

# Procés administratiu i contenciós administratiu

Carles San José i Amat

PID\_00239027

---

Temps de lectura i comprensió: **12 hores**





*Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>*

# Índex

<b>Introducció</b> .....	7
<b>Objectius</b> .....	10
<b>1. De la Llei 30/1992 a la Llei 39/2015. Canvi de paradigma: la simplificació administrativa</b> .....	11
<b>2. Aspectes rellevants en la fase d'iniciació del procediment administratiu</b> .....	13
2.1. Aspectes que cal tenir en compte en els procediments iniciats a instància de part .....	13
2.1.1. Requisits subjectius .....	13
2.1.2. Requisits objectius de la sol·licitud .....	20
2.1.3. Requisits de l'activitat (lloc i temps de presentació de la sol·licitud) .....	25
2.1.4. Informació que l'Administració ha de facilitar al sol·licitant .....	25
2.1.5. La comunicació i la declaració responsable .....	26
2.2. Aspectes que cal tenir en compte en els procediments iniciats d'ofici per l'Administració .....	28
<b>3. Tramitació i finalització del procediment</b> .....	31
3.1. La prova .....	31
3.2. Informes .....	32
3.2.1. Classes d'informes .....	32
3.2.2. Terminis i forma en què s'ha d'emetre l'informe .....	33
3.2.3. Informes i dictàmens en els procediments de responsabilitat patrimonial. ....	34
3.3. Participació dels interessats en el procediment .....	34
3.3.1. Formulació d'al·legacions .....	34
3.3.2. Tràmit d'audiència .....	34
3.3.3. Actuació de les persones interessades .....	36
3.3.4. Informació pública .....	36
3.4. Finalització del procediment .....	37
3.4.1. Impossibilitat material de continuar el procediment ....	38
3.4.2. Terminació en els procediments sancionadors .....	38
3.4.3. Terminació en procediments de responsabilitat patrimonial .....	40
3.4.4. Terminació convencional .....	40
3.4.5. Actuacions complementàries .....	41
3.4.6. Desistiment i renúncia .....	41

3.4.7.	Caducitat .....	42
3.4.8.	La resolució .....	44
3.4.9.	El silenci administratiu com a forma de finalització del procediment .....	45
3.4.10.	Tramitació simplificada del procediment administratiu comú .....	52
<b>4.</b>	<b>Aspectes clau durant tota la vida del procediment.....</b>	<b>54</b>
4.1.	Ordenació del procediment .....	54
4.1.1.	Impuls .....	54
4.1.2.	Concentració de tràmits .....	54
4.1.3.	Compliment de tràmits pels interessats .....	55
4.1.4.	Qüestions incidentals .....	55
4.2.	Drets de la persona interessada en el procediment .....	56
4.2.1.	Dret a conèixer l'estat de tramitació dels procediments .....	56
4.2.2.	Dret a identificar les autoritats i el personal que tramita el procediment .....	58
4.2.3.	Dret a no presentar documents originals, llevat que la normativa específica ho exigeixi- .....	60
4.2.4.	Dret a no presentar dades i documents no exigits per les normes o que ja estiguin en poder de les administracions .....	61
4.2.5.	Dret a formular al·legacions, a utilitzar els mitjans de defensa i a aportar documents .....	62
4.2.6.	Dret a obtenir informació i orientació .....	63
4.2.7.	Altres drets dels interessats de l'art. 53.1 de la LPAC .....	64
4.2.8.	Dret a que es motivin les decisions adoptades en el procediment .....	64
4.2.9.	Drets dels interessats en procediments sancionadors ....	65
4.3.	Drets de les persones en general en les relacions amb les AAPP .....	66
4.3.1.	Drets relatius a l'ús de mitjans electrònics .....	66
4.3.2.	Dret a utilitzar les llengües oficials .....	67
4.3.3.	Dret a l'accés a la informació pública, arxius i registres .....	69
4.3.4.	Dret a ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i funcionaris .....	70
4.3.5.	Dret a exigir les responsabilitats de les administracions públiques .....	71
4.3.6.	Dret a la protecció de dades de caràcter personal .....	71
4.4.	Els terminis administratius .....	72
4.4.1.	El còmput dels terminis .....	73
4.5.	Les notificacions administratives .....	82
4.5.1.	Requisits subjectius de la notificació .....	83
4.5.2.	Requisits objectius de la notificació .....	84
4.5.3.	Requisits de l'activitat de la notificació .....	86

4.5.4.	Notificacions refusades .....	92
4.5.5.	La publicació .....	93
<b>5.</b>	<b>La impugnació de l'activitat de l'Administració en via administrativa.....</b>	<b>95</b>
5.1.	La invalidesa dels actes .....	95
5.1.1.	Actes nuls .....	96
5.1.2.	Actes anul·lables .....	97
5.2.	Sistemes de revisió dels actes. La revisió d'ofici .....	98
5.2.1.	Revisió d'actes nuls .....	98
5.2.2.	Revisió d'actes anul·lables declaratius de drets: la declaració de lesivitat .....	100
5.2.3.	La revocació d'actes .....	101
5.2.4.	La rectificació d'errors .....	101
5.3.	Els recursos administratius .....	102
5.3.1.	Iniciació del procediment del recurs administratiu .....	103
5.3.2.	Instrucció del procediment de recurs .....	106
5.3.3.	Terminació del procediment de recurs .....	106
5.3.4.	El recurs d'alçada .....	107
5.3.5.	El recurs potestatiu de reposició .....	110
5.3.6.	El recurs extraordinari de revisió .....	111
5.3.7.	Altres formes d'impugnació .....	113
<b>6.</b>	<b>El procés contencions administratiu.....</b>	<b>114</b>
6.1.	La representació i defensa en el procés contencions .....	114
6.2.	La interposició del recurs contencions administratiu .....	115
6.2.1.	Activitat impugnable .....	115
6.2.2.	Escrit d'interposició del recurs .....	122
6.2.3.	Sol·licitud d'adopció de mesures cautelars .....	123
6.3.	La instrucció del procés contencions administratiu .....	125
6.3.1.	Procediment ordinari .....	125
6.3.2.	Procediment abreujat .....	129
6.3.3.	El procediment especial per a la protecció de drets fonamentals .....	132
6.3.4.	<b>Garantia per a la unitat de mercat.....</b>	<b>133</b>
6.4.	La finalització del procés contencions .....	134
6.4.1.	La sentència .....	134
6.4.2.	Altres formes de finalització del procediment .....	136
6.5.	L'execució de les sentències i altres resolucions judicials .....	137
6.5.1.	Terminis d'execució i altres previsions comunes .....	138
6.5.2.	Tramitació de l'incident d'execució .....	140
6.5.3.	Extensió d'efectes de les sentències .....	140
6.6.	Recursos .....	141
6.6.1.	Recurs de súplica .....	142
6.6.2.	Recurs d'apel·lació .....	142
6.6.3.	Recurs de cassació .....	144

---

<b>Resum</b> .....	146
<b>Activitats</b> .....	147
<b>Abreviatures</b> .....	149
<b>Bibliografia</b> .....	150

## **Introducció**

### **Introducció al procediment administratiu**

L'objectiu d'aquest material que tot just ara comenceu a llegir no és el de reiterar els conceptes teòrics que ja va aprendre en l'estudi de l'assignatura de Dret administratiu I, i en particular en el mòdul de procediment administratiu. Aquí el que perseguim és fer una exposició dels conceptes clau des d'una perspectiva eminentment pràctica, i posar a la vostra disposició un seguit de coneixements que us siguin d'utilitat quan l'exercici de la professió de l'advocacia us porti a relacionar-vos amb les administracions públiques. Així, posarem l'accent en aquells aspectes que acostumen a plantejar més problemes i conflictes, a fi que pugueu identificar els elements que us resultin favorables i els desfavorables, i també les estratègies de defensa més adequades.

Dit de manera molt resumida, el que llegireu a continuació es guia sempre per la màxima de proporcionar-vos eines que us ajudin en l'activitat diària com a advocats. No obstant això, i atès que de seguida començarem a parlar d'aspectes vinculats al procediment administratiu, resulta obligat fer un breu recordatori d'alguns aspectes, per tal que sigueu conscients de la importància que tenen.

### **Importància del procediment**

La tramitació del procediment deriva d'una imposició constitucional. En concret, l'article 105.c de la Constitució espanyola (CE) exigeix la subjecció de l'actuació administrativa a un procediment determinat, amb garantia, quan sigui procedent, de l'audiència a l'interessat. Aquesta exigència constitucional està recollida també en l'article 34.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (en endavant, LPAC) en el qual es preceptua que els actes administratius s'han d'ajustar als requisits i al procediment establert.

Es fa necessari recordar també les dues finalitats principals del procediment administratiu:

a) D'una banda, constitueix una garantia per als drets dels ciutadans interessats davant l'actuació de les administracions, ja que el procediment els permet intervenir en la presa de decisions administratives mitjançant la formulació d'al·legacions, proposició de proves, petició de vista de l'expedient, etc. Així, doncs, el procediment administratiu és un mitjà de participació i defensa dels ciutadans.

b) D'altra banda, el procediment administratiu és una garantia d'eficàcia i en-cert de la decisió administrativa, cosa que alhora assegura la satisfacció de l'interès públic, tal com proclama l'article 103 de la CE.

De la importància del procediment administratiu, tenint en compte aquestes dues finalitats essencials que hem recordat, se'n deriven algunes conseqüèn-cies, entre les quals podem destacar les següents:

a) Tant les mateixes administracions com els jutjats i tribunals han de decla-rar d'ofici els vicis invalidants dels actes administratius, quan s'ha infringit el procediment en els tràmits essencials, o quan s'ha donat lloc a indefensió dels interessats.

b) Davant un eventual recurs contra la decisió administrativa, l'examen de les normes de procediment, per la condició que tenen d'element formal de l'acte administratiu, precedeix l'examen de les qüestions de fons, ja que per al cas en què hi hagi un defecte formal causant d'invalidesa és procedent per si mateix l'anul·lació de l'acte, amb independència dels aspectes de fons.

### **Procediment administratiu / expedient administratiu**

Un cop fet aquest recordatori sobre la importància que el procediment admi-nistratiu s'ajusti a les formalitats exigides, cal fer una darrera consideració prè-va sobre un aspecte que cal tenir en compte en la redacció dels escrits dirigits a les administracions: no s'ha de confondre *procediment administratiu* amb *ex-pedient administratiu*. Així, quan volem dir que s'ha d'iniciar, instruir o finalit-zar, en rigor ens referim al procediment administratiu. L'expedient adminis-tratiu no s'inicia, ni s'instrueix ni es finalitza, sinó que la funció que té és la d'aglutinar els documents que es generen en la tramitació del procediment. Val a dir que la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les ad-ministracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPA), no va incorporar una definició del concepte *expedient administratiu*, però sí que ho ha fet la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les ad-ministracions públiques de Catalunya (en endavant, LRJPCat), que en l'article 46, amb el títol precisament d'"Expedient administratiu", determina que:

"L'expedient administratiu és integrat pel conjunt de documents corresponents a un pro-cediment administratiu, qualsevol que siguin el suport i el tipus d'informació que con-tinguin."

I a continuació afegeix que els documents que integren l'expedient han d'estar degudament indexats, numerats i ordenats cronològicament.

A diferència de la LRJPA, la LPAC sí ha incorporat una definició del concepte *expedient administratiu*, en el seu article 70, que es refereix expressament al format electrònic:



“1. S’entén per expedient administratiu el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d’antecedent i fonament a la resolució administrativa, així com les diligències encaminades a executar-la.

2. Els expedients han de tenir format electrònic i s’han de formar mitjançant l’agregació ordenada de tots els documents, les proves, els dictàmens, els informes, els acords, les notificacions i altres diligències que els hagin d’integrar, així com un índex numerat de tots els documents que contingui quan es remeti. Així mateix, ha de constar a l’expedient una còpia electrònica certificada de la resolució adoptada.”

En definitiva, que l’expedient administratiu és el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d’antecedent a la resolució del procediment. En conseqüència, no és correcte advertir sobre el perill que pot comportar la incoació d’un expedient sancionador, sinó d’un procediment sancionador. En el mateix sentit, si considerem que l’Administració ha consumit el termini màxim per a dictar una resolució en un procediment de revocació d’una subvenció atorgada prèviament, no hem de demanar la caducitat de l’expedient, sinó del procediment. Per contra, sí que és correcte demanar l’accés a l’expedient sancionador i no al procediment, ja que el que es vol és accedir al contingut dels documents, és a dir del resultat de la tramitació del procediment.

## Objectius

Els objectius que heu d'assolir en aquest mòdul són els següents:

- 1.** Conèixer amb profunditat, i des d'una visió eminentment pràctica, la tramitació del procediment administratiu i del procés contencións administratiu.
- 2.** Detectar els aspectes procedimentals que generen més conflictivitat, i conèixer les estratègies de defensa més adequades.
- 3.** Conèixer els pronunciaments jurisprudencials més rellevants sobre els aspectes conflictius que es poden presentar en la tramitació del procediment administratiu i del procés contencións administratiu.

## **1. De la Llei 30/1992 a la Llei 39/2015. Canvi de paradigma: la simplificació administrativa**

L'exposició dels conceptes clau que es farà aquí, en la part relativa al procediment administratiu, pren com a referència la Llei 39/2015 (LPAC), en vigor a l'any de la seva publicació al Butlletí Oficial de l'Estat (BOE), és a dir, des del 2 d'octubre de 2016. La LPAC està dedicada en exclusiva a les relacions externes del sector públic, és a dir amb els ciutadans i empreses (*ad extra*), i ha derogat la LRJPA, que a banda del procediment administratiu comú, també regulava el règim jurídic de les administracions, és a dir les relacions internes del sector públic (*ad intra*), qüestió ara regulada per la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic.

La LPAC també ha derogat la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, que havia reconegut expressament els drets dels ciutadans a relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques, així com l'obligació d'aquestes de dotar-se dels mitjans i sistemes necessaris per a que aquest dret es pogués exercir. Així, la LPAC integra en el seu contingut la regulació específica del procediment administratiu i també incorpora la regulació relativa a la matèria d'Administració electrònica. I és que tal com s'exposa al preàmbul de la LPAC, "en l'entorn actual, la tramitació electrònica no pot ser encara una forma especial de gestió dels procediments sinó que ha de constituir l'actuació habitual de les administracions. Perquè una Administració sense paper basada en un funcionament íntegrament electrònic no només serveix millor als principis d'eficàcia i eficiència, en estalviar costos a ciutadans i a empreses, sinó que també reforça les garanties dels interessats." En definitiva, la LPAC aprofundeix en l'agilitació dels procediments amb un funcionament electrònic ple, i té com a objectiu "la fi del paper". En aquesta línia, s'introdueix com a novetat l'obligació de cada Administració pública de mantenir un arxiu electrònic únic dels documents que corresponguin a procediments finalitzats.

També convé destacar com a novetat de la LPAC el fet que els procediments sobre potestat sancionadora i responsabilitat patrimonial, que estaven previstos com a procediments especials a la Llei 30/1992, i regulats pels reglaments respectius (RD 1398/1993 i RD 429/1993) han passat a integrar-se com a especialitats del procediment administratiu comú (art.1.1 LPAC). Com s'indica al preàmbul de la LPAC:

“Aquest plantejament respon a un dels objectius que persegueix aquesta Llei, que és la simplificació dels procediments administratius i la seva integració com a especialitats en el procediment administratiu comú, fet que contribueix a augmentar la seguretat jurídica. D’acord amb la sistemàtica seguida, els principis generals de la potestat sancionadora i de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, atès que concerneixen aspectes més orgànics que procedimentals, els regula la Llei de règim jurídic del sector públic.”

