drets reconeguts a l'LPAC, com ara els següents:

- Dret a comunicar-se amb un punt d'accés electrònic general.
- Dret a ser assistides en l'ús dels mitjans electrònics en les relacions amb les administracions públiques⁴³. En particular, si un interessat no disposa dels mitjans electrònics per a poder-se identificar o poder signar electrònicament, ho pot fer amb els sistemes de signatura electrònica de què disposen els funcionaris públics que han estat habilitats a l'efecte i que han estat inscrits en els registres que creen les administracions públiques.
- Dret a obtenir i utilitzar els mitjans d'identificació i signatura electrònica
- Dret a la protecció de dades de caràcter personal i a la seguretat i confidencialitat de les dades que figuren en fitxers, sistemes i aplicacions de les administracions públiques.

⁽⁴³⁾Art. 12 LPAC.

Tot i el reconeixement d'aquest dret, els subjectes següents tenen l'obligació de relacionar-se per mitjans electrònics amb les administracions públiques⁴⁴ en el marc d'un procediment administratiu:

⁽⁴⁴⁾Art. 14 LPAC.

- Les persones jurídiques.
- Les entitats sense personalitat jurídica.
- Qui exerceixi una activitat professional per a la qual es requereixi col·legiació respecte als tràmits i actuacions que porti a terme en el marc de la professió.

- Qui representi un interessat que estigui obligat a relacionar-se electrònicament amb l'Administració pública.
- Els treballadors públics respecte als tràmits i actuacions en la seva condició de treballadors públics.
- Persones físiques per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius quan estigui determinat reglamentàriament d'aquesta manera.

2) Dret a utilitzar les llengües oficials en les seves relacions amb l'Administració pública als territoris de les seves comunitats autònomes.

3) Dret a accedir a la informació pública, els registres i arxius de les administracions públiques en els termes establerts per la Constitució, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i altres lleis.

4) Dret a ser tractades amb respecte i deferència per les autoritats i funcionaris, que han de facilitar l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions.

5.4.2. Drets específics dels interessats

Els drets específics dels interessats⁴⁵ són:

⁽⁴⁵⁾Art. 53 LPAC.

1) Dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de la tramitació dels procediments en els quals tinguin la condició d'interessat i a obtenir còpies dels documents continguts. Dret a conèixer el sentit del silenci, l'òrgan competent per a la instrucció i la resolució si s'escau, i els actes de tràmit dictats.

2) Dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat dels quals es tramiten els procediments.

3) Dret a formular al·legacions i a aportar documents en qualsevol fase del procediment anterior al tràmit d'audiència, que ha de tenir en compte l'òrgan competent en redactar la proposta de resolució.

4) Dret a no presentar documents originals excepte si la normativa aplicable estableix el contrari. En aquest cas, tindran dret a obtenir una còpia autenticada del document.

5) Dret a no presentar documents no exigits per les normes aplicables al procediment de què es tracti, o que ja estiguin en poder de les administracions públiques o que hagin estat elaborats per aquestes administracions.

6) Dret a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin realitzar.

7) Dret a exigir les responsabilitats de les administracions públiques i del personal al seu servei, quan correspongui així legalment.

8) Dret a actuar assistits per un assessor quan ho considerin convenient en defensa dels seus interessos.

9) Dret a complir les obligacions de pagament per mitjans electrònics.

A més, en els procediments de naturalesa sancionadora, els interessats també han de gaudir dels drets següents:

1) Dret a ser notificats dels fets que se'ls imputen, de les infraccions que puguin constituir i de les sancions que se'ls puguin imputar si s'escau, i també de la identitat de l'instructor i de la autoritat competent per a sancionar.

2) Dret a la presumpció de no existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostrï el contrari.

L'LPAC també preveu alguns deures dels ciutadans:

1) Deure de col·laborar⁴⁶ per a facilitar a l'Administració informes, inspeccions i altres actes d'investigació en els casos previstos en la llei.

⁽⁴⁶⁾Art.18.1 LPAC.

2) Deure de proporcionar les dades que coneguin que permetin identificar altres interessats⁴⁷ que no hagin comparegut en un procediment administratiu.

⁽⁴⁷⁾Art.18.2 LPAC.

3) Deure de comparèixer a les oficines públiques⁴⁸ en els casos en què estigui previst en una norma amb rang de llei.

⁽⁴⁸⁾Art. 19 LPAC.

5.5. Els documents administratius

Els documents públics administratius⁴⁹ són els emesos vàlidament per les administracions públiques. S'emeten per escrit i per mitjans electrònics. Han d'incloure les dades següents per a ser considerats vàlids:

⁽⁴⁹⁾Art. 26 LPAC.

1) Informació de qualsevol naturalesa arxivada en un suport electrònic segons un format determinat susceptible d'identificació i tractament diferenciat.

2) Identificació que en permeti la individualització, sense perjudici de la seva possible incorporació a un expedient electrònic.

3) Referència temporal del moment en què s'han emès.

4) Metadades mínimes exigides.

5) Signatures electròniques corresponents d'acord amb el que preveu la normativa aplicable.

L'LPAC preveu els mecanismes per a poder emetre còpies dels documents de manera vàlida i eficaç. Les còpies autèntiques dels documents són les que fan els òrgans competents en qualsevol suport en què quedi garantida la identitat de l'òrgan que ha fet la còpia i el contingut. Les còpies autèntiques tenen la mateixa validesa i eficàcia que els documents originals. Les administracions públiques poden fer les còpies mitjançant un funcionari habilitat a l'efecte o mitjançant actuació administrativa automatitzada. Cada Administració pública ha de tenir un registre actualitzat on constin els funcionaris habilitats per a expedir còpies.

Pel que fa a l'arxiu dels documents⁵⁰, es preveu que cada Administració pública ha de tenir un arxiu electrònic únic dels documents corresponents a procediments finalitzats. Els arxius han de permetre que la conservació dels documents en garanteixi l'autenticitat i la integritat. Per aquest motiu, cal adoptar les mesures que permetin traslladar les dades a altres formats i suports per a garantir l'accés des de diferents aplicacions i independentment del temps transcorregut.

⁽⁵⁰⁾Art. 17 LPAC.

5.6. Les fases del procediment administratiu

1) Iniciació

El procediment es pot iniciar d'ofici o a instància de persona interessada⁵¹.

Lectura recomanada

M. C. Campos Acuña (ed.) (2016). *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos - Wolters Kluwer España.

La **iniciació d'ofici**⁵¹, és a dir, per la mateixa Administració, l'ha d'acordar l'òrgan competent per iniciativa pròpia o per ordre superior, per petició raonada d'altres òrgans o per denúncia.

⁽⁵¹⁾Art. 54 LPAC.

La **iniciació a instància de persona interessada** s'ha de fer mitjançant una sol·licitud.

La sol·licitud⁵² es pot presentar als llocs següents:

⁽⁵²⁾Art. 16 LPAC.

a) Registres electrònics dels òrgans administratius als quals es dirigeixi.

b) Registres electrònics de qualsevol Administració pública. A aquest efecte, els registres electrònics de totes les administracions públiques han de ser interoperables i permetre la transmissió telemàtica dels assentaments registrals i dels documents que es presentin en qualsevol registre.

c) Oficines de Correus, de la manera que s'estableixi reglamentàriament.

d) Representacions diplomàtiques o oficines consulars d'Espanya a l'estranger.

e) Oficines d'assistència en matèria de registres.

f) Qualsevol altre lloc que estableixin les disposicions vigents.

Quan una persona interessada presenti un document en persona, l'oficina d'assistència en matèria de registres l'ha de digitalitzar, d'acord amb les normes previstes per a fer còpies electròniques de documents en paper⁵³, i l'ha de retornar a l'interessat⁵⁴.

⁽⁵³⁾Art. 27 LPAC.

⁽⁵⁴⁾Art. 16.5 LPAC.

A tots els efectes, l'escrit s'entén presentat en la data en què es lliuri en qualsevol dels registres o oficines. Es pot exigir el rebut de la presentació de l'escrit i/o sol·licitud, i té els mateixos efectes una fotocòpia de l'escrit presentat, degudament datada i segellada o firmada.

La presentació de la sol·licitud o instància⁵⁵ obliga l'Administració pública a iniciar el procediment administratiu en tot cas. Ara bé, si una sol·licitud no reuneix els requisits establerts, l'Administració pública ha de requerir l'interessat perquè, en un termini de deu dies, repari la falta o adjunti els documents preceptius, i l'ha d'advertir que si no ho fa es considerarà que ha desistit de la seva petició.

⁽⁵⁵⁾Art. 68.1 LPAC.

Un cop iniciat el procediment, l'òrgan administratiu competent per a resoldre'l pot obrir un termini d'informació o actuacions prèvies⁵⁶ a fi de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència d'iniciar o no el procediment administratiu. També pot adoptar les mesures provisionals que estima oportunes per a assegurar l'eficàcia de la resolució que pugui recaure, si hi ha elements de judici suficients per a fer-ho. Les mesures provisionals⁵⁷ tenen els límits següents: no poden causar perjudici de reparació difícil o impossible als interessats o implicar violació de drets emparats per les lleis.