## 2. Aspectes rellevants en la fase d'iniciació del procediment administratiu

Ens referirem a continuació al procediment administratiu comú a totes les administracions públiques, entès com aquell que es duu a terme en diverses fases, conegudes com d'iniciació, instrucció i finalització. Com hem avançat, el que exposarem a continuació pensa en aspectes pràctics que es presenten en els aspectes generals del procediment administratiu general, sense perjudici que serveixin també per als tràmits singularment previstos a la LPAC per al procediment sancionador o de responsabilitat patrimonial (anteriorment configurats com a procediments especials).

Segurament recordeu de l'estudi que al seu moment va fer del procediment administratiu que la forma d'inici pot ser d'ofici o a sol·licitud de persona interessada (art. 54 LPAC i art. 48 LRJPCat).

Un cas paradigmàtic de procediment iniciat per l'interessat és la sol·licitud d'una llicència o autorització per a l'exercici d'una activitat –sotmesa a aquest sistema de control–, mentre que l'exemple típic del procediment iniciat d'ofici per les administracions és l'acord d'inici d'un procediment sancionador.

### 2.1. Aspectes que cal tenir en compte en els procediments iniciats a instància de part

La sol·licitud de l'interessat dirigida a una administració –sia per a reclamar una indemnització pels danys produïts, per a demanar una autorització o qualsevol altra sol·licitud– implica la iniciació d'un procediment, i alhora imposa a l'Administració l'obligació de dictar una resolució expressa (art. 21.1 LPAC i art. 53.1 LRJPCat). La falta de resolució expressa produeix, amb caràcter general, un silenci estimatori, encara que hi ha algunes excepcions per a les quals s'ha previst el silenci desestimatori.

#### 2.1.1. Requisits subjectius

Per tal que els ciutadans puguin actuar en els procediments administratius han de complir, en primer lloc, el requisit de capacitat d'obrar amb caràcter general davant les administracions i, en segon lloc, el requisit de capacitat d'actuació en el procediment administratiu concret que es tracti, el qual només té qui posseeix la condició de persona interessada.

Aquests dos requisits els analitzarem a continuació, juntament amb la figura de la representació, estretament vinculada a la capacitat d'obrar.

## Capacitat d'obrar

Segons preceptua l'article 3 de la LPAC, amb caràcter general es reconeix la capacitat d'obrar a les persones físiques o jurídiques quan la posseeixen conforme a les normes civils. Així, en el cas de persones físiques, la tenen els més grans de divuit anys, però segons el mateix precepte, també es pot reconèixer capacitat als menors d'edat per a l'exercici i la defensa d'aquells dels seus drets i interessos l'actuació dels quals estigui permesa per l'ordenament jurídic sense l'assistència de la persona que n'exerceixi la pàtria potestat, tutela o curatella. S'exceptua el supòsit dels menors incapacitats, quan l'extensió de la incapacitació afecti l'exercici i la defensa dels drets o interessos de què es tracti. D'altra banda, en la línia de l'article 162 del Codi civil (CC), es pot reconèixer capacitat d'obrar davant les administracions als menors no emancipats, quan les seves condicions de maduresa ho permetin, en actes relatius a drets de la personalitat o en aquells actes en què hi hagi conflicte d'interessos entre els pares i el fill.

### Capacitat d'obrar dels menors d'edat

A tall d'exemple, el Reglament de desenvolupament de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, aprovat pel Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, admet expressament la capacitat dels menors d'edat però més grans de catorze anys per a atorgar el consentiment al tractament de les seves dades personals. D'acord amb aquest precepte, un menor d'edat més gran de catorze anys té prou capacitat per a consentir davant les administracions el tractament de les seves dades.

Un altre exemple és el d'un menor d'edat però més gran de setze anys, que ja té dret a obtenir l'autorització del permís de conducció A1, de manera que pot actuar per si mateix davant l'Administració competent per a l'expedició d'aquesta autorització, sense necessitat d'intervenció dels pares o tutors. També s'ha fixat en setze anys la capacitat d'obrar per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública en la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, aprovada pel Parlament de Catalunya.

Pel que fa a les persones jurídiques, adquireixen personalitat i per tant posseeixen plena capacitat d'obrar davant les administracions quan estan constituïdes conforme a les normes que les regulen, segons la seva naturalesa (art. 35 CC).

La LPAC ha reconegut també la capacitat d'obrar davant les administracions públiques a uns col·lectius que no s'havien previst a la LRJPA. Així, l'article 3.c LPAC admet expressament la capacitat d'obrar, quan la Llei així ho declari expressament, dels grups d'afectats, de les unions i entitats sense personalitat jurídica i dels patrimonis independents o autònoms.

## La representació

En el procediment administratiu no és preceptiva la intervenció d'advocat, a diferència del que passa en el procés contencions administratiu. Ara bé, això no significa que el ciutadà no pugui actuar davant les administracions per mitjà de representant. Així, en aquest cas el ciutadà actua davant l'Administració servint-se d'una tercera persona, que exerceix la funció de representant, sense

que s'alteri la condició de la persona interessada, que la continua tenint en tot cas la persona representada, com a titular del dret o interès legítim afectat en el procediment.

Les persones físiques que conforme al que hem vist en el subapartat anterior no tenen la capacitat necessària per a actuar davant les administracions han d'actuar en tot cas sempre per mitjà del seu representant legal, condició que s'ha d'acreditar degudament, sia mitjançant aportació d'una còpia del llibre de família, certificació registral o document equivalent. Aquest supòsit es coneix com **de representació obligatòria** o imposada per la llei.

Hi ha també, però, un altre supòsit, denominat **de representació voluntària**, i que regula l'article 5 de la LPAC. Aquest precepte disposa en els apartats 1 i 2 que les persones interessades amb capacitat d'obrar, és a dir, les que poden actuar per si mateixes davant l'Administració corresponent, poden actuar també si volen per mitjà de representant.

En aquest supòsit la persona interessada opta per encomanar tots els tràmits que s'han de dur a terme durant un procediment administratiu a una persona física amb capacitat d'obrar o persona jurídica, que actua com a representant, i que normalment es tracta d'un professional del dret. La conseqüència d'aquesta opció consistent a actuar mitjançant representant és que l'Administració ha d'admetre tots els escrits i tràmits formulats per aquest representant, i dirigir també a ell totes les notificacions que en principi s'han de practicar a la persona interessada, excepte en cas que aquesta hagi fet manifestació expressa en contra.

L'article 5.3 de la LPAC exigeix que la representació s'acrediti formalment en cinc supòsits concrets:

- a) formulació de sol·licituds;
- b) presentació de comunicacions o declaracions responsables;
- c) interposició de recursos;
- d) desistiment d'accions i
- e) renúncia a drets.

D'acord amb aquesta menció expressa que fa la LPAC de la necessitat d'acreditar la representació en aquests cinc supòsits, es pot considerar que es tracta d'aquelles gestions o tràmits de més significació o importància, i per aquest motiu es vol assegurar que realment hi ha la voluntat de la persona interessada de dur a terme aquest tràmit, cosa que s'aconsegueix mitjançant l'exigència d'acreditació de la representació.

Per a la resta de tràmits que correspon portar a terme a la persona interessada en el procediment, als quals la LPAC atribueix una entitat menor qualificant-los com a “actes i gestions de mer tràmit”, no cal acreditar formalment la representació, en presumir-se aquesta representació des del moment en què una persona física o jurídica manifesta que actua en nom de la persona interessada, sense més formalitats. Així es va entendre en la Sentència de 15 de juliol del 2011 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 333/2008, que aplicava el precepte equivalent de la LRJPA, el qual tenia en aquest punt el mateix contingut:

“El momento procedimental en que se presentó el escrito de alegaciones –información pública del instrumento de planeamiento– y el propio procedimiento en que se insertaba –tramitación de un plan de urbanismo– conllevaba la calificación del escrito como acto de trámite, que hacía presumir la representación con que se actuaba (ex artículo 32 de la LRJPA) y relevaba a la sociedad de aportar la acreditación de la representación que se invocaba y a la Administración de requerirla.”

Aquest seria també el cas de la presentació d'escrit d'al·legacions per un advocat en representació d'un ciutadà a qui s'ha incoat un procediment sancionador, mentre que en el cas d'interposició d'un recurs contra la resolució sancionadora sí que cal acreditar la representació.

I com es compleix l'obligació d'acreditar la representació en els cinc casos vistos? Segons disposa l'article 5.4 de la LPAC, per qualsevol mitjà vàlid en dret que deixi constància fidedigna de la seva existència. I afegeix que “a aquests efectes, s'entén acreditada la representació efectuada mitjançant apoderament *apud acta* efectuat per compareixença personal o compareixença electrònica a la seu electrònica corresponent, o a través de l'acreditació de la seva inscripció al registre electrònic d'apoderaments de l'Administració pública competent”. El sistema de compareixença personal o apoderament *apud acta* no ofereix cap problema d'interpretació i és relativament senzill ja que s'exigeix únicament que la persona interessada comparegui davant l'Administració corresponent, s'identifiqui amb el DNI o document equivalent i manifesti l'atorgament de la representació a favor d'un tercer, també identificat. No té altre cost que el derivat de la distància recorreguda i temps invertit en el desplaçament davant l'òrgan administratiu corresponent. Més senzilla ha de ser la representació per mitjans electrònics, i sembla que en el futur esdevindrà la més habitual, sobretot mitjançant acreditació de la inscripció corresponent en el registre electrònic d'apoderaments, que l'article 6 LPAC regula i obliga a tenir a l'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals.

Pel que fa a la menció de l'article 5.4 de la LPAC de “qualsevol mitjà vàlid en dret que deixi constància fidedigna de la seva existència”, s'ha d'entendre que es refereix a l'existència d'un poder notarial, tot i que hi ha una pràctica bastant estesa en virtut de la qual s'admet que la persona interessada signi un document en el qual manifesta que autoritza un tercer a actuar com a representant en el procediment corresponent, acompanyat d'una fotocòpia del DNI.



Fins i tot és força habitual trobar a les administracions formularis per a autoritzar aquesta representació voluntària, tal com preveu expressament l'article 46 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària.

A l'últim, en el supòsit que s'actui mitjançant representant en un dels cinc casos en què s'exigeix l'acreditació formal i no consti aquesta acreditació, l'article 5.6 de la LPAC disposa que la falta o insuficient acreditació de la representació no impedeix que es doni per efectuat l'acte que es tracti, sempre que s'aporti aquesta acreditació o es repari el defecte dins el termini de deu dies que ha de concedir a l'efecte l'òrgan administratiu, o d'un termini superior quan les circumstàncies del cas ho requereixin. És a dir que el defecte consistent en la falta d'acreditació de la representació no permet a l'Administració refusar o arxivar sense més tràmit l'escrit presentat pel representant, sinó que s'ha de concedir un termini per a permetre la resolució del defecte, tot plegat en consonància amb el principi d'antiformalisme, que és un principi general que regeix en l'actuació que duen a terme els ciutadans davant les administracions públiques.

#### Acreditació a posteriori

Sobre la base de tot el que hem dit, si un client ens encarrega la presentació d'un escrit davant l'Administració en un tràmit que és subjecte a termini, i aquest termini està a punt d'exhaurir-se i tenim dificultats per a acreditar la representació a temps, cal presentar l'escrit corresponent i acreditar-la després un cop es concedeixi el tràmit per a esmenar el defecte.

### Persona interessada

El concepte de *persona interessada* en un procediment administratiu –o de legitimació per a ser part en un procediment administratiu– es refereix a aquella persona que té una posició especial respecte a la decisió que es pugui adoptar en el procediment, de manera que la resolució final li pugui generar algun benefici, o evitar algun perjudici.

Aquesta regla general, conforme al fet que en el procediment administratiu només té la condició de persona interessada aquella que pot resultar afectada d'alguna manera per la resolució del procediment, es trenca per uns casos concrets en què es permet la intervenció en un procediment fins i tot a aquells a qui no podria afectar la resolució. Aquesta possibilitat rep el nom d'*acció pública*, i s'ha previst expressament en algunes legislacions sectorials, com és el cas de la matèria d'urbanisme, medi ambient o patrimoni històric.

Per exemple, davant una presumpta infracció a la legislació urbanística, com és el cas de la construcció d'un habitatge en sòl no urbanitzable, qualsevol persona pot denunciar aquest incompliment davant l'òrgan competent per tal que s'aturin les obres i si escau s'ordeni l'enderrocament, i ser part en el procediment administratiu corresponent i interposar els recursos que consideri oportuns en cas d'estar disconforme amb la resolució administrativa que s'adoptés.

Al marge d'aquest supòsit excepcional de l'acció pública, l'article que regula el concepte de *persona interessada* és l'article 4 de la LPAC, que estableix un règim diferenciat, segons si s'és titular d'un dret subjectiu o d'un interès legítim:

**a) Titular de drets.** Els titulars de drets afectats en un procediment tenen sempre la condició de persona interessada, tant si han iniciat el procediment (art. 4.1.a) com si no l'han promogut (art. 4.1.b).

Per exemple, si en una obra pública es produeixen danys als propietaris d'unes finques properes a l'obra, aquests propietaris tenen el dret a rebre una indemnització (art. 106 CE), cosa que els atorga automàticament la condició d'interessats en el procediment administratiu de responsabilitat patrimonial, tant si s'ha iniciat per reclamació de l'afectat com si el va iniciar d'ofici l'Administració obligada a indemnitzar.

**b) Titular d'interessos legítims.** Aquest concepte planteja més problemes.

Com a primera consideració s'ha de precisar que per a tenir la condició de persona interessada no es requereix un interès legítim directe –com feia la primera Llei de Procediment Administratiu de 1958–, sinó únicament un interès legítim, sia directe o indirecte.

Encara que l'interès legítim confereix una legitimació menys intensa que la reconeguda als titulars de drets<sup>1</sup>, sí que comporta la potestat per a reaccionar davant una situació o actuació determinada, sia per a obtenir un benefici o evitar un perjudici. Val a dir que aquesta reacció del titular de l'interès legítim és necessària per a guanyar-se la condició de persona interessada, sia per haver iniciat el procediment (art. 4.1.a), o bé per haver-s'hi personat abans que recaigui resolució definitiva (art. 4.1.c).

L'interès legítim pot ser individual o col·lectiu. L'individual concorre, doncs, en aquella persona concreta que es troba en una situació específica i singular en relació amb un procediment administratiu concret, a diferència de la resta de persones en general, de manera que la decisió que s'hi adopti li pot generar un efecte positiu (benefici) o negatiu (perjudici). Una mostra de la doctrina jurisprudencial respecte a això la tenim en la Sentència de 28 de gener del 1997 del Tribunal Suprem, secció 7A., recurs 1123/1991, en què es negava legitimació a una seixantena de funcionaris que van impugnar un acord del Consell de Ministres sobre l'aplicació d'uns preceptes de la Llei de mesures de reforma de la funció pública, relatius a la provisió de llocs de treball, i es negava aquest requisit perquè no s'apreciava cap interès dels recurrents que pogués resultar afectat, ni com a perjudici a eludir ni com a benefici a obtenir. Cal precisar també que aquest benefici que pot obtenir o aquest perjudici que pot evitar, que pot ser actual o futur, ha de ser real i cert, no hipotètic o aventurat, ni tampoc no s'ha d'admetre a aquests efectes el simple interès en la legalitat, és a dir la simple satisfacció moral que pugui generar el fet que es compleixi la llei.

Per contra, un supòsit que ha generat molta controvèrsia i en el qual s'ha qüestionat la presència d'interès legítim ha estat el cas de la persona denunciant, respecte a les possibles sancions que es puguin imposar a l'entitat que ell havia denunciat en el procediment sancionador incoat a conseqüència de

<sup>(1)</sup>Sentència de 2 de març del 2012 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 2691/2008.

#### Instal·lacions molestes

La jurisprudència ha reconegut l'interès legítim, i per tant la condició de persona interessada, en els qui volen evitar instal·lacions molestes que, pel fet de ser pròximes al seu domicili, els poden pertorbar la tranquil·litat; o també en els qui potencialment es poden beneficiar d'una obra o servei que es decideix en el procediment en qüestió.

la denúncia que havia fet. Tradicionalment la jurisprudència sempre ha negat que la persona denunciant, simplement per aquesta condició, estigués legitimada per a ser part en el procediment sancionador incoat arran de la seva denúncia. S'afirmava que aquesta condició, i també l'eventual legitimació activa d'aquesta condició per a impugnar la resolució del procediment, s'havia de mesurar conforme a les regles generals, en el sentit de ponderar si tenia un dret o interès legítim afectat.

Més tard, però, la jurisprudència ha restringit la condició de persona interessada del denunciant en el procediment sancionador i per tant també la legitimació d'aquest denunciant per a impugnar la resolució del procediment, en el sentit de negar-la perquè la manera en què s'exerceix la potestat sancionadora correspon en exclusiva a l'òrgan administratiu corresponent, sense que la persona denunciant pugui intervenir, doncs, en el procediment sancionador amb la intenció que s'imposi una multa, o que aquesta multa sigui més severa. Així ho declarava la Sentència de 6 d'octubre del 2009 del Tribunal Suprem, secció 6a., recurs 4712/2005, respecte al recurs que havien presentat les persones denunciants contra la resolució d'un procediment sancionador, en la qual es decidia finalment no imposar cap sanció per a entendre que els fets denunciats no eren constitutius d'infracció. El Tribunal Suprem afirmava el següent:

“Aunque en algunas ocasiones esta Sala ha dicho que el denunciante puede impugnar el archivo de la denuncia por la Administración, no se admite que el denunciante pueda impugnar la resolución administrativa final. El argumento crucial en esta materia es que el denunciante, incluso cuando se considere a sí mismo «víctima» de la infracción denunciada, no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo a que el denunciado sea sancionado. El poder punitivo pertenece únicamente a la Administración que tiene encomendada la correspondiente potestad sancionadora –en este caso, la Agencia Española de Protección de Datos– y, por consiguiente, sólo la Administración tiene un interés tutelado por el ordenamiento jurídico en que el infractor sea sancionado.”

Finalment, la jurisprudència més recent ha acceptat algun supòsit específic de legitimació de la persona denunciant. En concret, la Sentència de 25 de març de 2014 del Tribunal Suprem, secció 6a, recurs 3576/2011, ha reconegut legitimació a la persona denunciant per impugnar la resolució d'arxiu de la denúncia que havia adoptat l'organisme competent, i això perquè la pretensió de la persona denunciant no era la d'aconseguir la imposició d'una sanció a l'entitat denunciada, sinó que se la requerís per tal que dugués a terme determinades actuacions, a fi de protegir els drets o interessos de la persona denunciant.

La LPAC s'ha referit expressament a aquesta qüestió en el seu art. 62.5, en el qual determina que “la presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment”.

També sobre l'interès legítim, que, com s'ha avançat pot ser col·lectiu, de manera que no solament el pot posseir una persona, sia física o jurídica, sinó que pot afectar una col·lectivitat. Aquest interès legítim col·lectiu s'identifica davant l'existència d'un conjunt de persones amb unes notes comunes, cosa que comporta que hi hagi una coincidència en els interessos de totes aquestes persones. A això es refereix l'article 5 de la LPAC quan, per una banda, en

el punt 1.a i 1.c es refereix a aquests “interessos col·lectius” i sobretot quan, per l'altra, en el punt 2 del mateix article ha previst que les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials siguin titulars d'interessos legítims col·lectius en els termes que reconegui la llei, com és el cas dels sindicats, que representen els interessos col·lectius dels treballadors, la qual cosa els permetria ser part en procediments administratius que afectin aquest col·lectiu.

Una altra mostra la tenim en la Sentència de 27 de gener del 2012 del Tribunal Suprem, recurs 2329/2008, en la qual es reconeix que una confederació regional de comerç constituïda per organitzacions professionals representants del petit i mitjà comerç que actuen en règim de competència amb les grans superfícies comercials tenen un interès legítim específic en el procediment de declaració de caducitat de les llicències comercials d'aquests grans establiments, ja que aquesta eventual resolució de caducitat de llicències dels seus competidors provocaria un benefici evident en els interessos econòmics de les persones representades per la confederació.

Una altra qüestió que cal tenir en compte sobre el concepte de *persona interessada* és que quan hi ha una pluralitat de persones interessades que volen acudir davant una administració amb la mateixa pretensió –com és el cas d'un conjunt de veïns perjudicats per una mateixa obra pública que reclamen que els indemnitzin–, ho poden fer de manera conjunta amb un sol escrit signat per totes plegades, sempre que les seves pretensions tinguin un contingut i fonament idèntics o substancialment similars. Aquesta opció la preveuen expressament els articles 7 i 66.2 de la LPAC, i pot resultar d'utilitat en alguns casos, sobretot quan tots els afectats actuen de manera unificada amb un representant únic, circumstància que s'ha d'assenyalar en l'escrit per tal que les comunicacions es dirigeixin a aquest representant (art. 7 de la LPAC). Si passa altrament, des de la perspectiva de les persones afectades, és més recomanable formular escrits individualitzats, ja que si s'utilitza només un sol escrit signat per tots els afectats, l'Administració compliria donant resposta únicament a la persona que figura en primer terme en l'escrit esmentat, tal com autoritza el precepte indicat.

Finalment, cal subratllar una novetat de la LPAC respecte els drets de qui ostenta la condició de persona interessada, ja que s'han recollit de manera diferenciada en un precepte específic els drets que pot exercir com a tal (art. 53), de manera diferenciada als drets de totes les persones en general en les seves relacions amb les administracions públiques (art. 13).

### **2.1.2. Requisits objectius de la sol·licitud**

El contingut mínim que ha de tenir la sol·licitud està previst en els articles 66 de la LPAC i 49 de la LRJPCat, preceptes que relacionen un seguit d'elements que ha de contenir tota sol·licitud.

#### **Requisits que plantegen més problemes**

Podem distingir tres requisits bàsics d'una sol·licitud:

**a) Mitjà o lloc a efectes de notificacions.** Als efectes de notificacions, l'art. 66.1.b de la LPAC exigeix que en la sol·licitud hi figuri la "identificació del mitjà electrònic o, si no n'hi ha, lloc físic en què vol que es practiqui la notificació". És a dir que la LPAC es decanta clarament pel mitjà electrònic, i només en cas que no es disposi, permet que s'identifiqui un domicili postal a efectes de notificacions. En aquesta línia d'apostar per les comunicacions electròniques, afegeix el precepte que "Addicionalment, els interessats poden aportar la seva adreça de correu electrònic i/o dispositiu electrònic per tal que les administracions públiques els avisin de l'enviament o posada a disposició de la notificació". Aquesta qüestió de les notificacions per mitjans electrònics cal posar-la en connexió amb l'art. 41 de la LPAC, en el qual es reitera el caràcter preferent d'aquest mitjà, que esdevé obligatori per als interessats que estan obligats a rebre-les per aquesta via. Les notificacions s'han de practicar preferentment per mitjans electrònics i, en tot cas, quan l'interessat estigui obligat a rebre-les per aquesta via. És l'art. 14 de la LPAC el que enumera els subjectes obligats a relacionar-se a través de mitjans electrònics:

- Les persones jurídiques.
- Les entitats sense personalitat jurídica.
- Els qui exerceixin una activitat professional per a la qual es requereixi la col·legiació obligatòria.
- Els qui representin un interessat que estigui obligat a relacionar-se electrònicament amb l'Administració.
- Els empleats de les administracions públiques per als tràmits i actuacions que efectuïn amb elles per raó de la seva condició d'empleat públic.

Pel que fa a les persones físiques no compreses en aquesta llista, poden optar per relacionar-se amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics o no. En aquest darrer cas, la notificació caldrà efectuar-la pels mitjans tradicionals al domicili postal assenyalat a l'efecte. En aquest punt cal posar atenció a l'adreça postal que es pogués assenyalar en la sol·licitud si l'interessat escull la notificació en paper (art. 42), ja que l'Administració haurà complert si fa la notificació personal dels seus actes en aquesta adreça, en haver actuat conforme als principis de bona fe i confiança legítima, tal com s'argumenta en la Sentència de 15 de juliol del 2011 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 333/2008, en un cas en què s'avalua la notificació administrativa practicada al domicili personal del representant de la societat, atès que era aquest el que havia indicat en l'escrit d'al·legacions presentat durant el procediment.

**b) Fonamentació.** La sol·licitud ha de contenir també, amb tota claredat, els fets, raons i peticions en què es concreta (art. 66.1.c de la LPAC i 49.1.c de la LRJPCat).

Encara que el principi d'antiformalisme s'ha de tenir ben present en la tramitació del procediment administratiu, i per tant s'ha de fugir d'una rigidesa o uns formalismes excessius, és molt important que la sol·licitud estigui degudament fonamentada.

I això, per evitar el risc que l'Administració es pugui acollir a l'opció que li brinda l'article 88.5 de la LPAC, i inadmetre la sol·licitud *ad limine* per la manca de fonament manifesta d'aquesta sol·licitud.

#### **Límits al defecte de fonamentació**

Referent a això, val a dir que la doctrina jurisprudencial ha posat límits a aquesta solució i només l'accepta si la manca de fonament és patent i palmària, i això per evitar que s'utilitzi amb abús aquest precepte, que només de manera excepcional eximeix de l'obligació general d'instruir i resoldre una sol·licitud. Aquest abús va ser apreciat per la Sentència de 8 de març del 2012 de l'Audiència Nacional, secció 3a., recurs 522/2010, en un cas en què s'havia inadmes per extemporània una reclamació de responsabilitat patrimonial, sense haver analitzat els detalls del cas, cosa que corresponia efectuar en la tramitació del procediment corresponent. A més, davant un eventual defecte en la fonamentació de la sol·licitud, el que ha de fer l'Administració, abans d'inadmetre, és requerir l'interessat per tal que esmeni aquest defecte, com direm més endavant.

**c) Signatura de la persona sol·licitant o del seu representant i identificació de l'òrgan al qual s'adreça.** L'art. 66.1.e exigeix que consti també la signatura del sol·licitant o acreditació de l'autenticitat de la seva voluntat expressada per qualsevol mitjà. Al respecte, cal tenir en compte els articles 9 a 12 de la LPAC, dedicats específicament a la identificació i signatura dels interessats en el procediment administratiu, i en els quals es regula a bastament els sistemes d'identificació i signatura electrònics.

L'art. 66.1.f) imposa, com a contingut mínim de la sol·licitud, no només que s'indiqui "l'òrgan, centre o unitat administrativa a la qual s'adreça" la sol·licitud, sinó que afegeix també l'obligació d'incloure "el seu codi d'identificació corresponent". Al respecte però, el mateix precepte precisa a continuació que les oficines d'assistència en matèria de registres estan obligades a facilitar als interessats el dit codi, el qual també ha de constar a la seu electrònica corresponent.

Val a dir que el compliment dels requisits de contingut de les sol·licituds exigits per la normativa es facilita amb la posada a disposició dels ciutadans de models normalitzats de sol·licituds.

**d) Sol·licituds d'iniciació en els procediments de responsabilitat patrimonial.** L'art. 67 de la LPAC conté les singularitats de la sol·licitud d'iniciació en els procediments de responsabilitat patrimonial. Així, precisa que la sol·licitud no es pot presentar si s'ha superat el termini de prescripció, que amb caràcter general és d'un any, i estableix els requisits específics de la sol·licitud, com ara que ha d'especificar les lesions produïdes, la presumpta relació de causalitat, l'avaluació econòmica, i la concreció del moment de producció de la lesió. Així mateix, imposa el deure d'acompanyar a la sol·licitud totes les al·legacions, els documents i les informacions oportuns, i la proposició dels mitjans de prova de què es pretén valer el reclamant.

### **Esmena de la sol·licitud defectuosa**

Si a la sol·licitud hi manca algun dels requisits de contingut exigits, aquest defecte no impedeix l'admissió, sinó que l'article 68 de la LPAC obliga l'Administració a requerir l'interessat perquè en el termini de deu dies repari la falta o adjunti els documents preceptius, amb indicació que, si no ho fa, es considera que desisteix de la seva petició, amb una resolució que s'ha de dictar en els termes de l'article 21 de la LPAC. En cas que el defecte de la sol·licitud consisteixi en no haver-la presentat electrònicament quan es tracta d'algun dels subjectes obligats conforme als art. 14.2 i 14.3 de la LPAC, l'art. 68.4 ha previst expressament per a aquest cas el requeriment per tal que es repari el defecte a través de la presentació electrònica.

Així, doncs, no es permet la inadmissió o arxivament d'una sol·licitud defectuosa, sinó que s'ha de fer el requeriment per tal que en el termini de deu dies s'esmeni la sol·licitud respecte a defectes en el contingut exigit per les normes. Aquest dret del sol·licitant que se li permeti l'esmena està en línia amb el principi d'antiformalisme al qual s'ha d'ajustar el procediment administratiu<sup>2</sup>. D'acord amb això, si ens trobem en un cas en què ens fineix un termini de presentació d'una sol·licitud, sia perquè prescriu el dret a reclamar –com podria ser el cas del procediment de responsabilitat patrimonial– o perquè s'emmarca en un procediment amb un termini o terme límit, i no tenim encara tota la documentació que l'ordenament exigeix presentar, hi ha l'opció de presentar la sol·licitud sense aquesta documentació preceptiva, i aportar-la després en el termini de deu dies que ens ha de concedir l'Administració, de manera que ens permet guanyar un període suplementari.

I en cas que no s'esmeni el defecte en el termini concedit, s'ha de dictar una resolució expressa de desistiment, en la qual s'ha de declarar aquesta circumstància. Aquí es poden plantejar algunes situacions problemàtiques, com ara que es requereixi al sol·licitant l'esmena d'un defecte que a criteri del sol·licitant no existeix, o bé que es requereixi l'acreditació d'un extrem que a criteri del

#### **Formularis de l'Administració**

Cada cop és més habitual que aquests formularis siguin disponibles a les seues electròniques de les administracions, la qual cosa s'exigeix avui a l'art. 66.4 LPAC. Cal precisar, però, que a aquest imprès model sempre s'hi poden adjuntar els elements que es considerin convenients per a precisar o completar la sol·licitud, els quals ha d'admetre i tenir en compte l'òrgan al qual es dirigeixen (art. 66.4 LPAC i 49.2 LRJPCat).