⁽⁵⁶⁾Art. 55 LPAC.

⁽⁵⁷⁾Art. 56 LPAC.

2) Ordenació

L'ordenació del procediment comprèn el conjunt de normes i principis que tendeixen a procurar-ne el desenvolupament fins a arribar a la resolució final.

D'aquí es dedueix que els aspectes que es regulen en aquest epígraf no es desenvolupen en un moment procedimental determinat, sinó que han de ser tinguts en compte al llarg de tot el procediment.

El procediment s'ha de sotmetre, entre altres principis ja comentats, al de celeritat, al de l'impuls d'ofici de tots els seus tràmits i als de transparència i publicitat. Així mateix, en despatxar els expedients s'ha de guardar l'ordre rigorós d'incoació i preveure la responsabilitat disciplinària de l'infractor que incompleixi aquest deure. El procediment s'ha de tramitar per mitjans electrònics.

La formalització dels tràmits que, per la seva naturalesa, admeten una impulsó simultània i el compliment successiu dels quals no és obligat s'ha d'acordar en un sol acte.

Els tràmits que hagin de ser formalitzats pels interessats s'han de formalitzar en el termini de deu dies a partir de la notificació de l'acte corresponent, excepte en els casos en què la norma corresponent fixa un termini diferent. Si els interessats requerits no ho fan, es pot declarar que tenen caducat el seu dret al tràmit corresponent.

Un altre aspecte és el relatiu als termes i terminis en el procediment administratiu. El terme fa referència a la fixació d'un moment determinat per a formalitzar un acte. El termini, en canvi, es dona quan la norma estableix un lapse de temps per a formalitzar l'acte. Tal com estableix l'article 29 LPAC, els termes i terminis establerts en les lleis obliguen les autoritats i personal al servei de les administracions públiques competents per a tramitar els assumptes, i els interessats en aquests assumptes.

L'LPAC estableix diferents regles per a computar els terminis⁵⁸.

⁽⁵⁸⁾Art. 30 LPAC.

A més, l'LPAC preveu alguns supòsits en què es poden modificar els terminis, com ara l'ampliació de terminis i la tramitació d'urgència.

Finalment, amb relació a l'ordenació del procediment cal tenir present la regulació relativa a l'ús de les diferents llengües oficials en la tramitació del procediment administratiu⁵⁹.

⁽⁵⁹⁾Vegeu l'art. 15 LPAC.

3) Instrucció

Els tràmits d'instrucció tendeixen a proporcionar a l'òrgan decisor els elements de judici (elements de fet, fonaments jurídics, consideracions tècniques, etc.) necessaris per a una resolució adequada.

Els actes d'instrucció⁶⁰ els ha de realitzar d'ofici l'òrgan que tramita el procediment, sens perjudici del dret dels interessats a proposar les actuacions que requereixen la seva intervenció o constitueixen tràmits establerts legalment o reglamentàriament.

⁽⁶⁰⁾Art. 75.1 LPAC.

Els actes d'instrucció⁶¹ s'han de realitzar per mitjans electrònics. A aquest efecte, les aplicacions i els sistemes d'informació utilitzats per a instruir els procediments han de garantir el control dels temps i terminis, la identificació dels òrgans responsables i la tramitació ordenada dels expedients, i també facilitar la simplificació i la publicitat dels procediments.

⁽⁶¹⁾Vegeu l'art. 75.2 LPAC.

La fase d'instrucció comprèn els tràmits següents:

- **Al·legacions:** els interessats poden aduir al·legacions i aportar documents o altres elements de judici en qualsevol moment del procediment anterior al tràmit d'audiència. Aquestes al·legacions les ha de tenir en compte l'òrgan competent en redactar la proposta de resolució corresponent.
- **Informes:** els informes són els parers que emeten autoritats, funcionaris o organismes diferents d'aquells a qui correspon dictar la resolució o proposta de resolució, respecte de les pretensions, els fets o els drets que siguin objecte de l'expedient i serveixin per a proporcionar els elements de judici necessaris per la resolució adequada. Els informes s'han d'emetre per mitjans electrònics.
- **Informació pública:** l'òrgan al qual correspon la resolució del procediment, quan la naturalesa d'aquest ho requereix, pot acordar un període d'informació pública. Amb aquest tràmit, l'Administració competent ha de donar a conèixer el procediment i pot rebre les opinions dels qui poden estar-ne afectats. La compareixença en el tràmit d'informació pública no atorga, per si mateixa, la condició d'interessat.
- **Prova:** la prova és l'acte o conjunt d'actes encaminats a demostrar l'existència o inexistència de les dades que s'han de tenir en compte en resoldre l'expedient. Es pot presentar per qualsevol dels mitjans admesos (testifical, documental, pericial, reconeixement). Es pot practicar d'ofici quan l'Administració no té per certs els fets al·legats pels interessats, o la naturalesa del procediment ho exigeix, o la pot sol·licitar l'interessat. En aquest cas cal que l'Administració l'accepti.
- **Audiència de l'interessat:** aquest tràmit implica la possibilitat de donar a l'interessat participació en el procediment abans de dictar la resolució corresponent, l'oportunitat d'examinar l'expedient complet, formular les al·legacions i presentar els documents que estimi oportuns. L'omissió del tràmit d'audiència dona lloc a la nul·litat de les actuacions per ocasionar indefensió a l'interessat. No obstant això, es pot prescindir de l'audiència

de l'interessat quan amb la resolució no són tinguts en compte altres fets ni altres al·legacions o proves que les adduïdes per l'interessat.

4) Finalització

La finalització normal del procediment es produeix per resolució administrativa, expressa o per silenci administratiu. El procediment també pot finalitzar per terminació convencional, desistiment, renúncia al dret o declaració de caducitat. També es produeix la terminació del procediment per la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes.

a) **Resolució.** L'Administració té l'obligació de resoldre expressament els procediments iniciats d'ofici o a instància de l'administrat, en el termini establert legalment, que es fixa en tres mesos amb caràcter general en l'LPAC, tot i que és susceptible d'ampliació mitjançant resolució expressa si el nombre de sol·licituds formulades impedeixen raonablement el compliment dels terminis.

La resolució ha de decidir totes les qüestions que es dedueixen de l'expedient, hagin estat plantejades o no pels interessats, i les altres derivades. Quan resol qüestions no plantejades pels interessats, ha de posar-ho prèviament en coneixement dels interessats i donar-los un termini no superior a quinze dies perquè formulin al·legacions.

La resolució ha de contenir la decisió, que ha de ser motivada en els casos previstos en la llei. La resolució s'ha de dictar electrònicament i ha de garantir la identitat de l'òrgan competent, i també l'autenticitat i la integritat del document que es formalitzi mitjançant l'ús d'algun dels instruments previstos.

b) **Terminació convencional**⁶². Les administracions públiques poden formalitzar acords, pactes, convenis o contractes amb persones tant de dret públic com privat sempre que no siguin contraris a l'ordenament jurídic ni versin sobre matèries no susceptibles de transacció i tinguin per objecte satisfer l'interès públic que tenen encomanat, amb l'abast, efectes i règim jurídic específic que prevegi en cada cas la disposició que ho reguli, i aquests actes poden tenir la consideració de finalitzadors del procediment administratiu o inserir-s'hi amb caràcter previ, vinculant o no, a la resolució que els posa fi.

⁽⁶²⁾Art. 86 LPAC.

c) **Desistiment.** Comporta la manifestació de voluntat de l'interessat que no prossegueixi el procediment perquè la petició que ha fet sigui resolta. El desistiment només té efectes sobre el procediment, i no sobre el dret que pugui fonamentar la petició, de manera que pot retirar-la en qualsevol moment posterior.

Si la qüestió suscitada per la incoació del procediment té un interès general o és convenient substanciar-la per a definir-la i aclarir-la, l'Administració pot limitar els efectes del desistiment⁶³.

(63) Art. 94 LPAC.

d) Renúncia. La renúncia té els mateixos efectes que el desistiment, però fa referència al dret en què es basa la petició, i té efectes materials i no solament procedimentals en perdre l'interessat la titularitat del dret afectat, i per tant no pot reproduir en el futur la petició que es basa en el dret al qual va renunciar, cosa que sí que succeeix amb el desistiment.

La renúncia només procedeix quan no estigui prohibida per l'ordenament jurídic.

e) Caducitat. En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, quan es produeixi la seva paralització per causa que li sigui imputable, l'Administració li ha d'advertir que es produirà la caducitat del procediment després de tres mesos. Un cop finalitzat aquest termini sense que el particular requerit faci les activitats necessàries per a reiniciar la tramitació, l'Administració ha d'acordar l'arxiu de les actuacions i notificar-ho a l'interessat.

Pot no ser aplicable la caducitat⁶⁴ en cas que la qüestió suscitada afecti l'interès general o sigui convenient substanciar-la per a definir-la o aclarir-la.

(64) Art. 95 LPAC.

f) Silenci administratiu. Finalment, tal com s'ha vist, el procediment pot finalitzar per silenci administratiu⁶⁵.