<sup>(2)</sup> Sentència de 31 de gener del 2008, del Tribunal Suprem, secció 4a., recurs 4329/2004, dictada en relació amb una sol·licitud d'obertura de farmàcia que no contenia el requisit de designar el local on es pretenia instal·lar-la.

sol·licitant vulnera l'ordenament perquè no té l'obligació d'acreditar-lo, i tot plegat amb l'amenaça del desistiment. En un cas i en l'altre, l'eventual resolució de desistiment que es dictés es podria impugnar mitjançant els recursos corresponents, ja que estaria contaminada per un requeriment previ que no seria ajustat a dret. Ara bé, si es rep un requeriment d'esmena que el sol·licitant considera que no és procedent, en lloc d'esperar la resolució de desistiment per a impugnar-la, és més recomanable atacar directament el requeriment d'esmena improcedent, ja que si bé no seria un acte resolutori estariem davant d'un dels actes de tràmit que l'article 112.1 de la LPAC preveu com a impugnables, que es denominen *actes de tràmit qualificats*, en aquest cas concret, perquè impedeix la continuació del procediment. Amb aquesta impugnació contra el requeriment, evitariem el risc que davant l'eventual recurs contra la resolució de desistiment posterior, per part de l'Administració s'oposés com a causa d'inadmissió, que en realitat s'impugnava un acte (resolució de desistiment) que no feia altra cosa que reproduir un acte previ (requeriment d'esmena) que va esdevenir ferm i consentit.

Dit això, en relació amb el requeriment d'esmena de l'article 68 de la LPAC cal fer dues consideracions respecte als procediments selectius o de concurrència competitiva. D'una banda, l'article 68.2 afegeix que el termini de deu dies per a esmenar el defecte es pot ampliar prudencialment, fins a cinc dies més, a petició de l'interessat o iniciativa de l'òrgan, quan l'aportació dels documents requerits presenti dificultats especials, ampliació però que no és possible en procediments selectius o de concurrència competitiva, ja que pot trencar la regla d'or que regeix en aquesta mena de procediments, és a dir el principi d'igualtat.

D'altra banda, també respecte a aquests procediments competitius, en els quals la sol·licitud de cada aspirant acostuma a contenir una relació dels mèrits esgrimits, la jurisprudència ha declarat sovint que la possibilitat d'esmena de l'article 68 de la LPAC només entra en joc quan en la sol·licitud inicial hi manca algun requisit essencial de participació en el procediment, de manera que la manca d'esmena d'aquest defecte comportaria l'exclusió del procediment. Per contra, l'article 68 de la LPAC no permetria, per la via de l'esmena, complementar mèrits que ni tan sols s'havien esgrimit en la sol·licitud inicial. Així, tal com es declara en la Sentència de 12 de desembre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 4a., recurs 967/2010, no és procedent en cap cas el tràmit d'esmena d'allò que no contenia cap mena d'omissió i que per tant no impedia la participació en el procediment, sinó que simplement el que comportava és que deixava en situació preferent els seus rivals.

Al marge del requeriment d'esmena vist, també es preveu la possibilitat de millora de la sol·licitud. Així, l'article 68.3 de la LPAC ha previst que l'Administració pot demanar al sol·licitant la modificació o millora voluntària de la sol·licitud, circumstància de la qual s'ha d'estendre una acta succincta que s'ha d'incorporar al procediment.



### **2.1.3. Requisits de l'activitat (lloc i temps de presentació de la sol·licitud)**

Pel que fa al temps per a presentar la sol·licitud, s'ha de complir el termini previst a aquest efecte, encara que en molts supòsits no hi ha un termini.

Respecte al lloc de presentació de la sol·licitud, la regulació relativa als registres la tenim a l'article 16 de la LPAC, en el qual s'obliga a cada Administració a disposar d'un registre electrònic general, on s'hi ha d'assentar tot document que es presenti o rebí. Així doncs, en coherència amb l'impuls que persegueix donar la LPAC a la tramitació electrònica del procediment administratiu, l'art. 16 configura la presentació electrònica com a sistema prevalent i general, i exigeix que els registres de totes i cadascuna de les administracions siguin plenament interoperables. No obstant això, l'art. 16.4 preveu també altres llocs on es poden presentar les sol·licituds i escrits dirigits a les administracions per part d'aquells subjectes no obligats a fer-ho electrònicament (oficines de correus, representacions diplomàtiques i oficines consulars d'Espanya a l'estranger, o a les oficines d'assistència en matèria de registres).

Pel que fa als registres administratius electrònics, cal tenir en compte també el que disposa l'art. 31 de la LPAC, sobre el còmput de terminis en els registres. El primer que disposa aquest precepte és que el registre electrònic de cada Administració es regeix als efectes de còmput dels terminis per la data i hora oficial de la seu electrònica d'accés. I a continuació relaciona un seguit de regles de funcionament del registre:

- a) Ha de permetre presentar documents cada dia de l'any durant les vint-i-quatre hores;
- b) La presentació en un dia inhàbil s'entén efectuada la primera hora del primer dia hàbil següent, preservant l'ordre de presentació durant el dia inhàbil;
- c) L'inici del còmput dels terminis que ha de complir l'Administració està determinat per la data i hora de presentació al registre electrònic.

### **2.1.4. Informació que l'Administració ha de facilitar al sol·licitant**

Dins dels deu dies a comptar des de la recepció de la sol·licitud en el registre electrònic de l'Administració competent, s'ha de dirigir a la persona sol·licitant una comunicació a fi d'informar-la del següent:

- a) Data de recepció de la sol·licitud per part de l'òrgan competent per a fer-ne la tramitació.
- b) Termini màxim per a resoldre i notificar el procediment.
- c) Efectes que pugui produir el silenci administratiu, que integraria no solament el sentit del silenci sinó també la informació relativa als recursos que es poden interposar contra aquest eventual silenci.

L'obligació de facilitar aquesta informació està imposada de manera ben clara en l'article 21.4 de la LPAC. També s'hi refereix l'article 50 de la LRJPCat, quan relaciona les funcions de la persona instructora del procediment, i inclou en primer terme el deure de facilitar la informació esmentada. Aquest deure només s'ha previst excloure'l per al cas de sol·licituds de suspensió d'execució formulades amb motiu de la interposició d'un recurs administratiu (art. 117.3 de la LPAC).

#### **Incompliment de l'obligació**

Malgrat que es tracta d'un deure indiscutible imposat ja fa més de vint anys (estava previst ja en la redacció inicial de la LRJPA, art. 42.4), aquí tenim una mostra evident de fins a quin punt l'efectivitat d'una norma es demora fins molt més enllà de la data prevista d'entrada en vigor. I és que resulta sorprenent l'elevat nivell d'incompliment d'aquesta obligació al conjunt d'administracions, possiblement perquè es considera un tràmit carregós, inútil i irrellevant, quan la realitat –traduïda en sentències desfavorables per a l'Administració– ha anat demostrant la importància del tràmit. En efecte, són diverses les sentències que fonamenten el seu pronunciament contrari a l'Administració en el fet que no es podia beneficiar de no haver facilitat a l'interessat la informació imposada per l'article 42.4 de la LRJPA (ara art. 21.4 de la LPAC), com és el cas del sentit desestimatori del silenci i els terminis d'impugnació corresponents. Fins i tot el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en aquest sentit en diverses sentències (per totes, STC 14/2006, de 16 de gener, recurs 2145/2003; i STC 40/2007, de 26 de febrer, recurs 329/2004). I també el Tribunal Suprem ha subratllat la importància del precepte esmentat, i els efectes derivats d'incomplir-lo, en la Sentència de 8 d'octubre del 2008, secció 5a., recurs 6473/2004.

#### **2.1.5. La comunicació i la declaració responsable**

La comunicació es refereix al document que subscriu un ciutadà o empresa, amb el qual posa 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 (art. 69.2 de la LPAC).

La declaració responsable, per la seva banda, es configura com el document subscript per un ciutadà o empresa en el qual manifesta, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits establerts a la normativa vigent per obtenir el reconeixement d'un dret o facultat o per al seu exercici, que disposa de la documentació que així 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 (art. 69.1 de la LPAC).

#### **Còmput del termini**

La data de recepció de la sol·licitud al registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a la seva tramitació és la que marca l'inici del còmput del termini màxim del procediment –art. 21.3.b) LPAC i 41.7 LRJPCat– i en principi se sap quan la sol·licitud s'ha presentat al registre electrònic o directament i de forma presencial davant l'òrgan competent, però no en altres casos, com seria el de les oficines de correus.

Com a aspectes comuns d'aquestes dues figures de simplificació, cal destacar que, segons la configuració ja donada inicialment per l'apartat 3 de l'article 71 bis de la LRJPA, i actualment per l'article 69.3 de la LPAC, les declaracions responsables i les comunicacions permeten el reconeixement o exercici d'un dret o bé l'inici d'una activitat, des del dia de la seva presentació, sense perjudici de les facultats de comprovació, control i inspecció que tinguin atribuïdes les administracions públiques. Fins i tot la comunicació es pot presentar dins d'un termini posterior a l'inici de l'activitat quan la legislació corresponent ho prevegi expressament. En el cas de Catalunya cal tenir en compte també la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica.

L'aplicació d'aquestes figures de simplificació (comunicació i declaració responsable) comporta que l'activitat administrativa de control del compliment dels requisits exigits, que es feia amb antelació a l'atorgament de l'autorització preceptiva per a l'inici de l'activitat, es traslladi a un moment posterior a aquest inici, un cop les administracions reben les declaracions responsables o comunicacions i tenen la facultat de comprovar-ne la veracitat.

Per això, l'article 69.4 de la LPAC disposa que la inexactitud, falsedat o omisió, de caràcter essencial, de qualsevol dada o informació que s'incorpori a una declaració responsable o a una comunicació, o la no-presentació davant l'Administració competent de la declaració responsable, la documentació que, si s'escau, sigui requerida per acreditar el compliment del que s'ha declarat, o la comunicació, determina la impossibilitat de continuar amb l'exercici del dret o activitat afectada des del moment en què es tingui constància d'aquests fets, sense perjudici de les responsabilitats penals, civils o administratives que per toquin. El mateix precepte afegeix que la resolució de l'Administració pública que declari aquestes circumstàncies pot determinar l'obligació de l'interessat de restituir la situació jurídica al moment previ al reconeixement o a l'exercici del dret o a l'inici de l'activitat corresponent, així com la impossibilitat d'instar un nou procediment amb el mateix objecte durant un període de temps determinat per la llei, tot això de conformitat amb els termes establerts a les normes sectorials aplicables.

A Catalunya la LRJPCat havia incorporat també aquestes figures de la declaració responsable i la comunicació imposades per la Directiva 2006/123/CE, a fi de contribuir a una més bona racionalització de les administracions catalanes. I atès el caràcter bàsic de la LRJPA, ho va fer en termes semblants a com s'havia regulat inicialment en la modificació d'aquella Llei estatal, i actualment en l'article 69.4 de la LPAC, si bé cal fer un matís respecte la regulació de la LRJPCat.

En efecte, per al cas en què l'Administració detecti alguna inexactitud, falsedat o omisió, de caràcter essencial, en qualsevol dada o document que consta o acompanya la comunicació prèvia o declaració responsable, com hem vist la

legislació bàsica disposa que aquesta circumstància determina la impossibilitat de continuar amb l'exercici del dret o activitat afectada des del moment en què es tingui constància d'aquests fets. L'article 38 de la LRJPCat, per la seva banda, disposa que aquelles circumstàncies: "comporten, amb l'audiència prèvia a la persona interessada, deixar sense efecte el tràmit corresponent i impedeixen l'exercici del dret o de l'activitat afectada des del moment en què es coneixen."

El més rellevant és la introducció aquí d'un tràmit d'audiència que no està previst en la legislació bàsica, divergència que genera el dubte de si tindria la consideració de preceptiu, aquest tràmit. Referent a això, cal tenir en compte que, tal com adverteix l'article 34.2 de la LRJPCat, les mesures de simplificació administrativa no poden comportar una limitació dels drets i les garanties que la legislació reconeix als ciutadans. Doncs bé, un d'aquests drets és el dret al tràmit d'audiència, reconegut a diversos nivells (art. 105.c CE, art. 82 LPAC, art. 22.1.b LRJPCat). Per això, si l'Administració, davant la constatació d'alguna de les circumstàncies esmentades (inexactitud, falsedat o omissió), adopta alguna decisió tendent a impedir l'exercici de l'activitat, sense respectar el tràmit d'audiència, encara que ni inicialment la LRJPA ni tampoc la LPAC no hagin mencionat expressament el dret a aquest tràmit, sembla que és viable una eventual reclamació per la vulneració del principi de contradicció.

Anteriorment s'ha citat ja la Llei catalana 16/2015, en la qual s'aprofundeix en la regulació de mesures de simplificació administrativa per tal de facilitar l'exercici d'activitats econòmiques. Doncs bé, val a dir que en la dita 16/2015 s'ha reforçat el tràmit d'audiència ja previst genèricament a la LRJPCat, en regular de manera detallada al seu art. 7 un procediment d'esmena de defectes o mancances de requisits legals.

## **2.2. Aspectes que cal tenir en compte en els procediments iniciats d'ofici per l'Administració**

Els procediments iniciats d'ofici per l'Administració són en molts casos desfavorables per al ciutadà interessat, ja que es tracta d'activitats d'intervenció, com és el cas dels sancionadors, d'expropiació o de revocació de subvencions. La iniciació d'ofici es produeix per acord de l'òrgan competent, sia per iniciativa pròpia, o com a conseqüència d'ordre d'un òrgan superior, per petició raonada d'altres òrgans, o per denúncia (art. 58 de la LPAC i 48 LRJPCat). Així, cal tenir ben clar que no és la denúncia ni la petició d'un altre òrgan la que inicia el procediment, sinó només l'acord de l'òrgan competent per a iniciar-lo. L'art. 62 de la LPAC es refereix expressament al supòsit en què el procediment s'inicia a conseqüència d'una denúncia, i defineix aquesta figura com l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un fet determinat que pugui justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu. En relació

amb la persona denunciant, ja hem explicat més amunt que no se li reconeix la condició de persona interessada en el procediment que es pugui iniciar a conseqüència de la seva denúncia (art. 62.5 LPAC).

L'inici del procediment comporta l'obligació de resoldre'l i, a més, de notificar la resolució en el termini previst a l'efecte. El còmput d'aquest termini es computa des de la data de l'acord d'iniciació (art. 21.3.a LPAC). A més, d'acord amb l'article 21.3.a LPAC, que ja hem analitzat en els procediments a instància de part, també quan es notifica o es publica l'acord d'inici de procediments d'ofici, cal indicar quin és el termini màxim en aquell procediment i els efectes del silenci.

Cal subratllar aquí, sense perjudici del que direm més endavant respecte als terminis administratius, que el còmput del termini màxim per a resoldre i notificar aquests procediments comença en la data en què es dicta l'acord d'inici, no amb la notificació o publicació d'aquest acord.

Tal com ja feien l'article 69.2 de la LRJPA i els Reglaments que regulaven el procediment sancionador (RD estatal 1398/1993 i Decret català 278/1993), la LPAC preveu expressament al seu art. 55 que abans de l'acord d'inici del procediment sancionador, es pot obrir un període d'informació prèvia, amb la finalitat de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència d'iniciar el procediment o no. Aquesta previsió expressa cal posar-la en connexió amb l'exercici de la potestat d'inspecció i control (art. 88.1 LRJPCat, art. 18 i 55.2 LPAC, i 4.2 Llei 40/2015). Així, les informacions prèvies són especialment importants en el cas dels procediments sancionadors o disciplinaris, als quals poden precedir, amb diferents denominacions (informació prèvia o reservada, diligències prèvies o preliminars, etc.), i habitualment s'emmarquen en l'exercici de potestats d'inspecció i control. El que ens interessa retenir aquí és que en aquesta fase o període d'informació prèvia, els òrgans que tenen atribuïdes funcions d'investigació, indagació i inspecció en la matèria (art. 55.2 LPAC) es porten a terme un conjunt d'actuacions que no constitueixen estrictament un procediment administratiu atès que no segueixen forçosament les fases conegudes d'iniciació, instrucció i resolució. I precisament per aquesta raó de no tenir la naturalesa d'un procediment administratiu en sentit estricte, durant la tramitació d'aquestes actuacions preliminars no sorgeix la figura de persona interessada, ni es poden invocar per tant els drets reconeguts a aquesta persona.

Per acabar amb la iniciació del procediment d'ofici, no és el més habitual però tampoc no resulta estrany que en l'acord d'incoació d'aquests procediments s'adoptin mesures provisionals o cautelars. Aquesta opció està prevista en l'article 56 de la LPAC, en virtut del qual l'òrgan competent per a resoldre el procediment, un cop iniciat, pot adoptar aquestes mesures si ho considera oportú per a assegurar l'eficàcia de la resolució que es pugui dictar, si hi ha

<sup>(3)</sup>Sentència de 14 de novembre del 2007 del Tribunal Suprem, secció 4a., recurs 77/2004, respecte a la immobilització de productes – oli d'oliva – per part de les autoritats sanitàries, per l'existència d'un risc imminent i extraordinari per a la salut.

elements de judici suficients, i d'acord amb els principis de proporcionalitat, efectivitat i onerositat menor. També abans d'iniciar el procediment, com podria ser en el marc d'una fase d'informació prèvia o amb motiu d'actuacions d'inspecció i control, es poden adoptar de manera motivada les mesures provisionals que siguin necessàries i proporcionades, en els casos d'urgència inajornable i per a la protecció provisional dels interessos implicats. En aquest cas, les mesures provisionals han de ser confirmades, modificades o aixecades en l'acord d'iniciació del procediment, que s'ha de fer dins dels quinze dies següents a haver-lo adoptat, i el qual pot ser objecte del recurs que escaigui, en tenir la condició d'acte de tràmit qualificat. Aquesta possibilitat d'adoptar mesures "provisionalíssimes", sense que hi hagi encara la cobertura d'un procediment administratiu, l'avalua expressament la jurisprudència<sup>3</sup>.

Les mesures cautelars poden ser aixecades o modificades durant la tramitació del procediment i s'extingeixen amb l'eficàcia de la resolució administrativa que posi fi al procediment, i també queden sense efecte les adoptades prèviament al procediment, si l'acord d'inici no conté un pronunciament exprés sobre la seva vigència. L'art. 56.3 de la LPAC relaciona les mesures provisionals que es poden adoptar, en els termes que preveu la Llei 1/2000, d'enjudiciament civil (suspensió temporal d'activitats, prestació de fiances, retirada, intervenció o immobilització de béns, entre d'altres). L'article 56.4 de la LPAC disposa que no es poden dictar mesures provisionals que puguin causar perjudicis de reparació difícil o impossible als interessats, o que impliquin violació de drets emparats per les lleis.

#### **Exemple de mesura provisional**

Una mesura provisional consistent en el tancament cautelar d'un local o la immobilització d'uns productes alimentaris és evident que pot causar perjudicis a l'empresa afectada, que en alguns casos podrien ser objecte d'indemnització posterior, però en altres la reparació podria resultar difícil. Així doncs, si bé estem davant d'un acte tràmit –no resolutori–, té la consideració de "qualificat" i per tant es pot impugnar.

Per això, si bé la doctrina jurisprudencial avala aquestes mesures cautelars adoptades per la situació d'urgència, sobretot en aquells casos en què poden produir perjudicis de reparació difícil o impossible, és recomanable que abans de l'execució de la mesura es concedeixi un tràmit d'audiència, encara que sigui per a un termini mínim, sempre que això sigui possible. Així s'ha previst expressament en algunes normes, com és el cas de l'article 23 de la Llei 32/2010, d'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

### 3. Tramitació i finalització del procediment

Un cop vistos els aspectes més rellevants relatius a la fase inicial del procediment administratiu, en aquest apartat analitzarem els tràmits que es duen a terme durant la fase d'instrucció, i que ens condueixen a la resolució, darrera de les fases del procediment.

La regulació de la fase d'instrucció s'inicia en l'article 75 de la LPAC. Aquest precepte disposa que l'òrgan que tramita el procediment ha de fer d'ofici i a través de mitjans electrònics els actes d'instrucció necessaris per a determinar, conèixer i comprovar els fets en virtut dels quals s'hagi de pronunciar la resolució, sense perjudici del dret dels interessats de proposar les actuacions que requereixen la seva intervenció o constitueixen tràmits establerts legalment o reglamentàriament.

#### 3.1. La prova

La prova consisteix en els actes tendents a acreditar l'existència o inexistència d'uns fets rellevants per a la decisió, que són controvertits, i que s'han de tenir en compte en la resolució del procediment.

Així, doncs, la prova no ha de versar sobre aspectes del dret o les normes que s'han d'aplicar, sinó sobre circumstàncies fàctiques. I per a acreditar aquests fets es pot utilitzar qualsevol mitjà de prova admissible en dret (documental, testifical, etc.). Sobre la valoració de la prova, l'art. 77.1 de la LPAC es remet expressament als criteris que estableix la Llei 1/2000, d'enjudiciament civil.

L'obertura del període de prova és una de les funcions que correspon a l'instructor del procediment (art. 77.2 LPAC i 50.1.b LRJPCat), i l'ha d'acordar quan l'Administració no doni per certs els fets al·legats pels interessats, o quan la naturalesa del procediment ho exigeix. Així, doncs, si l'instructor no ordena practicar proves considerades pertinents, ha de tenir per certs els fets al·legats. Això no obstant, l'article 77.3 de la LPAC permet rebutjar, mitjançant resolució motivada, les proves proposades per l'interessat si l'instructor les considera manifestament improcedents o innecessàries. Val a dir aquí, però, que si l'instructor no pot assegurar amb tota certesa la inutilitat o impertinència de la prova, davant qualsevol dubte s'ha d'admetre la seva pràctica<sup>4</sup>.

<sup>(4)</sup>Sentència de 29 de setembre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 5327/2010.

Per als procediments sancionadors, l'art. 77.4 de la LPAC recull el principi de prioritat penal, quan determina que els fets declarats provats per resolucions judicials fermes vinculen les administracions públiques respecte dels procediments sancionadors que substanciïn. Davant d'aquesta situació de concurrèn-

cia entre l'orde penal i l'administratiu sancionador, caldria tenir en compte el principi de *non bis in idem*, reconegut expressament a l'art. 31 de la Llei 40/2015, quan s'aprecia identitat de subjecte, fet i fonament.

L'art. 77.5 de la LPAC conté també una previsió de gran rellevància en l'àmbit sancionador, com ara que els documents formalitzats pels funcionaris als quals es reconeix la condició d'autoritat han de fer prova dels fets allà recollits, llevat que s'acrediti el contrari. Consagra aquest precepte el tradicional principi de presumpció de veracitat de les actes emeses pels funcionaris que exerceixen funcions d'inspecció i que tenen reconeguda la condició d'autoritat. Val a dir, però, que la jurisprudència ha precisat que aquest privilegi se circumscriu als fets recollits a les ja anomenades actes, de manera que no beneficia a eventuais valoracions o consideracions efectuades per l'inspector actuant.

L'acord d'obertura de prova s'ha de notificar a l'interessat amb una antelació suficient, i consignant el lloc, la data i l'hora de la pràctica, amb l'avertiment que l'interessat pot nomenar tècnics que l'assisteixin (art. 78.1 i 78.2 de la LPAC).

#### Excepció al principi de gratuïtat

L'article 78.3 de la LPAC conté una excepció al principi de gratuïtat del procediment administratiu, i preveu doncs la possibilitat d'exigir a l'interessat que afronti les despeses derivades de la pràctica de proves proposades per ell, i que no hagi de suportar l'Administració, qui pot exigir l'avançament, a reserva de liquidació definitiva.

## 3.2. Informes

Els informes o dictàmens són opinions o manifestacions de judici emeses per òrgans o funcionaris diferents dels qui correspon dictar la resolució, i serveixen per a proporcionar més elements a la resolució.

Els dictàmens són favorables o desfavorables a una proposta, i els emeten òrgans consultius, com, per exemple, el Consell d'Estat o la Comissió Jurídica Assessora en l'àmbit de Catalunya. Per contra, els informes poden venir tant d'òrgans consultius com d'òrgans actius, i no s'emeten necessàriament respecte a una proposta prèvia.

### 3.2.1. Classes d'informes

Aquí fem dues classificacions: la primera, segons l'obligatorietat de sol·licitar els informes, i la segona, segons la vinculació del contingut.

- Segons l'obligatorietat de sol·licitar els informes, cal distingir entre:
  - **Preceptius:** obligats de sol·licitar perquè així es preveu a les disposicions legals, cosa que obliga a esmentar aquesta norma en la sol·licitud de l'informe.



- **Facultatius:** no hi ha obligació de sol·licitar-los en cap disposició legal, cosa que obliga a fonamentar les raons de la petició, o la conveniència d'aquesta petició.

En un i altre cas, precisa l'art. 79.2 LPAC que en la petició d'informe s'ha de concretar l'aspecte o aspectes sobre els quals se sol·licita.

- Segons la vinculació del contingut de l'informe respecte a la resolució:
  - **Vinculants:** condicionen el sentit de la resolució, que ha de respectar el contingut de l'informe.
  - **No vinculants:** no vinculen el sentit de la resolució.

Com a regla general, l'article 80.1 de la LPAC preveu que, tret que hi hagi una disposició expressa en sentit contrari, els informes són facultatius i no vinculants. En aquest punt cal tenir en compte que l'article 35.1.c de la LPAC, referent a la motivació dels actes, obliga a motivar aquells que se separen del dictamen d'òrgans consultius, dictamen que se sobreentén que no és vinculant, ja que si ho fos la resolució no es podria separar d'aquest dictamen.

### 3.2.2. Terminis i forma en què s'ha d'emetre l'informe

L'article 80.2 de la LPAC obliga a emetre els informes a través de mitjans electrònics i amb els requisits que exigeix l'art. 26 per tal de considerar vàlids els documents electrònics administratius (identificació, referència temporal, etc.). Quant al termini, el mateix precepte fixa per a l'evacuació dels informes un termini general de deu dies, tret que una disposició o el compliment de la resta de terminis del procediment en permeti un de més llarg o n'exigeixi un de més curt.

Els articles 80.3 i 80.4 de la LPAC afegeixen que si no s'emete l'informe en termini, sense perjudici de les responsabilitats que se'n derivin per la demora, es poden prosseguir les actuacions. Ara bé, cal advertir que no es pot continuar la tramitació del procediment sense els informes que tinguin la condició de preceptius, cas en el qual es pot suspendre el transcurs del termini màxim legal per resoldre el procediment, conforme a l'art. 22.1.d de la LPAC.

Aquí cal fer dues consideracions. D'una banda, que l'eventual incompliment del termini d'emissió de l'informe no genera per si mateix cap mena d'invalidesa en el procediment, sinó que es tracta d'una simple irregularitat, com veurem més endavant en tractar l'article 48 de la LPAC, referent a l'anul·labilitat. I d'altra banda, que la LPAC ha fugit de l'enigmàtic concepte d'*informe determinant* que utilitzava la LRJPA i que mai no ha coincidit amb el d'*informe vinculant* que hem vist. La jurisprudència ha anat precisant que *determinant* és aquell informe que revesteix una rellevància particular, que permet a l'òrgan resoldre amb rigor i certesa<sup>5</sup>.

<sup>(5)</sup> Sentència de 18 de febrer del 2004 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 152/2002, a propòsit d'uns informes sol·licitats a l'Advocacia de l'Estat del Ministeri d'Hisenda i a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, previstos al Reglament que regula el procediment de restitució o compensació de béns confiscats per l'Estat a persones jurídiques vinculades a partits polítics.

### **3.2.3. Informes i dictàmens en els procediments de responsabilitat patrimonial.**

L'art. 81 de la LPAC es refereix singularment a aquests procediments administratius, en els que és preceptiu, d'una banda, l'informe del servei el funcionament del qual hagi ocasionat la presumpta lesió, i d'altra banda, el dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma si es reclama una indemnització de quantia igual o superior a 50.000.d'euros.

## **3.3. Participació dels interessats en el procediment**

### **3.3.1. Formulació d'al·legacions**

Pel que fa a les al·legacions que poden formular els interessats en el procediment, l'article 76 de la LPAC és una mostra més del principi d'antiformalisme. En el primer apartat s'habilita els interessats a formular al·legacions i aportar documents en qualsevol moment del procediment abans del tràmit d'audiència, cosa que reitera un dels drets reconeguts en la llista de drets dels interessats en el procediment administratiu (art. 53.1.e LPAC). El segon apartat dedica una atenció especial a les al·legacions que s'han de fer sobre defectes de tramitació del procediment, que es poden formular en qualsevol moment, és a dir, fins i tot després del tràmit d'audiència.

### **3.3.2. Tràmit d'audiència**

El dret al tràmit d'audiència, que incorpora el d'examinar l'expedient just abans de la resolució i poder formular al·legacions, és la millor garantia de seguretat jurídica per als interessats en la tramitació del procediment. La importància d'aquest tràmit explica que l'article 105.c de la CE s'hi refereix expressament, quan disposa que la llei ha de regular el procediment mitjançant el qual s'han de produir els actes administratius, "amb garantia, quan sigui procedent, de l'audiència de l'interessat".

El tràmit d'audiència és un tràmit sagrat en el procediment, és una mostra del principi de contradicció, i també del principi general del dret segons el qual ningú no pot ser "condemnat" sense que abans hagi estat escoltat.

Hi ha moltes sentències que han ordenat la retroacció de procediments administratius al moment en què es va causar indefensió a un interessat, per no haver-se fet el tràmit d'audiència<sup>6</sup>.

El tràmit d'audiència està regulat en l'article 82 de la LPAC, i en termes coincidents en l'article 51 de la LRJPCat. Tal com disposa l'article 82.1 de la LPAC, un cop instruït el procediment i immediatament abans de redactar la proposta de resolució, s'ha posar de manifest –donar vista de– l'expedient als interessats. Afegeix el precepte que l'audiència ha de ser anterior a l'informe de l'òrgan competent per a l'assessorament jurídic o al dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent.

El dret dels interessats a accedir al contingut de l'expedient no està configurat com un dret absolut, ja que l'art. 82.1 de la LPAC precisa que “s'han de tenir en compte les limitacions previstes si s'escau a la Llei 19/2013, de 9 de desembre”. Caldrà tenir en compte doncs que es podria limitar l'accés a algun document o informació si es pot perjudicar algun dels drets o interessos previstos a l'art. 14 de la Llei 19/2013, o al dret a la protecció de dades de tercers, segons el que es preveu a l'art. 15 de la Llei 19/2013. En qualsevol cas, el dret d'accés a l'expedient per part dels interessats hauria de prevaldre si resulta imprescindible per garantir plenament el seu dret de defensa.