(65) Vegeu l'epígraf 4.5.

5.7. La tramitació simplificada del procediment administratiu

L'LPAC ha previst la possibilitat de tramitar simplificada el procediment administratiu quan raons d'interès públic o la falta de complexitat del procediment ho aconsellin. La tramitació simplificada del procediment administratiu⁶⁶ es pot acordar d'ofici o a sol·licitud de la persona interessada.

(66) Art. 96 LPAC.

Els procediments que es tramiten de manera simplificada s'han de resoldre en un termini de trenta dies i han de constar dels tràmits següents:

- 1) Inici del procediment d'ofici o a sol·licitud de l'interessat.
- 2) Esmena de la sol·licitud presentada, si s'escau.
- 3) Al·legacions formulades a l'inici del procediment durant el termini de cinc dies.
- 4) Tràmit d'audiència, únicament quan la resolució hagi de ser desfavorable per a l'interessat.
- 5) Informe del servei jurídic, quan sigui preceptiu.
- 6) Informe del Consell General del Poder Judicial, quan sigui preceptiu.
- 7) Dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma en els casos en què sigui preceptiu.

8) Resolució.

5.8. La revisió dels actes en via administrativa

L'Administració pública pot revisar unilateralment els actes administratius que dicta. Això és una manifestació del que es coneix com a **auto-tutela declarativa en segona potència**.

Amb el nom de revisió d'ofici, s'agrupen dues institucions: la revisió d'ofici i la revocació.

1) La revisió d'ofici

En general, podríem dir que els actes administratius s'extingeixen per les mateixes causes que ho fan els actes jurídics en general. Així, per exemple, si de l'acte es deriva l'obligació d'efectuar una prestació determinada, aquest s'extingirà amb el compliment d'aquesta. També s'extingeix quan l'acte estableix una condició resolutòria o un termini: quan concorri la condició o s'hagi complert el termini l'acte s'extingirà. Hi ha particularitats a aquests principis generals, una de les quals és constituïda per la revisió d'ofici.

Mitjançant la revisió, l'Administració pública pot eliminar per si mateixa un acte administratiu que no ha estat recorregut pels interessats.

La revisió⁶⁷ no pot ser exercitada quan, per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici resulta contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis.

⁽⁶⁷⁾Art. 110 LPAC.

Amb relació a la revisió dels actes, s'ha de fer una distinció entre la dels **actes declaratius de drets** i la dels **actes de gravamen**.

En aquest segon cas, actes de gravamen o no declaratius de drets⁶⁸, siguin expressos o presumptes, l'Administració pública pot revocar els seus actes en qualsevol moment sempre que la revocació no sigui contrària a l'ordenament jurídic.

⁽⁶⁸⁾Art. 109.1 LPAC.

En cas que l'Administració vulgui revisar un acte declaratiu de drets, les cauteles establertes a l'LPAC són majors i cal seguir un procediment.

2) La declaració de lesivitat

La declaració de lesivitat és el mecanisme que té l'Administració pública per a promoure l'anul·lació judicial d'un acte administratiu favorable que esgoti la via administrativa i tingui algun vici d'anul·labilitat.

En tots els altres casos d'actes anul·lables que són declaratius de drets, la revisió d'ofici està exclosa i l'Administració ha de declarar-los lesius per a l'interès públic i posteriorment impugnar-los, malgrat ser actes propis, davant la jurisdicció contenciosa administrativa. Només és facultada per a aquesta impugnació l'Administració autora de l'acte.

La declaració de lesivitat s'ha d'adoptar en el termini de quatre anys des que es dictà l'acte en qüestió. Transcorregut el termini per a resoldre sense que s'hagi dictat cap resolució, es produeix la seva caducitat.

3) Revocació dels actes administratius

Les administracions públiques poden revocar en qualsevol moment els seus actes de gravamen o desfavorables⁶⁹ sempre que la revocació no constitueixi dispensa o exempció no permesa per les lleis, o sigui contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic.

⁽⁶⁹⁾Art. 109 LPAC.

És freqüent que la revocació, a més de fer-se per motius de legalitat, es faci per motius d'oportunitat, és a dir, quan l'Administració consideri que l'acte que ha dictat és inadequat per a satisfer els interessos públics. La revocació es justifica perquè l'Administració considera que l'acte, tot i ser ajustat a la legalitat, és inadequat per a aconseguir allò que pretenia quan el va dictar.

4) Errors materials

Les administracions públiques poden rectificar en qualsevol moment, d'ofici o a instància dels interessats, els errors materials⁷⁰, de fet o aritmètics existents en els seus actes.

⁽⁷⁰⁾Art. 109.2 LPAC.

6. Els tipus d'activitat administrativa

Hi ha diferents maneres de classificar l'activitat administrativa.

Tradicionalment, s'ha fet servir la classificació tripartida que va proposar Jordana de Pozas a mitjan segle passat, que classifica les formes d'intervenció administrativa, en funció de la incidència que té en la ciutadania, en activitats de policia, de servei públic i de foment.

A mesura que l'Administració pública ha anat ampliant la seva activitat han sorgit noves activitats que han fet que aquesta classificació s'hagi superat.

6.1. Activitat d'intervenció

L'activitat d'intervenció és aquella mitjançant la qual l'Administració restringeix la llibertat, els drets o l'activitat dels particulars, però sense substituir-ne l'activitat amb la seva actuació.

Amb aquestes mesures, les administracions públiques persegueixen conciliar el respecte a aquests aspectes amb l'interès general per tal d'aconseguir una major seguretat (ciutadana, industrial, laboral, alimentària...), protegir determinats béns col·lectius (medi ambient, patrimoni històric...) o facilitar el desenvolupament econòmic.

Aquest tipus d'activitat administrativa respon a una escala o progressió segons la intensitat de la mesura interventora i el seu impacte en la llibertat i la iniciativa dels ciutadans⁷¹.

1) Reglamentació

Les administracions públiques poden imposar determinades limitacions a l'activitat dels administrats desenvolupant mandats legals mitjançant els reglaments.

Cal sempre una cobertura legal, ja que imposa limitacions o deures als administrats.

2) Autoregulació regulada

Classificació

Es podria fer una classificació de les formes d'activitat administrativa en funció dels sectors materials en els quals aquesta es porta a terme: seguretat pública, sanitat, economia.

Activitat d'intervenció

Tradicionalment, s'havia conegut aquesta activitat com a activitat de limitació o de policia.

⁽⁷¹⁾Art. 4 LRJSP.

L'autoregulació fa referència a l'existència de regulacions sorgides a iniciativa d'organitzacions privades en un determinat àmbit, a les quals s'hi sotmeten les empreses del sector per exercir correctament una activitat pròpia.

El resultat de l'autoregulació no és una norma jurídica. La seva eficàcia depèn de la seva acceptació pels destinataris. En alguns casos, les administracions públiques incideixen en les entitats privades en les quals s'origina l'autoregulació o els donen empara, i això dona lloc al que es coneix com a **autoregulació regulada**.

3) Autoritzacions o llicències

Les autoritzacions són declaracions de voluntat de l'Administració mitjançant les quals es permet a un subjecte exercir un dret del qual ja era titular, amb prèvia valoració de la legalitat d'aquest exercici en relació amb l'interès general tutelat per aquesta Administració.

Autorització

Tot i que cada autorització té la seva regulació pròpia en la legislació sectorial, vegeu el Reial decret 1778/1994, de 5 d'agost.

La Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de servei i el seu exercici estableix el principi general segons el qual l'accés a una activitat de servei i el seu exercici no estan subjectes a un règim d'autorització. Únicament es poden mantenir règims d'autorització prèvia quan no siguin discriminatoris, siguin justificats per una raó imperiosa d'interès general i siguin proporcionats. En particular, es considera que no és justificada una autorització quan sigui suficient una comunicació o una declaració responsable del prestador⁷², per a facilitar el control de l'activitat si és necessari. Els procediments i tràmits per a obtenir les autoritzacions han de ser clars i s'han de donar a conèixer amb antelació. S'aplica el silenci administratiu positiu a aquests procediments excepte en els casos en què sigui justificat degudament per una raó imperiosa d'interès general⁷³.

⁽⁷²⁾Art. 69 LPAC.

⁽⁷³⁾Art. 5 i 6 Llei 17/2009.

4) Ordres, mandats i prohibicions

Ens trobem davant els casos en què hi ha la possibilitat que l'Administració dicti ordres positives, és a dir, mandats que obliguen l'administrat a una determinada activitat, o ordres negatives o prohibicions, que impedeixen l'administrat de fer una determinada activitat. El següent grau de limitació el constitueix l'activitat administrativa, que es concreta en una prohibició formal de fer o la imposició d'una determinada conducta positiva. Aquest és el cas de les ordres de tancament de locals per raons de seguretat pública.

Les ordres d'execució són actes administratius dictats amb l'objectiu d'imposar als destinataris una obligació quan sigui prevista en l'ordenament jurídic. Mitjançant les ordres d'execució, les administracions públiques s'immisceixen en l'esfera dels ciutadans ordenant la seva activitat per adequar-la d'aquesta manera l'interès general.

Les ordres es relacionen amb les activitats que els ciutadans poden fer amb llibertat amb la reserva que l'Administració pugui prohibir en determinats casos. No ens trobem davant d'una prohibició absoluta ni relativa que pugui ser aixecada per l'Administració per a cada cas concret. Les ordres són actes administratius que s'immisceixen en l'esfera del ciutadà ordenant una actuació concreta, imposant deures de fer, no fer o patir. Les ordres comporten concretar un deure general establert en l'ordenament jurídic per a un cas concret exigible a un particular.

5) Inspecció, vigilància i control

Algunes activitats comporten l'obligació de suportar inspeccions administratives pràcticament constants. Aquest és el cas de la inspecció laboral, sanitària o tributària.

La inspecció fa referència al conjunt de facultats de què disposen les administracions públiques per a verificar el compliment de la legalitat vigent mitjançant una constatació directa, un contacte immediat i proper sobre els fets i la realitat verificada.

Les tasques d'inspecció són portades a terme normalment per funcionaris que tenen la condició d'autoritat o d'agents de l'autoritat. Això comporta que s'atribueixi un règim jurídic especial a les actes en les quals es consignen els resultats de la inspecció pel que fa al seu valor probatori.

6) La comunicació d'informació a les administracions públiques

En el grau menor de la intervenció administrativa s'han de consignar els deures o càrregues de comunicar determinats comportaments o activitats que l'Administració pot exigir als administrats, remetent la informació o bé inscrivint en un registre públic una determinada activitat o la utilització d'un objecte (per exemple, la matriculació de vehicles).

Cal fer una menció especial al mecanisme de la comunicació. La **comunicació**⁷⁴ és el document mitjançant el qual els interessats posen en coneixement de l'Administració pública competent les seves dades identificadores o qualsevol altra dada rellevant per a iniciar una activitat o exercir un dret.

Lectura recomanada

R. Rivero Ortega (2004). *El Estado vigilante*. Madrid: Editorial Tecnos.

⁽⁷⁴⁾Art. 69.2 LPAC.

Vinculada a aquest mecanisme, hi ha la **declaració responsable**. Segons l'LPAC, s'entén per declaració responsable⁷⁵ el document subscrit per un interessat en el qual manifesta, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits establerts en la normativa vigent per a obtenir el reconeixement d'un dret o facultat o per a exercir-lo, que disposa de la documentació que ho acredita, que la posarà a disposició de l'Administració quan li sigui requerida, i que es compromet a mantenir el compliment de les obligacions anteriors durant el període de temps inherent al reconeixement o exercici esmentat.

(75) Art. 69.1 LPAC.

La llei⁷⁶ determina els efectes que es deriven de la inexactitud, falsedat o omisió, de caràcter essencial, en qualsevol dada, manifestació o document que s'adjunti o s'incorpori a una declaració responsable o a una comunicació.

(76) Art. 69.4 LPAC.

7) Activitat administrativa sancionadora

Mitjançant les sancions administratives, les administracions públiques reprimen la contravenció de l'ordenament jurídic per part dels ciutadans. Hi ha una conducta tipificada i el fet de tenir-la implica que l'Administració ha d'establir una sanció.

L'activitat administrativa sancionadora se sotmet a un conjunt de principis i límits:

a) Principi de legalitat

«Ningú no pot ser condemnat o sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin delictes, falta o infracció administrativa, segons la legislació.»

Article 25.1 CE

«La potestat sancionadora de les administracions públiques, reconeguda per la Constitució, s'exerceix quan ha estat reconeguda expressament per una norma amb rang de llei, amb aplicació del procediment previst per a exercir aquesta potestat.»

Article 25 LRJSP

b) Principi de tipicitat

«Només constitueixen infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a infraccions per una llei.»

Article 27.1 LRJSP

«Únicament per la comissió d'infraccions administratives es poden imposar sancions, que han de ser delimitades per la llei en qualsevol cas.»

Article 27.2 LRJSP

c) Principi de culpabilitat

«Només es poden sancionar per fets constitutius d'infracció administrativa les persones físiques i jurídiques, i també, quan una llei els reconegui capacitat d'obrar, els grups d'afectats, les unions i entitats sense personalitat jurídica i els patrimonis independents o autònoms que siguin responsables d'aquells a títol de dol o culpa.»

Article 28 LRJSP

d) Principi de proporcionalitat

«En la determinació normativa del règim sancionador, i en la imposició de sancions per part de les administracions públiques, s'ha d'observar la deguda idoneïtat i necessitat de la sanció que s'ha d'imposar i la seva adequació a la gravetat del fet constitutiu de la infracció. La graduació de la sanció ha de considerar especialment els criteris següents:

- a) El grau de culpabilitat o l'existència d'intencionalitat.
- b) La continuïtat o persistència en la conducta infractora.
- c) La naturalesa dels perjudicis causats.
- d) La reincidència per comissió en el termini d'un any de més d'una infracció de la mateixa naturalesa quan hagi estat declarat així per una resolució ferma en via administrativa.»

Article 29 LRJSP

e) Principi de *non bis in idem*

«No es poden sancionar els fets que hagin estat sancionats penalment o administrativament, en els casos en què s'aprecii identitat del subjecte, fet i fonament.»

Article 31 LRJSP

Atès l'impacte d'aquesta activitat administrativa en l'esfera jurídica dels ciutadans, és important recordar l'aplicabilitat del dret a la tutela judicial efectiva en els procediments sancionadors i dels drets integrats, com ara el dret a la presumpció d'innocència⁷⁷.

⁽⁷⁷⁾Art. 24 CE.

Finalment, en matèria sancionadora té una importància significativa el procediment sancionador⁷⁸ que en l'actualitat és configurat com una especialitat del procediment administratiu comú.

⁽⁷⁸⁾Vegeu, per exemple, l'art. 90 LPAC.

També cal fer referència a altres tipus d'activitat que s'han inclòs generalment en les activitats de limitació i que actualment tenen substantivitat pròpia.

En primer lloc, es pot fer referència a l'activitat arbitral. L'Administració fa de medidora entre els interessos i drets dels particulars, activitat que ni fomenta ni dona prestacions, ni sanciona, ni limita drets, sinó que és l'activitat amb la qual l'Administració decideix o arbitra entre pretensions contràries dels particulars i actua així com a veritable àrbitre medidor. Pren decisions sobre drets privats o administratius en controvèrsies o conflictes entre els administrats (per exemple, la Junta Arbitral de Barcelona). El contingut de l'acte arbitral s'aproxima a les sentències o decisions judicials perquè comporta aplicar objectivament les normes jurídiques. En tot cas, l'òrgan decisor no pot resoldre a la vista d'una finalitat específica ni tan sols de l'interès públic, sinó només d'acord amb una finalitat de justícia semblant a la que persegueixen els tribu-

nals de justícia. L'Administració és obligada a resoldre amb la imparcialitat i neutralitat més rigoroses. L'activitat arbitral de l'Administració guanya pes dia a dia, especialment pel funcionament insatisfactori dels tribunals de justícia.

En segon lloc, es pot apuntar l'activitat planificadora, que engloba diverses tècniques per tal d'arribar a aconseguir els objectius fixats.

6.2. Activitat de servei públic o de prestació

L'activitat de servei públic és aquella per la qual l'Administració subministra determinades prestacions als particulars (sanitàries, docents, culturals, de transport, etc.) mitjançant les pròpies organitzacions. L'Administració satisfà directament una necessitat pública sense limitar ni incentivar l'activitat privada, prestant un servei als administrats.

Aquesta activitat ha de ser portada a terme de manera regular i contínua sota la responsabilitat de l'Administració. El concepte de servei públic ha estat objecte d'un llarg debat acadèmic que s'ha traslladat periòdicament a l'ordenament jurídic.

La prestació de serveis públics planteja la qüestió vinculada a la seva relació amb les activitats que pugui desenvolupar la iniciativa privada. En aquest sentit, cal tenir en compte que la decisió d'una Administració pública de reservar-se la realització d'una activitat té una incidència immediata en la iniciativa privada. Però això no vol dir que només l'Administració pública pugui fer aquesta activitat ni tampoc que l'hagi de gestionar materialment.

En primer lloc, no es pot excloure la intervenció privada en el marc del dret comunitari europeu i dels principis de defensa de la competència, tot i que és possible l'existència de monopolis públics. En segon lloc, la gestió dels serveis públics pot fer-la la mateixa Administració (gestió directa) o empreses privades o iniciatives socials (gestió indirecta). La gestió directa pot donar-se mitjançant diferents fórmules organitzatives: creació d'una unitat especialitzada amb autonomia de gestió en el si d'una Administració pública; creació d'un organisme públic (organisme autònom, entitat de dret públic), o creació d'una societat mercantil amb capital públic. La gestió indirecta es pot gestionar mitjançant diferents tipus de fórmules: concessió, concert, gestió interessada o societats d'economia mixta.

Per influència de la Unió Europea, s'ha avançat cap al que s'anomenen **serveis d'interès general**.