En aquest tràmit d'audiència els interessats disposen d'un termini no inferior a deu dies ni superior a quinze per tal que puguin al·legar i presentar els documents i les justificacions que considerin pertinents. Ara bé, malgrat la importància que té aquest tràmit d'audiència, el mateix article 82.4 de la LPAC disposa que se'n pot prescindir quan no figurin en el procediment ni es tinguin en compte altres fets ni al·legacions i proves que els adduïts per l'interessat. També es pot donar per fet el tràmit si abans de complir-se el termini previst l'interessat manifesta la intenció de no fer al·legacions ni aportar nous documents (art. 82.3).

Finalment, l'art. 82.5 de la LPAC es refereix als procediments de responsabilitat patrimonial, per als quals preveu la necessitat de donar audiència al contractista en el supòsit de l'art. 32.9 de la Llei 40/2015, és a dir quan el contractista hagi causat la lesió en execució d'un contracte administratiu, a conseqüència d'una ordre directa i immediata de l'Administració o dels vicis del projecte elaborat per ella mateixa.

Un exemple en què es pot prescindir del tràmit d'audiència es el cas d'una persona que sol·licita una llicència d'armes i acompanya la sol·licitud amb una fotocòpia del seu DNI amb la qual es comprova que és un menor d'edat, cosa que implica la denegació de l'autorització, perquè s'exigeix la majoria d'edat. La resolució denegatòria es pot dictar sense concedir el tràmit d'audiència, ja que únicament es tindrien en compte els documents aportats per l'interessat mateix (el DNI).

<sup>6</sup>Una mostra d'aquest criteri el tenim en la Sentència de 23 de setembre del 2009 del Tribunal Suprem, secció 4a., recurs 5729/2007, relativa a una sol·licitud d'autorització d'obertura de farmàcia en què es va ordenar la retroacció del procediment per no haver donat audiència a persones interessades.

### 3.3.3. Actuació de les persones interessades

L'article 75.3 de la LPAC disposa que els actes d'instrucció que requereixin la intervenció dels interessats s'han de practicar en la forma que sigui més convenient per a ells i sigui compatible, en la mesura que sigui possible, amb les seves obligacions laborals o professionals. Així doncs, el precepte no reconeix als interessats el dret a imposar un horari concret per a practicar els actes d'instrucció que requereixen la seva intervenció, però sí que exigeix el precepte que l'òrgan instructor intenti la màxima conciliació amb les obligacions dels interessats. L'article 75.4 conclou amb un recordatori a l'òrgan instructor sobre el deure de respectar els principis de contradicció i d'igualtat dels interessats en el procediment.

### 3.3.4. Informació pública

Amb la informació pública es vol donar publicitat a l'existència del procediment, amb la finalitat que arribi a coneixement de les persones que tinguin algun dret subjectiu o interès legítim afectats, i també a fi que qualsevol persona hi pugui formular al·legacions.

La regulació de la informació pública és en els articles 83 de la LPAC i 52 de la LRJPCat. Aquests preceptes atorguen la facultat per a acordar el tràmit d'informació pública a l'òrgan competent per a resoldre el procediment, quan la naturalesa d'aquest procediment ho requereix. És freqüent, però, que la normativa específica d'un procediment imposi expressament la informació pública, tal com es preveu en l'article 52.1.a de la LRJPCat, com passa en els procediments d'aprovació de plans urbanístics o en les declaracions d'impacte ambiental.

Als efectes esmentats, s'ha de publicar un anunci al diari oficial corresponent –i també ha d'estar disponible a la seu electrònica corresponent– a fi que qualsevol persona física o jurídica, sense necessitat que sigui interessada, pugui examinar l'expedient, o la part de l'expedient que s'acordi, i formular al·legacions en un termini que no pot ser inferior a vint dies. Cal precisar, però, que la compareixença en aquest tràmit d'informació pública per part dels qui no són interessats en el procediment no els atorga, per si mateixa, la condició d'interessats, tot i que sí que tenen el dret a conèixer la valoració que s'ha fet de les seves al·legacions, i per tant a rebre una resposta raonada, que pot ser comuna per a totes aquelles al·legacions que plantegin qüestions substancialment iguals<sup>7</sup>.

<sup>(7)</sup> Sentència de 4 d'abril del 2011 de l'Audiència Nacional, secció 8a., recurs 349/2009.

Per contra, és important fer ressaltar que la incompareixença en aquest tràmit, als qui ja tenien la condició d'interessats, no els fa perdre aquesta condició (art. 83.3 de la LPAC), de manera que després poden interposar els recursos pertinents contra la resolució definitiva del procediment.

Finalment, l'article 83.4 de la LPAC permet a les administracions públiques, sempre que ho disposin les lleis, establir altres formes, mitjans o vies de participació de les persones en els procediments, sia directament o mitjançant organitzacions i associacions reconegudes per la llei en el procediment en què es dicten els actes administratius. Aquesta opció de participació és una pràctica ja habitual en els procediments d'elaboració de disposicions o reglaments, per imposició de l'article 105 de la CE, però menys en els procediments d'elaboració d'actes, si bé ara l'article 83.4 de la LPAC la preveu específicament per al procediments administratius en què es dicten actes administratius; això sí, de conformitat amb el que disposen les lleis.

En aquest punt cal tenir en compte el que preveu la Llei catalana 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en el seu títol VIè, relatiu al "Govern obert". En concret, el seu art. 66.2 obliga l'Administració pública a fomentar la participació i la col·laboració ciutadanes en la presa de decisions públiques i en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació d'aquestes decisions. I afegeix que aquests instruments de participació s'han de publicar al Portal de la Transparència, entre altres canals de difusió.

### 3.4. Finalització del procediment

El més habitual és que el procediment s'acabi amb la resolució, però aquesta no és l'única forma de finalització. L'article 84 de la LPAC es refereix també a altres formes de terminació, que podem denominar *anormals*, com és ara el desistiment, la renúncia al dret en què es fonamentava la sol·licitud, i la declaració de caducitat. De totes aquestes formes, en tractarem a continuació amb més detall, juntament amb l'anàlisi del silenci administratiu, figura que, com veurem, pot tenir els mateixos efectes que una resolució expressa de finalització del procediment.

Hi ha dos supòsits més de terminació del procediment, com és ara la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes i la terminació convencional, als quals ens referirem en primer lloc.

Abans, però, d'entrar en l'anàlisi de les diferents formes de finalització del procediment, cal fer aquí dos apunts relatius a previsions de la LRJPCat, vinculades a la simplificació administrativa. D'una banda, cal assenyalar que l'article 53.3 de la LRJPCat, en consonància amb l'art. 21.1 *in fine* de la LPAC, eximeixen expressament del deure de resolució expressa en aquells procediments relatius a l'exercici de drets sotmesos únicament al deure de declaració respon-

sable o comunicació a l'Administració, en consonància amb la regulació que s'ha fet d'aquesta figura. I d'altra banda, l'habilitació continguda en l'article 53.4 de la LRJPCat a fi que les administracions de Catalunya estableixin, per normativa sectorial, "mecanismes de resolució immediata per a procediments administratius simples", deixant clar, però, que cal mantenir les garanties procedimentals.

### **3.4.1. Impossibilitat material de continuar el procediment**

L'article 84.2 de la LPCA disposa que també produeix la terminació del procediment la impossibilitat material de continuar-lo per causes sobrevingudes. A aquesta mateixa solució s'hi refereix l'article 21.1 de la LPAC, quan parla del supòsit de desaparició sobrevinguda de l'objecte del procediment. En tot cas, la resolució que es dicti s'ha de motivar, i s'hi han d'expressar clarament les circumstàncies que impedeixen la continuació del procediment, sense que serveixi a l'efecte l'existència d'objeccions fundades en dret tal com s'argumentava en la Sentència de 28 de desembre del 2004 del TSJ de Castella i Lleó, secció 1a., recurs 1723/1999:

*"Como ya hemos adelantado, se invoca por el Director General de Turismo como norma fundamentadora de esa segunda decisión el art. 87.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dice: «También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de terminarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso». Y como hechos determinantes de su aplicación: que se habían «formulado objeciones fundadas en derecho al expediente de mutación de destino del inmueble denominado 'Residencia de la Marquesa' del complejo de la Santa Espina, sobre el cual se proyectaban obras de rehabilitación...», lo que, evidentemente, no integra el supuesto de hecho de la norma, porque si bien es cierto –como se dice en la resolución– «constituyen causas sobrevenidas», no lo es menos que no determinan la imposibilidad material de continuar el procedimiento, ya que ésta supone que aparecen obstáculos «físicos», «tangibles» que impiden tal continuación; por otro lado, no basta la vaga alusión que se hace a «objeciones fundadas en derecho» para entender satisfecho el requisito de la motivación que el precepto aludido exige. Hemos de concluir, por tanto declarando que dicho acto administrativo no es conforme con el ordenamiento jurídico, por lo que debe ser anulado a tenor del art. 63.1 de la Ley 30/92."*

Per contra, sí que encaixen en aquesta forma de terminació exemples com la mort de l'únic funcionari que aspirava a un lloc de treball vacant en el procediment de provisió d'aquest lloc de treball; o la sol·licitud de cessió d'un immoble de l'Administració que, durant la tramitació del procediment corresponent, es destrueix.

### **3.4.2. Terminació en els procediments sancionadors**

L'art. 85.1 de la LPAC ha afegit per als procediments sancionadors una possibilitat que ja estava prevista als reglaments que els regulaven, com és la possibilitat que l'infractor reconegui la seva responsabilitat, cas en el qual es pot passar directament a la resolució del procediment amb la imposició de la sanció que escaigui. Així doncs, si en el tràmit d'al·legacions a l'acord d'inici la persona imputada manifesta aquest reconeixement de responsabilitat, es prescindirà del tràmit d'audiència i es passarà directament a la resolució sancionadora.

Per al cas de sancions pecuniàries (multes) si el presumpte responsable l'abona en qualsevol moment anterior a la resolució, això implica la terminació del procediment, excepte pel que fa a la reposició de la situació alterada o a la de-

terminació de la indemnització pels danys i perjudicis causats per la comissió de la infracció (art. 85.2 de la LPAC). També per al supòsit de sancions pecuniàries, tant en el cas de reconeixement de responsabilitat com de pagament anterior a la resolució, l'art. 85.3 de la LPAC imposa el deure d'aplicar reduccions del 20% com a mínim sobre l'import de la sanció proposada. Aquestes reduccions han d'estar determinades a la notificació d'iniciació del procediment, i la seva efectivitat està condicionada al desistiment o la renúncia de qualsevol acció o recurs en via administrativa contra la sanció.

També per als procediments sancionadors, l'art. 89 de la LPAC ha regulat la proposta de resolució. Respecte a això, es determina en primer terme que l'òrgan instructor ha de resoldre la finalització del procediment, amb arxivament de les actuacions sense necessitat de formular proposta de resolució, quan es posi de manifest alguna de les circumstàncies següents:

- a) Inexistència dels fets que puguin constituir la infracció;
- b) Quan els fets inicialment imputats no estiguin acreditats;
- c) Quan aquests fets no constitueixin, de manera manifesta, infracció administrativa;
- d) Quan no existeixi o no s'hagi pogut identificar la persona responsables o bé apareguin exemptes de responsabilitat; i
- e) Quan es conclouï, en qualsevol moment, que la infracció ha prescrit.

Altrament, l'art. 89.2 i 89.3 de la LPAC disposa que una vegada concloua la instrucció del procediment, l'òrgan instructor ha de formular una proposta de resolució que s'ha de notificar als interessats, i en la qual s'han de fixar de manera motivada els fets que es considerin provats i la seva qualificació jurídica exacta, la infracció que, si s'escau, aquells constitueixin, la persona o persones responsables i la sanció que es proposi, la valoració de les proves practicades, així com les mesures provisionals que s'hagin adoptat. En aquesta proposta s'ha d'indicar la posada de manifest del procediment i el termini per formular al·legacions.

Per acabar amb els procediments sancionadors, l'art. 90 de la LPAC disposa quin ha de ser el contingut de la resolució que hi posa fi. Respecte a això, determina que a banda del contingut previst en general per a totes les resolucions a l'art. 88 de la LPAC –que després analitzarem– per a la resolució sancionadora ve a reiterar el mateix contingut previst per a la proposta de resolució sancionadora (art. 89 de la LPAC). Així mateix, afegeix l'art. 90.2 de la LPAC que en la resolució no es poden acceptar fets diferents dels determinats en el curs del procediment, independentment de la seva valoració jurídica diferent. No obstant això, quan l'òrgan competent per resoldre consideri que la infracció o la sanció revesteixen més gravetat que la determinada a la proposta

de resolució, s'ha de notificar a l'inculpat perquè aporti totes les al·legacions que consideri convenientes en el termini de quinze dies. Així doncs, la LPAC admet expressament la possibilitat que la resolució sigui més desfavorable per a l'imputat que la proposta de resolució, però en aquest cas caldrà respectar aquest tràmit d'al·legacions addicional.

L'art. 90.3 de la LPAC manté l'esquema tradicional conforme la resolució sancionadora serà executiva quan no es pugui interposar cap recurs ordinari en via administrativa (no només el recurs d'alçada sinó també el potestatiu de reposició), sense perjudici que es pugui suspendre cautelarment si l'interessat comunica la seva intenció d'interposar recurs contencions administratiu.

### **3.4.3. Terminació en procediments de responsabilitat patrimonial**

Els art. 91 i 92 de la LPAC preveuen algunes singularitats per a aquests procediments. Així, l'art. 91 preveu que un cop finalitzat el tràmit d'audiència, s'ha de resoldre o sotmetre la proposta d'acord per a la seva formalització. Respecte a això, val a dir que l'art. 86 de la LPAC, relatiu a la terminació convencional dels procediments, al seu apartat 5è es refereix a un dels supòsits en què ja era habitual aquesta forma de finalització, i que ja estava expressament previst amb la denominació de "acord indemnitzatori" al Reglament que regulava el procediment de responsabilitat patrimonial. Per a aquest supòsit, es preveu que l'acord assolit entre les parts ha de fixar la quantia i el mode d'indemnització d'acord amb els criteris que per a calcular-la i abonar-la estableix l'art. 34 de la Llei 40/2015.

Afegeix l'art. 91 de la LPAC que a més del que preveu l'art. 88 com a contingut mínim de la resolució en general, en el cas de responsabilitat patrimonial la resolució s'ha de pronunciar sobre l'existència o no de la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió produïda; si s'escau, sobre la valoració del dany causat, la quantia i el mode de la indemnització. I afegeix que si en el termini de sis mesos no s'ha notificat resolució ni formalitzat acord, es pot entendre que la resolució és contrària a la indemnització del particular. Així, en cas d'haver-se iniciat el procediment per reclamació del perjudicat, estaríem davant d'un cas de silenci desestimatori.

I l'art. 92 de la LPAC es refereix a la qüestió de la competència per a la resolució d'aquests procediments de responsabilitat patrimonial. Respecte a això, pel que fa a la competència en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, cal tenir en compte el que preveu l'art. 83 de la LRJPCat.

### **3.4.4. Terminació convencional**

L'article 86 de la LPAC regula aquest supòsit singular de terminació, que no està previst en la llista de l'article 84 de la LPAC a causa de la singularitat que té, ja que el procediment finalitza aquí mitjançant la subscripció d'acord, pacte,



conveni o contracte amb persones tant de dret públic com privat. Aquests acords o pactes poden tenir la consideració de finalitzadors del procediment, o bé s'hi poden inserir prèviament, de manera vinculant a la resolució o no. El mateix article 86.1 ha previst, però, unes limitacions a aquests acords:

- a) no poden ser contraris a l'ordenament jurídic;
- b) no poden versar sobre matèries no susceptibles de transacció; i
- c) han de tenir per objecte la satisfacció de l'interès públic. Aquesta forma de terminació convencional també s'ha recollit en l'article 53.3 de la LRJPCat.

### **3.4.5. Actuacions complementàries**

L'art. 87 de la LPAC ha afegit una opció que no estava prevista a la LRJPA. Així, el precepte esmentat admet expressament la possibilitat que abans de dictar la resolució, l'òrgan competent per resoldre decideixi motivadament efectuar les actuacions complementàries indispensables per resoldre el procediment, sense que encaixi en tal concepte l'emissió d'informes que precedeixin la resolució.

Aquest acord de realització d'actuacions complementàries s'ha de notificar als interessats, als quals s'ha de concedir un termini de set dies per formular al·legacions després de la finalització de les actuacions complementàries, i que s'han de practicar en un termini no superior a quinze dies. Cal subratllar aquí que el termini per resoldre el procediment queda suspès fins que acabin les actuacions complementàries. Així, si s'arriba al moment de dictar la resolució sense gaire marge temporal, això no impediria dur a terme aquestes actuacions complementàries, ja que la seva pràctica permet suspendre el còmput del termini màxim del procediment.

### **3.4.6. Desistiment i renúncia**

En relació amb aquestes formes de terminació del procediment, l'article 93 de la LPAC ha afegit en primera instància la possibilitat que l'Administració desisteixi motivadament en els procediments iniciats d'ofici, en els supòsits i amb els requisits previstos a les lleis.

A continuació, l'art. 94.1 de la LPAC disposa que tot interessat pot:

- a) desistir de la seva sol·licitud i
- b) renunciar als seus drets si no està prohibit per l'ordenament.

El desistiment i la renúncia condueixen a la finalització del procediment, una vegada l'Administració declara la concurrència d'aquesta circumstància, tal com exigeix l'article 21 de la LPAC. Ara bé, l'article 94.2 introdueix una cautela

per al supòsit en què la sol·licitud inicial l'haguessin formulat dues persones o més, cas en el qual el desistiment o la renúncia només afecta a qui desisteix o renuncia.

L'article 94 de la LPAC es refereix també als mitjans i efectes del desistiment i la renúncia, als seus apartats 3r. a 5è. En primer lloc, l'art. 94.3 disposa que tant el desistiment com la renúncia es poden fer per qualsevol mitjà que permeti tenir-ne constància, sempre que incorpori les signatures que corresponguin. L'article 94.4 disposa que l'Administració ha d'acceptar el desistiment i la renúncia i declarar conclús el procediment, tret que hi hagi tercers interessats – diferents dels qui el van impulsar– que instin la continuació del procediment en un termini de deu dies des que els van notificar el desistiment o la renúncia. En segon lloc, l'article 94.5 disposa que, si la qüestió suscitada per la incoació del procediment comporta interès general o és convenient de substanciar-la per a definir-la i esclarir-la, l'Administració pot limitar els efectes del desistiment o la renúncia a l'interessat que va desistir o va renunciar i continua el procediment. Val a dir, però, que aquest "interès general" que justifica la continuació del procediment malgrat tenir constància del desistiment "no es pot confondre amb l'interès de l'Administració o amb la mera conveniència administrativa"<sup>8</sup>.

<sup>(8)</sup>Sentència de 27 de maig del 2011 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 2182/2007, en un supòsit d'aplicació de la legislació d'aigües.

En definitiva, que el desistiment i la renúncia tenen en comú la retirada voluntària de l'interessat de l'acció amb la qual havia iniciat el procediment, però cal subratllar que es diferencien entre si per raó dels efectes concrets. Així, mentre que el desistiment produeix efectes només en el procediment concret iniciat amb la sol·licitud, de manera que pot tornar a iniciar-se un altre procediment mitjançant una nova sol·licitud, en la renúncia produeix l'extinció del dret, que ja no es podrà exercir en el futur.

### 3.4.7. Caducitat

La caducitat és una figura que descansa sobre el factor "temps", un bé molt apreciat pels ciutadans, i aparentment no tant per les administracions. Potser això obeeix al fet que el temps de vida per als ciutadans s'acaba, mentre que per a les administracions, no. Quan parlem de la caducitat com a forma de finalització del procediment hem de distingir segons si aquest procediment s'ha iniciat d'ofici o a sol·licitud de l'interessat, ja que les conseqüències pràctiques difereixen en un cas i l'altre. Si parlem dels procediments iniciats d'ofici, cal acudir sobretot als articles 25 de la LPAC i 55 de la LRJPCat, mentre que en els procediments iniciats a instància de l'interessat la regulació la tenim en l'article 95 de la LPAC, tot i que l'apartat 3r., relatiu a la possibilitat de reiniciar procediments caducats si no ha prescrit el dret a exercir l'acció, regeix també en els procediments iniciats d'ofici, segons la doctrina legal fixada en la Sentència de 12 de juny del 2003 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 18/2002 en relació amb el precepte equivalent de la LRJPA (art. 92.3).

## **La caducitat en procediments iniciats d'ofici**

De conformitat amb els articles 25.1.b de la LPAC i 55.1.b de la LRJPCat, al venciment del termini màxim del procediment sense que s'hagi resolt i notificat, en aquells procediments en què s'exerceixen potestats sancionadores o, en general, d'intervenció, susceptibles de produir actes desfavorables o de gravamen, es produeix la caducitat, tret que hi hagi hagut una paralització per causa imputable a l'interessat. La resolució que declari la caducitat ordena l'arxivament de les actuacions, amb els efectes previstos en l'article 95.

Així, en aquests procediments desfavorables per a l'interessat es parteix de la idea que l'Administració té dret a pertorbar la vida del ciutadà i a mantenir-lo en un estat d'incertesa mentre es tramita el procediment, cosa que en dret penal es coneix com *la pena de banqueta*. Davant això, la finalitat de la caducitat és que aquesta situació es mantingui només durant un temps fix, predeterminat i improrrogable. És com un dret a no ser molestat més que durant un temps concret. Convé insistir que la caducitat es produeix de manera automàtica pel transcurs del termini màxim del procediment sense que s'hagi notificat –o intentat notificar– la resolució. I val a dir que la caducitat es produeix, fins i tot quan la tramitació del procediment va ser diligent i no va existir deixadesa administrativa, si no es va notificar ni intentar notificar la resolució dins del termini màxim previst a l'efecte.

Ara bé, com que es tracta de procediments desfavorables per als interessats, és lògic i fins i tot comprensible que aquests interessats intentin dificultar en la mesura del possible la tramitació del procediment, a fi d'evitar arribar a la resolució que els serà perjudicial. Davant aquesta eventualitat, és a dir que l'interessat actuï de manera obstructionista, l'article 25.2 de la LPAC disposa que, si el procediment s'ha paralitzat per causa imputable a l'interessat, s'interromp el còmput del termini per a resoldre i notificar la resolució. La mateixa previsió s'ha inclòs en l'article 55.2 de la LRJPCat, en la qual a més s'ha afegit també aquesta cautela per al cas específic de procediments sancionadors (art. 106.4.b).

## **La caducitat en procediments iniciats a instància de part**

Com hem dit, en aquest cas la regulació dels requisits i efectes de la caducitat la tenim en l'article 95 de la LPAC. El supòsit fàctic que la provoca aquí és la paralització per causa imputable a la persona mateixa que havia iniciat el procediment, de manera que la caducitat és la conseqüència de l'incompliment de l'interessat de la càrrega de fer unes actuacions, sense les quals no es pot tramitar el procediment.

L'article 95.1 de la LPAC disposa que, una vegada produïda la paralització imputable al sol·licitant, l'Administració li ha d'advertir que, transcorreguts tres mesos, es produirà la caducitat del procediment. Consumit el termini de tres mesos sense que l'interessat faci les activitats necessàries per a reprendre el

procediment, l'Administració ha d'acordar l'arxivament de les actuacions i ho ha de notificar a l'interessat, i contra aquesta resolució es podran interposar els recursos pertinents. Aquesta figura de la caducitat en procediments que es paralitzen per causa imputable al sol·licitant mateix es considera una tècnica de "neteja de prestatgeries".

L'article 95.3 de la LPAC disposa que la caducitat del procediment no produeix per si sola la prescripció de les accions del particular o de l'Administració, però els procediments caducats no interrompen el termini de prescripció. Com hem avançat, el Tribunal Suprem ha declarat que aquesta previsió –que ja estava inclosa a l'art. 92.3 de la LRJPA– s'aplica a tots els procediments, sia iniciats a sol·licitud d'interessat o d'ofici, i té efectivitat sobretot en els procediments sancionadors, en els quals la caducitat del procediment iniciat d'ofici no impedeix reiniciar un altre procediment si no ha prescrit la infracció, cosa que normalment és possible perquè els terminis de prescripció de la infracció són més amplis que els de la caducitat del procediment. Sobre la base d'això, si actuem com a part en un procediment sancionador o equivalent i detectem que s'ha produït la caducitat, en la mesura del possible és aconsellable denunciar-la un cop prescrita l'acció, i evitar així que un cop declarada la caducitat s'iniciï un altre procediment.

### 3.4.8. La resolució

Com hem avançat, la forma de terminació normal del procediment és la resolució, regulada en l'article 88 de la LPAC pel que fa als requisits generals del seu contingut, i sense perjudici del que s'ha dit ja respecte a les singularitats a tenir en compte en les resolucions sancionadores i en procediments de responsabilitat patrimonial. El primer apartat de l'art. 88 exigeix que la resolució ha de decidir totes les qüestions que hagin plantejat els interessats en el procediment i la resta de qüestions que se'n derivin. Si hi ha qüestions connexes no plantejades pels interessats, i si s'escau de prova, l'òrgan competent s'hi pot pronunciar, però amb un tràmit previ de vista i al·legacions als interessats i, si s'escau, de prova, per a un termini no superior a quinze dies.

En aplicació del principi de congruència, l'article 88.2 de la LPAC disposa que, en els procediments iniciats a sol·licitud d'interessat, la resolució ha de ser congruent amb les seves pretensions, sense que en cap cas es pugui agreujar la situació inicial i sense perjudici de la potestat de l'Administració d'iniciar d'ofici un nou procediment, si escau.

Pel que fa al contingut i altres elements de la resolució, l'article 88.3 de la LPAC exigeix l'obligació d'expressar la decisió, i de motivar-la quan ho exigeixi l'article 35 de la LPAC. Sobre la motivació, l'article 88.6 de la LPAC admet com a motivació l'acceptació d'informes i dictàmens quan s'incorporen a la resolució, cosa que es coneix com a *motivació per remissió* a un informe o dictamen. El mateix article 88.3 de la LPAC també es refereix a la necessitat que la resolució que es notifica a l'interessat incorpori tota la informació referent als recursos,

cosa que es coneix com a *peu de recurs*, aspecte sobre el qual tornarem quan tractem de les notificacions administratives. En la línia d'impulsar la vessant electrònica, la LPAC ha afegit a l'art. 88.4 el deure que la resolució es dicti electrònicament i que garanteixi la identitat de l'òrgan competent, l'autenticitat i la integritat del document. Això, sense perjudici de la forma i el lloc assenyalats per l'interessat per a la pràctica de les notificacions. Finalment, connectat amb l'obligació de resoldre expressament que recau sobre l'Administració, l'article 88.5 de la LPAC disposa que no s'ha de deixar de resoldre amb el pretext de silenci, obscuritat –falta de claredat– o insuficiència dels preceptes legals aplicables, malgrat que es permet la inadmissió de sol·licituds de reconeixement de drets no previstos en l'ordenament o manifestament orfes de fonament, sense perjudici del dret de petició de l'article 29 de la CE.

#### **Vegeu també**

L'opció d'inadmissió *ad limine* ja l'hem anunciada en el subapartat 2.1.2 d'aquest mòdul, en veure el contingut de la sol·licitud, si bé hi advertíem que aquesta solució només era possible si la manca de fonament era patent i palmària (Sentència de 8 de març del 2012 de l'Audiència Nacional, secció 3a., recurs 522/2010, en un cas en què s'havia inadmes per extemporània una reclamació de responsabilitat patrimonial, sense haver analitzat els detalls del cas, cosa que corresponia efectuar en la tramitació del procediment corresponent).

### **3.4.9. El silenci administratiu com a forma de finalització del procediment**

El silenci administratiu és la conseqüència d'una circumstància anòma-la que en principi no s'hauria de donar mai, com és l'incompliment de l'Administració de l'obligació de resoldre expressament els procediments en el termini previst a aquest efecte (art. 21.1 de la LPAC i 53.1 LRJPCat).

A partir d'aquesta premissa, podem definir el silenci administratiu com la situació en què l'ordenament jurídic, davant la falta d'un pronunciament exprés de l'òrgan administratiu competent en el termini previst a aquest efecte, legitima la persona interessada a entendre estimada o desestimada la seva sol·licitud o pretensió. Es tracta d'un mitjà de salvaguarda dels drets i interessos de les persones afectades, i amb la mirada posada en els principis de celeritat i eficàcia administrativa.

El sistema del silenci previst inicialment en la LRJPA es va modificar en la Llei 4/1999, de 14 de gener, que va accentuar la tendència d'invertir el sistema històric en el qual la falta de resposta administrativa tenia tradicionalment un sentit desestimatori. I val a dir que aquesta tendència favorable al silenci estimatori es va culminar amb la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei 17/2009, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, llei que a la vegada transposava la denominada *Directiva de serveis* del 2006.

En efecte, amb la redacció que la Llei 25/2009 donà a l'article 43 de la LRJPA es reforçà encara més el caràcter general del silenci estimatori, amb un redactat equivalent al que avui preveu l'art. 24 de la LPAC. Així, per a introduir un cas de silenci desestimatori en el cas de procediments d'accés o exercici d'activitats, cal que es faci a través d'una norma amb rang de llei, "per raons imperioses d'interès general". Així, doncs, podem afirmar que avui en dia, en els procediments iniciats per un ciutadà mitjançant una sol·licitud que té per objecte l'accés a activitats o el seu exercici –quan no procedeixi la comunicació o declaració responsable–, com a regla general el silenci té efectes estimatoris, i la desestimació és l'excepció. Es pot parlar de silenci positiu com a equivalent de l'estimatori, i negatiu com a equivalent del desestimatori.

Abans d'avançar més en l'anàlisi del silenci administratiu, cal subratllar una diferència molt important entre el silenci estimatori i el desestimatori, distinció continguda en l'article 24.2 de la LPAC.

**L'estimació per silenci** té a tots els efectes la consideració d'acte administratiu finalitzador del procediment. Això significa que, una vegada produït el silenci estimatori, s'ha d'entendre que l'Administració ja s'ha pronunciat, i d'aquest acte en deriven tots els efectes.