Referència bibliogràfica

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones que acompaña a la Comunicación "Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno". Servicios de interés general, incluidos

Lectura recomanada

Vegeu l'evolució d'aquest concepte a T. R. Fernández Rodríguez (1999). «Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy». *Revista de Administración Pública* (núm. 150, pàg. 57-74) [accessible en línia]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17470>

Lectura recomanada

Vegeu L. Morell Ocaña (1999). «La organización y las formas de gestión de los servicios en los últimos cincuenta años». *Revista de Administración Pública* (núm. 150, pàg. 379-412) [accessible en línia]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17459>

los sociales: un nuevo compromiso europeo», de 20 de novembre de 2007 [COM(2007) 725 final]. *Títol*.

La prestació d'un servei públic se sotmet a un conjunt de principis que ja van ser proposats per l'Escola de servei públic i han estat assumits posteriorment per l'ordenament jurídic i també per la Unió Europea pel que fa als serveis d'interès general. Aquests principis són els següents: continuïtat, mutabilitat, igualtat, qualitat i assequibilitat.

6.3. Activitat de foment o incentivadora

L'activitat de foment persegueix incentivar l'activitat dels ciutadans per orientar-la a la consecució de finalitats d'interès general.

A diferència de la policia, en aquest cas no s'adopten mesures imperatives, sinó merament potenciadores de les activitats particulars perquè redundin en favor de l'interès general que estimula l'exercici de l'activitat dels ciutadans mitjançant diversos premis o ajuts perquè l'orientin al compliment de determinats fins d'interès general.

A continuació mostrem alguns exemples de l'activitat administrativa de foment:

- 1) Mesures honorífiques (condecoracions militars o civils, atorgament de títols nobiliaris, títols i qualificacions acadèmiques).
- 2) Distincions (certificacions de qualitat, etiquetatge ecològic).
- 3) Mesures jurídiques (concessió del privilegi d'expropiació forçosa, atorgament de concessió als descobridors de mines o aigües subterrànies, etc.).
- 4) Mesures econòmiques (primes, subvencions, desgravacions fiscals).

La mesura de foment paradigmàtica és la subvenció. D'acord amb la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions⁷⁹:

⁽⁷⁹⁾ Art. 2 Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.

S'entén per subvenció qualsevol disposició dinerària feta per qualsevol dels subjectes que preveu l'article 3 d'aquesta Llei a favor de persones públiques o privades i que compleixi els requisits següents:

- 1) Que el lliurament es faci sense contraprestació directa dels beneficiaris.
- 2) Que el lliurament sigui subjecte a assolir un determinat objectiu, executar un projecte, fer una activitat, adoptar un comportament singular, ja efectuats o per efectuar, o a la concurrència d'una situació, i el beneficiari ha de complir les obligacions materials i formals que s'hagin establert.
- 3) Que el projecte, l'acció, la conducta o la situació finançada tingui per objecte fomentar una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública.

Actualment hi ha una tendència creixent a procedimentar l'atorgament de subvencions per evitar la gran discrecionalitat de què gaudia l'Administració per a atorgar-les. La Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions⁸⁰ preveu el procediment per a atorgar les subvencions, que persegueix garantir els principis de publicitat, concurrència i objectivitat.

Activitat de foment i lliure competència

Darrerament s'ha anat analitzant l'impacte de l'activitat de foment i, en particular, de les ajudes públiques en la lliure competència. En aquesta qüestió ha tingut un paper significatiu la Unió Europea. Respecte a això, recordem que l'article 29 TUE preveu que «són incompatibles amb el Mercat Comú, en la mesura que afecten els intercanvis comercials entre estats membres, els ajuts atorgats pels estats o mitjançant fons estatals, en qualsevol forma que falsegi o amenaci de falsejar la competència afavorint determinades empreses o produccions».

⁽⁸⁰⁾ Art. 22 i seg. Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.

7. El control de l'activitat administrativa

Com ja sabem, una de les conseqüències del principi de legalitat és l'establiment d'uns mecanismes de control pels quals es pugui garantir el sotmetiment de l'Administració al sistema normatiu.

En les properes pàgines s'analitzaran els mecanismes de control administratiu i contenció administratiu.

7.1. Els recursos administratius

Són recursos administratius els actes pels quals l'administrat legitimat sol·licita a l'Administració anul·lar o modificar un acte administratiu que l'afecta.

D'aquesta definició es poden extreure els següents elements caracteritzadors dels recursos administratius:

- 1) Pressuposen l'existència d'un acte administratiu previ, contra el qual s'interposa el recurs sol·licitant-ne l'anul·lació o reforma.
- 2) Tenen per objecte actes administratius definitius o de tràmit que impedeixen la continuïtat del procediment administratiu o produeixen indefensió.
- 3) Només poden ser interposats per les persones legitimades, és a dir, pels titulars d'un dret subjectiu o interès legítim en l'assumpte a què fa referència l'acte recorregut.
- 4) S'interposen davant la mateixa Administració autora de l'acte recorregut, que és qui l'ha de resoldre.
- 5) Persegueixen modificar o anul·lar l'acte o disposició recorreguda.

L'LPAC preveu diferents recursos: d'alçada, potestatiu de reposició i de revisió.

L'error en la qualificació del recurs per part del recurrent⁸¹ no és obstacle per a tramitar-lo sempre que de l'escrit se'n dedueixi el veritable caràcter.

⁽⁸¹⁾Art. 115.2 LPAC.

1) El recurs d'alçada

El recurs d'alçada s'interposa contra els actes que no posin fi a la via administrativa i els actes de tràmit que determinin la impossibilitat de continuar el procediment o produeixin indefensió.

El recurs ha de ser interposat per l'interessat en la resolució davant l'òrgan superior jeràrquic de qui va dictar l'acte en el termini d'un mes. Passat aquest mes sense que s'hagi interposat el recurs, la resolució serà ferma, sens perjudici de la possibilitat d'interposar el recurs extraordinari de revisió.

La presentació del recurs es pot fer davant de qui va dictar l'acte impugnat o davant el superior jeràrquic que ha de decidir-lo.

El recurs ha de contenir:

- a) El nom i cognoms del recurrent, i també la identificació del mitjà i, si és procedent, del lloc que s'assenyali a l'efecte de notificacions.
- b) L'acte que es recorre i la raó de la seva impugnació.
- c) Lloc, data i identificació personal del recurrent.
- d) Òrgan, centre o unitat administrativa al qual es dirigeix.
- e) Les altres particularitats exigides si s'escau per les disposicions específiques.

El recurs d'alçada⁸² es pot fonamentar en qualsevol dels motius de nul·litat o anul·labilitat previstos a l'LPAC.

⁽⁸²⁾Vegeu els motius previstos en els art. 47 i 48 LPAC.

Atesa l'executivitat de l'acte administratiu, la interposició de qualsevol recurs no suspèn l'execució de l'acte impugnat excepte en els casos en què una disposició estableixi el contrari. Malgrat això, l'òrgan a qui competeix resoldre el recurs, amb prèvia ponderació, raonada suficientment, del perjudici que la suspensió causaria a l'interès públic o a tercers, i el perjudici que es causa al recurrent com a conseqüència de l'eficàcia immediata de l'acte recorregut, pot suspendre l'execució de l'acte d'ofici o a sol·licitud del recurrent quan concorri alguna de les causes següents:

- a) Que l'execució pugui causar perjudicis de reparació impossible o difícil.
- b) Que la impugnació es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret⁸³.

⁽⁸³⁾Art. 117.2 LPAC.

Recurs d'alçada

Si l'acte no és exprés, el sol·licitant i altres possibles interessats poden interposar un recurs d'alçada en qualsevol moment a partir de l'endemà del dia en què es produeixin els efectes del silenci administratiu d'acord amb la seva normativa específica.

Amb l'acord de suspensió, es poden adoptar les mesures cautelars que són necessàries per a assegurar la protecció de l'interès públic i l'eficàcia de la resolució impugnada.

La suspensió ha de ser acordada en el termini d'un mes. Un cop transcorregut aquest termini sense que s'hagi dictat resolució expressa, l'acte s'ha d'entendre suspès.

La resolució del recurs ha d'estimar en tot o en part, o desestimar, les previsions formulades o declarar-ne la inadmissió. Quan hi hagi vici de forma i no s'estimi procedent resoldre sobre el fons, s'ha d'ordenar la retroacció del procediment al moment en què el vici fou comès excepte en els casos de convalidació.

Transcorreguts tres mesos des de la interposició del recurs sense que hi hagi resolució, es pot entendre desestimat i queda oberta la via procedent sense necessitat de denunciar la mora prèviament. Això no obstant, quan el recurs d'alçada s'ha interposat contra la desestimació per silenci administratiu d'una sol·licitud pel transcurs del termini previst, s'ha d'entendre estimat.

2) Recurs potestatiu de reposició

Aquest recurs es pot interposar contra els actes que posen fi a la via administrativa. Tal com indica el nom, té caràcter potestatiu, raó per la qual l'interessat pot optar per interposar-lo o bé per anar directament als tribunals contenciosos administratius.

El mateix òrgan que va dictar l'acte és competent per conèixer-lo.

3) Recurs de revisió

El recurs de revisió és el que s'interposa contra els actes que esgoten la via administrativa o contra els que no s'hagi interposat cap recurs administratiu en el seu termini quan es doni alguna de les circumstàncies següents:

- a) Que en dictar-los s'hagi incorregut en error de fet que resulti dels mateixos documents incorporats en l'expedient.
- b) Que apareguin o s'aportin documents de valor essencial per a resoldre l'assumpte que, malgrat que siguin posteriors, evidenciïn l'error de la resolució recorreguda.
- c) Que en la resolució hagin influït essencialment documents o testimonis declarats falsos per sentència judicial ferma, anterior o posterior a la resolució.

d) Que la resolució s'hagi dictat com a conseqüència de prevaricació, suborn, violència, maquinació fraudulenta o altra conducta punible i s'hagi declarat així en una sentència judicial ferma.

El recurs s'ha d'interposar en el termini de quatre anys següents a la data de la notificació de la resolució impugnada quan la circumstància sigui la primera. En els altres casos, el termini ha de ser de tres mesos des del coneixement dels documents o des que la sentència judicial esdevé ferma.

Pel que fa a la presentació del recurs, s'han de seguir les normes relatives al recurs d'alçada.

L'òrgan a qui correspongui conèixer del recurs extraordinari de revisió ha de pronunciar-se no solament sobre la procedència del recurs sinó també, si s'escau, sobre el fons de la qüestió resolta per l'acte recorregut. Transcorregut el termini de tres mesos des de la interposició del recurs extraordinari de revisió sense que hi hagi resolució, s'ha d'entendre desestimat i ha de quedar oberta la via jurisdiccional.

7.2. El recurs contenciós administratiu

«El recurs contenciós administratiu és una acció judicial en què té cabuda qualsevol pretensió de les parts ajustada a dret i que guardi relació amb l'actuació de l'Administració sotmesa a dret administratiu.»

M. Sánchez Morón (2018). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.

7.2.1. Les parts

Són dues, que ocupen les posicions de demandant o recurrent, i demandat, encara que hi pugui haver una pluralitat de subjectes dins de cadascuna d'aquestes posicions.

La part demandant és la que interposa el recurs. Ha de tenir capacitat processal i legitimació.

Tenen capacitat processal, és a dir, capacitat per a comparèixer a judici i fer actuacions processals, les persones físiques i jurídiques, i també les persones en la resta de supòsits previstos en la legislació processal civil. També tenen capacitat processal els menors d'edat per a defensar els seus drets i interessos legítims.

La legitimació és una connexió especial del recurrent amb la pretensió que ha de suscitar-se en el procés. Segons l'LJCA⁸⁴, estan legitimats davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu les persones físiques o jurídiques que exerceixin un dret o un interès legítim. Per tant, cal que hi hagi una relació especial amb la situació particular que es discuteix en el procés.

⁽⁸⁴⁾Vegeu altres supòsits de legitimació activa en l'art. 19 LJCA. Les prohibicions de recórrer són recollides en l'art. 20 LJCA.

La part demandada és sempre l'Administració autora de l'acte o reglament recorregut, excepte en els casos del procés de lesivitat, en els quals l'Administració autora esdevé part demandant. També poden ser demandades les persones o les entitats els drets o interessos legítims de les quals puguin quedar afectats per l'estimació de les pretensions del demandant.

Les parts actuen davant els òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa mitjançant un procurador i un advocat. Com en tot procés judicial, cal un advocat (excepte en el cas dels funcionaris públics en els procediments en matèria de personal). Aquest advocat, a més de tenir assistència tècnica, també pot representar el demandant si el procés es tramita per un òrgan unipersonal (jutjat o jutjat central). És preceptiva la representació per procurador quan es tramita per un òrgan col·legiat (Tribunal Superior de Justícia, Audiència Nacional i Tribunal Suprem).

7.2.2. Objecte del recurs

L'objecte del recurs contenciós administratiu són les pretensions del demandant: anul·lació de l'acte per no ser conforme a dret; reconeixement d'una situació jurídica individualitzada; compliment de les obligacions de l'Administració en els termes en què estiguin establertes; restabliment de la situació prèvia a l'actuació en via de fet.

D'acord amb el principi de congruència, els òrgans de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu han de jutjar dins el límit de les pretensions formulades per les parts i dels motius que fonamentin el recurs i l'oposició.

L'activitat administrativa impugnada objecte del recurs contenciós administratiu és configurada pels actes següents:

- Disposicions de caràcter general.
- Actes administratius definitius, expressos o presumptes, que posin fi a la via administrativa.

- Actes de tràmit que decideixin directament o indirecta el fons de l'assumpte, determinin la impossibilitat de continuar un procediment i produeixin indefensió.
- Via de fet, és a dir, actuacions fetes per l'Administració pública al marge de qualsevol procediment previ.
- Inactivitat de l'Administració quan estigui obligada, en virtut d'una disposició general que no requereixi actes d'aplicació o en virtut d'un acte, contracte o conveni administratiu, a fer una prestació concreta en favor d'una persona determinada o de diverses, o no hagi executat un acte ferm.

7.2.3. El procediment contenciós administratiu

L'LJCA regula els diferents procediments contenciosos administratius que s'exposen a continuació.

1) El procediment ordinari

El recurs s'ha d'interposar mitjançant un escrit on se citi la disposició, acte, inactivitat o actuació impugnada i se sol·liciti que es tingui per interposat el recurs. Els terminis per a fer-ho són els següents:

- Dos mesos des del dia següent a la publicació o notificació de la disposició o acte.
- Sis mesos si s'impugna un acte presumpte per silenci administratiu.
- Tres mesos o un mes en els casos d'inactivitat administrativa (si s'ha dirigit reclamació prèvia a l'Administració pública).
- Vint dies des que s'inicia l'activitat material constitutiva de via de fet.

Interposat el recurs, l'òrgan judicial pot anunciar la interposició en el diari oficial que correspongui concedint un termini de quinze dies perquè pugui personar-se en el procés qualsevol persona que tingui un interès legítim a defensar l'actuació impugnada.

Acte seguit, l'òrgan judicial ha de requerir l'Administració perquè li remeti l'expedient administratiu, moment en què també s'ha d'entendre citada l'Administració. És la mateixa Administració l'encarregada de citar totes les persones que hi constin com a interessats⁸⁵.

⁽⁸⁵⁾ Vegeu les causes d'inadmissió del recurs en l'art. 51 LJCA.

L'expedient s'ha de remetre en el termini màxim i improrrogable de vint dies a comptar des del requeriment per part del Tribunal, sota la responsabilitat personal i directa del cap de la dependència on sigui l'expedient.

La tutela cautelar

L'LJCA preveu la possibilitat que els tribunals adoptin mesures per a evitar generar els perjudicis que es podrien derivar per a les parts com a conseqüència de l'espera fins que recaigui sentència. Així, l'LJCA preveu que la mesura cautelar es pot acordar únicament quan l'execució de l'acte o l'aplicació de la disposició puguin fer perdre la finalitat legítima en el recurs. Per a atorgar les mesures cautelars, es té en compte que es puguin generar danys de reparació impossible o difícil (*periculum in mora*), que l'assumpte exhibeixi una aparença de bon dret a favor del recurrent (*fumus boni iuris*).

L'article 129 LJCA preveu que els interessats poden sol·licitar en qualsevol estat del procés l'adopció de totes les mesures que assegurin l'efectivitat de la sentència.

La mesura més comuna és suspendre la vigència, eficàcia o executivitat de la disposició o acte impugnat. Però també es poden sol·licitar mesures cautelars positives que obliguin l'Administració a donar o fer alguna cosa.

La demanda i la contestació són els escrits fonamentals del recurs. Les parts hi concreten els fets del cas i els fonaments de dret en què basen les peticions al Tribunal.

El termini per a presentar la demanda és de vint dies des que el demandant rep l'expedient administratiu. Formulada la demanda, es trasllada a les parts demandades juntament amb l'expedient perquè presentin l'escrit de contestació en el termini de vint dies.

En els escrits de demanda i contestació s'hi han de consignar, amb la separació deguda, els fets, els fonaments de dret i les pretensions que es dedueixin, en justificació de les quals es poden al·legar tots els motius que siguin procedents, tant si han estat plantejats davant l'Administració com si no. Mitjançant la fórmula de l'atressí, es pot demanar la recepció del plet a prova i fer altres peticions per part dels actors. Aquests han d'acompanyar els escrits amb els documents que estimin oportuns.

Si els demandants i/o demandats han demanat la recepció del plet a prova, el Tribunal ha d'acordar l'obertura d'un període probatori quan hi hagi disconformitat en els fets i aquests siguin d'una transcendència indubtable per a resoldre el plet segons el jutge o Tribunal. Es practica després dels escrits de demanda i contestació, i del tràmit d'al·legacions prèvies si s'escau. S'han de seguir les normes establertes pel procés civil. El jutge o Tribunal també pot acordar d'ofici la recepció del plet a prova i disposar la pràctica de totes les proves que estimi pertinents per a prendre la decisió sobre l'afer de la manera més encertada.

Les parts poden sol·licitar que tingui lloc una vista en què es presentin les conclusions o que el plet sigui declarat conclús, sense cap altre tràmit, per a la sentència. Això no obstant, la vista oral és molt infreqüent en el judici ordinari i normalment es presenten les conclusions per escrit en el termini de deu dies.

Multes coercitives

L'LJCA preveu imposar multes coercitives, a l'autoritat o empleat públic responsable, de 300 a 1.200 euros, que es poden reiterar cada vint dies fins que es remeti l'expedient.

A continuació, el jutge o Tribunal ha de declarar el plet conclús per a sentència. Segons preveu l'LJCA, la sentència s'ha de dictar en el termini de deu dies, tot i que el gran volum d'assumptes pendents en l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu fa impossible respectar aquest termini.

La manera normal d'acabar és per a sentència. La sentència és la resolució del jutge o Tribunal que posa fi al procés contenciós administratiu donant resposta a les pretensions de les parts.

La sentència ha de contenir una relació dels fets i uns fonaments jurídics en els quals motiva la decisió del jutge o Tribunal. La sentència ha de ser congruent amb les pretensions de les parts i resoldre totes les qüestions plantejades per elles.

La sentència⁸⁶ ha de pronunciar alguna de les decisions següents: inadmissibilitat del recurs; estimació o desestimació, parcial o total, del recurs, o decisió sobre la condemna en costes si ha estat sol·licitada per alguna de les parts.

⁽⁸⁶⁾Sobre els efectes de la sentència, vegeu l'art. 72 LJCA.

A més, el recurs pot acabar de manera anormal per desistiment del demandant; aplanament dels demandats; satisfacció extraprocesal per reconeixement de les pretensions del demandant en via administrativa amb posterioritat a la interposició del recurs; o caducitat si es paralitza el procés per termini d'un any per culpa del demandant un cop presentada la demanda.

En els procediments en primera o única instància, l'LJCA va introduir la possibilitat que el jutge o el Tribunal, d'ofici o a sol·licitud d'una de les parts, sotmeti a consideració de les parts, una vegada formulades la demanda i la contestació, el reconeixement de fets o documents i la possibilitat d'arribar a un acord que posi fi a la controvèrsia, quan el judici es promogui sobre matèries susceptibles de transacció i, en particular, quan versí sobre estimació de quantitat.

2) El procediment abreujat

Com a novetat, l'LJCA va introduir el procediment abreujat com a procediment àgil i senzill que se segueix generalment de manera oral.

Aquest procediment és previst en les matèries que coneguin els jutjats contenciosos administratius quan la quantia no superi 300.000 euros o es tracti de qüestions de personal que no es refereixin al naixement o l'extinció de la relació de servei dels funcionaris públics de carrera⁸⁷.

⁽⁸⁷⁾Art. 78 LJC.

El recurs s'inicia per demanda, a la qual s'ha d'adjuntar el document o els documents en què l'actor fonamenti el seu dret i els altres previstos en la llei.

A continuació el jutge ha d'admetre la demanda si s'escau i ordenar el trasllat al demandat citant les parts per a celebrar vista, amb indicació del dia i l'hora. En la mateixa provisió ha d'ordenar a l'Administració demandada que trameti l'expedient administratiu, com a mínim amb quinze dies d'antelació respecte del termini assenyalat per a la vista.

Quan rep l'expedient administratiu, el jutge l'ha de trametre a l'actor i als interessats que hagin comparegut perquè hi puguin fer al·legacions en l'acte de la vista.

La vista comença amb l'exposició per part del demandant dels fonaments del que demana o la ratificació dels que ha exposat en la demanda. Tot seguit, el demandat pot formular les al·legacions que convinguin al seu dret. A continuació, s'ha de donar la paraula a les parts per fixar amb claredat els fets en els quals fonamentin les seves pretensions. Si no hi ha conformitat, es proposen les proves i, una vegada admeses les que no siguin impertinents o inútils, es practiquen seguidament.

Després de practicar la prova si es fa, presentar les conclusions si s'escau i escoltar els lletrats, les persones que siguin part en els afers poden, amb la vènia del jutge, exposar de paraula el que creguin oportú per a la seva defensa en la conclusió de la vista, abans de donar-la per acabada.

El jutge ha de dictar sentència en el termini de deu dies des de la celebració de la vista.

3) Els procediments especials

L'LJCA⁸⁸ preveu el procediment per a protegir els drets fonamentals de la persona per a fer valdre les pretensions que tinguin per finalitat restablir o preservar els drets o llibertats per raó dels quals hagi estat formulat el recurs.

⁽⁸⁸⁾Vegeu el que preveu l'art. 53.2 CE i l'art. 114 LJCA.

La tramitació d'aquest recurs té caràcter preferent i sumari, quelcom que es manifesta, entre d'altres, en els terminis per a interposar el recurs (10 dies) i per a portar a terme els diferents tràmits processals.

També es preveu la qüestió d'il·legalitat⁸⁹ per a aconseguir una declaració sobre la validesa o no d'un reglament amb eficàcia *erga omnes* quan l'òrgan no sigui el competent per a conèixer del recurs directe contra ell.

⁽⁸⁹⁾Vegeu els art. 123-126 LJCA.

4) Els recursos contra providències, interlocutòries i sentències

a) Recurs ordinari d'apel·lació

Aquest recurs es pot interposar contra les sentències dels jutjats i jutjats centrals del contenciós administratiu, excepte les que recaiguin en assumptes de quantia inferior a 18.000 euros o en el contenciós electoral.

Article 79 LJCA

Vegeu també els recursos de súplica i apel·lació contra providències i interlocutòries en l'art. 79 LJCA.

Poden interposar el recurs d'apel·lació els qui siguin legitimats com a part demandant o demandada. S'interposa davant del mateix jutjat que va dictar la sentència en el termini de quinze dies mitjançant un escrit que contingui les alegacions de l'apel·lant. Admès el recurs, es trasllada a les altres parts perquè en quinze dies puguin formular l'escrit d'oposició. A continuació, el jutjat eleva l'expedient a la sala competent per a resoldre l'apel·lació.

Si el recurs és estimat, la sentència apel·lada es substituïda per la de la sala.

b) El recurs de cassació

El recurs de cassació es pot interposar davant la sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem contra determinades sentències i interlocutòries. En particular, l'LJCA preveu el recurs de cassació⁹⁰ contra les sentències i interlocutòries següents:

⁽⁹⁰⁾Art. 87 LJCA.

- Sentències dictades en única instància pels jutjats contenciosos administratius quan continguin doctrina que es reputa greument danyosa per als interessos generals i siguin susceptibles d'extensió d'efectes.
- Sentències dictades en única instància o en apel·lació per la sala contenciosa administrativa de l'Audiència Nacional.
- Sentències dictades en única instància o en apel·lació per les sales contencioses administratives dels Tribunals Superiors de Justícia. Si es pretén fonamentar el recurs en la infracció de normes de dret estatal o de la Unió Europea que sigui rellevant i determinant de la decisió impugnada, s'han de recórrer davant el Tribunal Suprem. Si el recurs es basa en la infracció de normes autonòmiques, n'és competent el tribunal superior de justícia.
- Interlocutòries dictades per la sala contenciosa administrativa de l'Audiència Nacional i per les sales contencioses administratives dels Tribunals Superiors de Justícia en els casos previstos en l'LJCA.

El recurs de cassació pot ser admès a tràmit quan la sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem considera motivadament que presenta un interès cassacional objectiu per a formar jurisprudència⁹¹. En particular, el tribunal pot considerar que hi ha interès cassacional objectiu quan la resolució que s'impugna, entre altres circumstàncies:

⁽⁹¹⁾Art. 88 LJCA.

- Fixa, davant de qüestions substancialment iguals, una interpretació de les normes de dret estatal o de la Unió Europea en què es fonamenta la decisió contradictòria de la que altres òrgans jurisdiccionals hagin establert.
- Assenta una doctrina sobre aquestes normes que pot ser greument danyosa per als interessos generals.
- Afecta un gran nombre de situacions per si mateixa o perquè transcendeix el cas objecte del procés.
- Resol un debat que ha versat sobre la validesa constitucional d'una norma amb rang de llei, sense que la improcedència de plantejar la pertinent qüestió d'inconstitucionalitat aparegui prou clara.
- Interpreta i aplica una doctrina constitucional aparentment amb error i com a fonament de la seva decisió.
- Interpreta i aplica el dret de la Unió Europea en contradicció aparent amb la jurisprudència del Tribunal de Justícia o en supòsits en què encara pot ser-ne exigible la intervenció a títol prejudicial.
- Resol un procés en el qual es va impugnar, directament o indirectament, una disposició de caràcter general.
- Resol un procés en el qual allò que es va impugnar va ser un conveni celebrat entre administracions públiques.
- Ha estat dictada en el procediment especial de protecció de drets fonamentals.

Ahora, s'ha de presumir l'interès cassacional objectiu:

- Quan en la resolució impugnada s'han aplicat normes en què se sustenta la raó de decidir sobre les quals no hi ha jurisprudència.
- Quan la resolució s'aparta deliberadament de la jurisprudència existent perquè la considera errònia.
- Quan la sentència objecte de recurs declara nul·la una disposició de caràcter general, llevat que aquesta no tingui, amb tota evidència, una transcendència suficient.
- Quan resol recursos contra actes o disposicions dels organismes reguladors o de supervisió o agències estatals l'enjudiciament dels quals correspon a la sala contenciosa administrativa de l'Audiència Nacional.

- Quan resol recursos contra actes o disposicions dels governs o consells de govern de les comunitats autònomes.

El recurs de cassació s'ha de preparar davant la sala d'instància en el termini de trenta dies. Quan es compleixen els requisits exigits⁹², la sala ha de considerar preparat el recurs de cassació i ordenar la citació de les parts perquè compareguin en el termini de trenta dies davant la sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem i la remissió a aquesta de les actuacions originals i l'expedient administratiu. Si ho considera oportú, també emetrà opinió succinta i fundada sobre l'interès objectiu del recurs per a formar jurisprudència.

(92) Art. 89.2 LJCA.

L'admissió o inadmissió a tràmit del recurs de cassació l'ha de decidir una secció de la sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem.

La preparació del recurs de cassació no impedeix executar provisionalment la sentència recorreguda.

Admès el recurs, la part recurrent disposa d'un termini de trenta dies per a presentar l'escrit d'interposició del recurs de cassació. Posteriorment, s'acordarà traslladar l'escrit d'interposició a la part o parts objecte de recurs i personades perquè puguin oposar-se al recurs en el termini comú de trenta dies. Transcorregut aquest termini, la secció competent per a decidir del recurs pot acordar la celebració de vista pública⁹³ llevat que entengui que l'índole de l'assumpte la fa innecessària.

(93) Art. 92 LJCA.

La sentència s'ha de dictar en el termini de deu dies des que acabi la deliberació per a la votació i la decisió.

La sentència ha de fixar la interpretació de les normes estatals o les de la Unió Europea sobre les quals es va considerar necessari el pronunciament del Tribunal Suprem. D'acord amb la interpretació d'aquestes normes, i de les restants normes que siguin aplicables, ha de resoldre les qüestions i pretensions deduïdes en el procés, anul·lant la sentència o interlocutòria objecte de recurs, en la totalitat o en part, o confirmant-la. També pot ordenar la retroacció d'actuacions a un moment determinat del procediment d'instància perquè segueixi el curs ordenat per la llei fins que culmini.

c) Recurs de revisió

És un recurs que es pot interposar contra sentències fermes de qualsevol òrgan quan concorri algun dels motius taxats següents:

- Hi ha documents decisius que són retinguts per la part afavorida un cop pronunciada la sentència.

- Hi ha un reconeixement o declaració de falsedat de documents en virtut dels quals va recaure la sentència.
- Hi ha una condemna per fals testimoni i aquest era fonament de la sentència.
- S'ha guanyat en virtut de suborn, prevaricació, violència o maquinació fraudulenta.
- El Tribunal Europeu de Drets Humans ha declarat que la resolució ha estat dictada en violació d'alguns dels drets reconeguts en el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i Llibertats Fonamentals i els seus protocols en els casos previstos⁹⁴.

⁽⁹⁴⁾Art. 102.2 LJCA.

5) L'execució de sentències

El dret a la tutela judicial efectiva comprèn el dret que s'executin les decisions judicials en els seus propis termes i sense dilacions indegudes.

Articles 106-108 LJCA

Els art. 106-108 LJCA regulen les activitats i obligacions que es deriven de l'execució de sentències que condemnen l'Administració.

La potestat de fer executar les sentències i altres resolucions judicials correspon exclusivament als jutjats i els tribunals d'aquest ordre jurisdiccional, i el seu exercici és competència de qui hagi conegut de l'afer en primera o única instància.

Les parts són obligades a complir les sentències de la manera i en els termes que s'hi consignin. Totes les persones i les entitats públiques i privades estan obligades a prestar la col·laboració que els requereixin els jutges i els tribunals contenciosos administratius per a executar degudament i completament el que s'ha resolt.

El termini per a executar sentències és de dos mesos, transcorregut el qual es pot instar l'execució forçosa.

Exercicis d'autoavaluació

1. L'anàlisi jurídica de l'Administració pública...

- a) no és l'única vàlida per a estudiar l'Administració pública.
- b) és l'única vàlida per a estudiar l'Administració pública.
- c) és l'única vàlida per a estudiar l'Administració Pública de l'estat liberal.

2. La història...

- a) només aporta elements per a entendre l'Administració pública de l'estat liberal.
- b) no aporta res per a entendre l'Administració pública, atès el seu caràcter jurídic.
- c) és un aspecte fonamental per a entendre l'Administració pública.

3. El dret administratiu, tal com es coneix en l'actualitat, sorgeix arran de la configuració...

- a) de l'estat social.
- b) de l'estat de dret.
- c) de l'estat de benestar.

4. La Constitució espanyola vincula únicament...

- a) l'Administració general de l'Estat.
- b) totes les administracions públiques.
- c) les administracions territorials.

5. Segons la clàusula d'estat democràtic...

- a) els ciutadans poden elegir els funcionaris públics.
- b) el Govern dirigeix l'Administració.
- c) el Parlament, elegit pels ciutadans, dirigeix l'Administració.

6. L'acte administratiu definitiu és el que...

- a) dicta l'òrgan que ocupa la cúspide de la jerarquia administrativa.
- b) posa fi a la via administrativa.
- c) té caràcter resolutori, en oposició al de tràmit.
- d) no pot ser objecte d'impugnació administrativa ni jurisdiccional.

7. L'informe de l'assessoria jurídica d'una conselleria és un acte administratiu...

- a) definitiu.
- b) de tràmit.
- c) normatiu.
- d) polític.

8. En el nostre dret administratiu la motivació dels actes administratius...

- a) és la regla general i obligatòria.
- b) només s'exigeix en determinats casos.
- c) només s'exigeix per als actes no impugnables.
- d) es deixa sempre al lliure criteri de l'òrgan del qual emana l'acte.

9. Ha de ser motivats necessàriament els actes que...

- a) es dicten fora de termini.
- b) es dicten per delegació.
- c) no poden ser impugnats en via administrativa.
- d) resolen recursos.

10. La suspensió de l'acte administratiu significa que...

- a) el mateix acte ha previst demorar-ne l'eficàcia en el temps.
- b) ha estat declarat contrari a l'ordenament jurídic.
- c) és declarat nul.
- d) deixa de tenir eficàcia jurídica.

11. La notificació s'ha de cursar, a partir de la data en què s'hagi dictat l'acte, en el termini de...

- a) cinc dies.
- b) quinze dies.
- c) deu dies.
- d) vint dies.

12. Les notificacions defectuoses tenen efecte a partir de la data en què l'interessat...

- a) deixa transcórrer el termini de sis mesos sense efectuar cap protesta.
- b) efectua la protesta oportuna perquè es rectifiqui la deficiència.
- c) deixa transcórrer el termini de tres mesos sense efectuar cap protesta.
- d) interposa el recurs pertinent.

13. La possibilitat que l'acte administratiu produeixi els efectes que persegueix es refereix...

- a) a la perfecció.
- b) a l'eficàcia.
- c) a la validesa.
- d) a la fermesa.

14. En general, els actes administratius que incorren en una infracció de l'ordenament són...

- a) nuls de ple dret.
- b) anul·lables.
- c) inexistents.
- d) vàlids.

15. El termini per a interposar un recurs d'alçada és...

- a) de quinze dies des de la notificació de l'acte.
- b) de quinze dies des de la publicació de l'acte.
- c) d'un mes des de la notificació de l'acte.
- d) de dos mesos des de la notificació de l'acte.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. a

2. c

3. b

4. b

5. b

6. c

7. b

8. b

9. d

10. d

11. c

12. d

13. b

14. b

15. c

Abreviatures

LJCA Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa

LBRL Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local

LRJPAC Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú

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

LRJSP Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic

Bibliografia

Per a ampliar els temes tractats en aquest mòdul, es poden consultar els manuals de dret administratiu següents:

Coscolluela Montaner, L. (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.

Esteve Pardo, J. (2018). *Lecciones de Derecho administrativo*. Madrid: Tirant lo Blanch.

García de Enterría, E.; Fernández Rodríguez, T. R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo* (vol. I i II). Madrid: Civitas.

Martín Rebollo, L. (2018). *Manual de las leyes administrativas*. Cizur Menor: Aranzadi.

Parada Vázquez, J. R. (2017). *Derecho Administrativo (Parte general)*. Madrid: Tecnos.

Parejo Alfonso, L. (2018). *Lecciones de Derecho administrativo*. València: Tirant lo Blanch.

Sánchez Morón, M. (2018). *Derecho administrativo. (Parte general)*. Madrid: Tecnos.

Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de Derecho Administrativo* (vol. I i II). Madrid: IUSTEL.