Així, en el cas d'una sol·licitud per a exercir una activitat sotmesa a autorització administrativa, l'estimació per silenci davant la falta de resposta en el termini previst per la norma permet al sol·licitant iniciar aquella activitat, sense més. I és que una posterior resolució expressa extemporània de l'Administració només podria confirmar l'estimació de la sol·licitud d'aquella autorització (art. 24.3.a LPAC).

En canvi, la **desestimació per silenci** no té la consideració d'autèntic acte administratiu, ni exprés ni presumpte. Es tracta simplement d'una ficció que té els únics efectes de permetre a la persona interessada interposar el recurs administratiu o contencions administratiu que sigui procedent.

Així, doncs, la diferència és que, davant el silenci desestimatori, l'interessat té l'opció d'impugnar el silenci amb els recursos procedents, si bé té també l'alternativa d'esperar la resolució expressa, sobretot quan considera que hi ha alguna possibilitat que aquesta resolució sigui estimatòria. Davant aquest estat de coses, és força habitual que l'interessat opti per esperar la resolució expressa, ja que una vegada produït el silenci administratiu, també el desestimatori, l'Administració continua estant obligada a resoldre expressament la sol·licitud, sense estar vinculada pel sentit del silenci desestimatori, de manera que la resolució expressa posterior pot ser tant estimatòria com desestimatòria (art. 24.3.b LPAC), i en aquest darrer cas, sempre es poden interposar els recursos procedents, un cop coneguts els motius de la desestimació.

En conseqüència, conforme al que hem dit fins ara, en rigor el silenci administratiu desestimatori no és un acte administratiu presumpte, sinó únicament una ficció jurídica amb efectes processals, els de permetre a l'interessat que interposi els recursos procedents, de manera que només és correcte parlar d'acte presumpte en el cas del silenci estimatori.

### **Pressupòsits del silenci administratiu**

Els pressupòsits o condicions perquè existeixi el silenci administratiu són els següents:

**a) Obligació de resoldre:** com hem dit, l'Administració té l'obligació de dictar resolució expressa en tots els procediments, i de notificar-la, qualsevol que sigui la forma d'iniciació, és a dir, sia d'ofici o a instància de la persona interessada (art. 21.1 LPAC i 53.1 LRJPCat).

**b) Terminí màxim:** hi ha un terminí màxim en el qual s'ha de notificar la resolució expressa. Cal subratllar que el terminí no és només per a dictar la resolució, sinó per a notificar-la als interessats, o almenys per a intentar practicar la notificació (art. 40.4 LPAC). Aquest terminí és, segons el que preveu l'article 21.2 de la LPAC, el que estableixi la norma reguladora del procediment corresponent, i no ha d'excedir els sis mesos, tret que una norma amb rang de llei fixi un terminí superior o estigui previst així en el dret de la Unió Europea.

Quan la norma reguladora del procediment que es tracti no hagi fixat un terminí màxim per a notificar la resolució, aquest terminí ha de ser de tres mesos (art. 21.3 LPAC). D'aquesta manera es fixa un terminí supletori per a aquells casos en què la norma reguladora del procediment no hagi establert un terminí màxim, cosa que passa en moltes ocasions.

### **Singularitats del silenci en procediments iniciats a sol·licitud d'interessat**

La regulació del silenci administratiu en aquests procediments iniciats per la persona interessada, sia mitjançant una sol·licitud, una reclamació o un recurs administratiu, es conté en els articles 24 de la LPAC i 54 de la LRJPCat. Conforme a aquests preceptes, si venç el terminí màxim sense que s'hagi notificat la resolució expressa –o intentat notificar–, aquesta falta de resposta permet a l'interessat entendre estimada o desestimada la seva sol·licitud –o recurs o reclamació– per silenci, sense perjudici de la resolució expressa que l'Administració ha de dictar, i que, com hem avançat, si el silenci és estimatori només pot confirmar aquesta estimació, mentre que si el silenci és desestimatori la resolució expressa pot ser tant en sentit estimatori com desestimatori.

Els interessats que han iniciat un procediment poden entendre estimades les sol·licituds, tret que una norma amb rang de llei o una norma de dret de la Unió Europea o de dret internacional aplicable a Espanya estableixin el contrari (art. 24.1 LPAC i 54 LRJPCat).

Pel que fa a l'excepció general al silenci estimatori per l'existència d'una previsió legal de silenci desestimatori, serveix com a exemple la Sentència de 28 de gener del 2009 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 45/2007, amb la qual es confirmava que la seva doctrina fixada anteriorment respecte a la redacció inicial de l'article 43.2 de la LRJPA continuava vigent després de la modificació operada per la Llei 4/1999, i cal entendre que aquesta doctrina es manté també respecte a la previsió que en termes semblants conté ara l'article 24.1 de la LPAC. Així, aquesta sentència argumenta que, si bé la regla general és la de silenci estimatori, es preveu també l'excepció referent al fet que una altra norma amb rang de llei estableixi el contrari, i això és el que passava en aquell cas concret, en què l'article 9.7 del Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la llei del sòl, en la seva redacció donada per la Llei 8/2013, de 26 de juny, disposa que no es poden entendre adquirides per silenci administratiu facultats o drets que contravinguin l'ordenació territorial o urbanística. Passa la mateixa cosa en l'àmbit territorial de Catalunya, en el qual l'article 5.2 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la llei d'urbanisme, disposa que en cap cas no es poden considerar adquirides per silenci administratiu facultats que contravinguin aquesta llei o el planejament urbanístic.

Ara bé, una vegada fixada aquesta regla del silenci estimatori amb l'excepció general per al cas en què una llei específica, o norma de dret de la Unió Europea o de dret internacional aplicable, disposin el contrari, la mateixa LPAC en l'article 24.1, 2n. paràgraf, i, de manera mimètica, l'article 54.2 de la LRJPCat exceptuen el silenci estimatori per a determinats supòsits, per als quals s'ha previst la regla inversa del silenci desestimatori. Aquests supòsits són els següents:

1) Procediments d'exercici del dret de petició a què es refereixen els articles 29 de la CE i 29.5 de l'EAC. S'han de reconduir al dret de petició aquelles sol·licituds d'exercici de drets que no són regulats per l'ordenament jurídic. El règim aplicable a les sol·licituds d'exercici d'aquest dret està desenvolupat en la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del dret de petició, i també en el Decret català 21/2003, de 21 de gener, que estableix el procediment per a fer efectiu el dret de petició davant les administracions públiques catalanes. Aquestes normes disposen que la petició s'entén desestimada si no s'ha notificat la resposta al cap de tres mesos d'haver-la presentat. Cal tenir en compte que, en la decisió adoptada sobre aquestes peticions, l'Administració exerceix una potestat graciable, amb un ampli espai de discrecionalitat. El Tribunal Constitucional ha recordat amb freqüència<sup>9</sup> que l'exercici del dret de petició genera el dret a rebre una resposta, però no que aquesta resposta sigui favorable.

Breument apuntarem aquí alguns aspectes de la Llei orgànica 4/2001, sobre el dret de petició. Ha previst la possibilitat que la petició s'inadmeti, cosa que s'ha de notificar en el termini de quaranta-cinc dies. Aquesta inadmissió és procedent:

### Exemple

Una mostra de l'aplicació dels efectes del silenci estimatori o positiu la tenim en la Sentència de 20 d'octubre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 7a., recurs 5224/2010, en el cas d'una sol·licitud de rehabilitació presentada per un funcionari del Cos Nacional de Policia, a qui prèviament s'havia jubilat per incapacitat. Atès que el termini màxim previst per al procediment es va superar sense que s'hagués notificat la resolució, el Tribunal Suprem considera que s'havia estimat la sol·licitud de rehabilitació del funcionari.

<sup>(9)</sup>STC 108/2011, de 20 de juny, per la qual s'atorgava l'empara a l'Associació per a la Defensa de la Funció Pública aragonesa, es reconeixia el seu dret de petició de l'article 29 CE, i s'anul·laven els acords de la Mesa de les Corts d'Aragó, pels quals havia inadmetès la petició formulada en el sentit que s'acordés la creació d'una comissió parlamentària d'estudi sobre criteris de conducta pública.



a) quan es formula una petició aliena a les atribucions de l'administració receptora;

b) quan la petició es refereix a un supòsit per al qual hi ha un procediment administratiu específic, i s'ha de tramitar conforme a aquest procediment; i

c) quan es refereix a assumptes en els quals ja s'està tramitant un procediment administratiu, parlamentari o judicial, mentre no escaigui resolució ferma.

2) Procediments d'estimació dels quals tingui com a conseqüència que es transfereixin al sol·licitant o a tercers facultats relatives al domini públic o al servei públic. Aquest és el cas d'una sol·licitud per a instal·lar un bar –desmuntable– a la platja, i per tant en zona de domini públic, cas en el qual el sentit del silenci és desestimadori perquè l'estimació implica transferir facultats sobre el domini públic. Un exemple de desestimació per silenci per a evitar la transmissió de facultats relatives al servei públic, el tenim en la Sentència de 2 de febrer del 2012 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 4232/2009, sobre una sol·licitud d'autorització de modificació de les tarifes referents al servei públic de subministrament domiciliari d'aigua potable. L'art. 24.1 de la LPAC també ha previst l'excepció en aquells casos en què el silenci estimatori impliqui l'exercici d'activitats que puguin danyar el medi ambient, i en els procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, per als quals s'ha previst el silenci desestimadori en l'article 91.3 de la LPAC.

3) Procediments d'impugnació d'actes i disposicions, entre els quals s'inclouen tots els recursos administratius i també les sol·licituds de revisió d'actes nuls, per als quals s'ha previst, doncs, un silenci desestimadori. No obstant això, en els articles 24.1 de la LPAC i 54.2.f de la LRJPCat s'estableix un supòsit específic de recurs administratiu en què el silenci és estimatori. Es refereixen tots dos preceptes al cas en què el recurs d'alçada (només s'ha previst per al recurs d'alçada, no per als altres recursos administratius) s'ha interposat contra la desestimació per silenci administratiu d'una sol·licitud, i si transcorre el termini previst a aquest efecte sense notificar la resolució del recurs d'alçada –tres mesos, com veurem més endavant–, aquest recurs s'entén estimat. Es tracta d'un supòsit de doble silenci, que converteix el segon silenci, que també és en principi negatiu perquè es tracta d'un recurs, en positiu. Amb això es vol castigar la doble manca de resposta expressa en termini per part de dos òrgans distints de la mateixa Administració. Val a dir, però, que hi ha algun pronunciament que nega l'estimació presumpta arran d'un doble silenci en casos que la LRJPA havia taxat com de silenci desestimadori, com ara el que comporta transmetre facultats de domini públic o servei públic<sup>10</sup>. En aquest darrer sentit, la LPAC ha recollit expressament aquest criteri jurisprudencial, i ha precisat que aquesta estimació pel doble silenci en el recurs d'alçada no es produeix en les matèries que s'han enumerat als apartats 1 (dret de petició) i 2 (domini públic, servei públic o danys al medi ambient, i responsabilitat patrimonial).

<sup>(10)</sup>Sentència de 10 de juliol del 2006 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 7713/2002, en un cas de sol·licitud d'execució d'obres de condicionament d'una carretera.

## **Singularitats del silenci en procediments iniciats d'ofici per l'Administració**

El règim del silenci per a aquests procediments està regulat en l'article 25 de la LPAC, amb el títol de "Falta de resolució expressa en procediments iniciats d'ofici", i de manera semblant en l'article 55 de la LRJPCat.

Aquests preceptes determinen que, en els procediments iniciats d'ofici per l'Administració, el venciment del termini màxim establert sense que s'hagi dictat i notificat la resolució expressa no eximeix l'Administració del compliment de l'obligació legal de resoldre, si bé determina uns efectes diferenciats segons la tipologia del procediment:

a) En primer lloc, per al cas de procediments dels quals pot derivar el reconeixement o, si escau, la constitució de drets o altres situacions jurídiques individualitzades, les persones interessades que hagin comparegut poden entendre desestimades les seves pretensions, per silenci administratiu (art. 25.1.a LPAC i 55.1.a LRJPCat). Es tracta d'evitar, doncs, uns efectes favorables per als interessats i per tant perjudicials per a l'Administració, en casos de manca de resolució expressa dins del termini previst a l'efecte, en procediments que havia iniciat d'ofici la mateixa Administració. Una mostra d'aplicació d'aquest criteri la tenim en la Sentència de 16 de març del 2012 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 1699/2010, respecte a la pretensió efectuada per un interessat en el procediment en el sentit que es demoressin els terminis de pagament per unes obres destinades a la distribució d'aigües, terminis que s'havien fixat en un procediment iniciat per l'Administració.

b) En segon lloc, els articles 25.1.b de la LPAC i 55.1.b de la LRJPCat disposen que en els procediments en què l'Administració exerceix potestats sancionadores o, en general d'intervenció, és a dir en aquells procediments susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen per als interessats, es produeix la caducitat. Aquest cas no és, doncs, un cas de silenci administratiu, sinó de caducitat com a forma de terminació del procediment, i per això ja l'hem vist més amunt en tractar de la caducitat en procediments iniciats d'ofici.

### **Vegeu també**

La caducitat l'estudiem en el subapartat 3.4.7 d'aquest mòdul.

## **L'acreditació del silenci administratiu**

L'article 24.4 de la LPAC disposa que els actes administratius produïts per silenci administratiu es poden fer valer tant davant l'Administració com davant qualsevol altra persona física o jurídica, sia pública o privada. Cal assenyalar aquí que quan el precepte es refereix als actes produïts per silenci administratiu, encara que no ho digui expressament, s'ha d'entendre que pensa en els actes estimatoris, els quals són els únics que realment podem qualificar com a acte administratiu finalitzador del procediment.

Aquest mateix precepte afegeix que aquests actes produeixen efectes des del venciment del termini màxim en el qual s'havia de dictar i notificar la resolució expressa sense que s'hagi produït. El precepte insisteix, doncs, en el fet que

una vegada obtingut el silenci estimatori, la persona interessada pot portar a terme les mateixes actuacions que hauria pogut fer en cas de disposar de la resolució expressa estimatoria.

Aquí sorgeix la pregunta de com pot acreditar un interessat el fet d'haver obtingut una autorització per silenci administratiu, quan precisament el que passa és que no es té constància documental de l'estimació. A tall d'exemple, en cas d'haver sol·licitat la cèdula d'habitabilitat d'un habitatge i no obtenir la resposta en termini, com s'acredita davant l'empresa subministradora de l'aigua o de la llum que es disposa d'aquesta autorització? La resposta l'ofereix el mateix precepte, quan determina les formes d'acreditació del silenci:

a) Per qualsevol mitjà de prova admès en dret. S'ha d'admetre, doncs, una còpia de la sol·licitud de l'autorització en la qual figuri la data del registre d'entrada per a acreditar que ha transcorregut el termini màxim per a rebre la resolució expressa.

b) Amb el certificat acreditatiu del silenci. Aquest és el mitjà més segur. Es pot sol·licitar a l'òrgan que havia de dictar la resolució expressa en termini, una vegada transcorregut aquest termini, és a dir una vegada produït el silenci, sense que hi hagi un límit temporal per a sol·licitar aquest certificat, ja que l'única exigència és que se sol·liciti una vegada produït el silenci i no pas abans. El que sí que hi ha és un termini imposat a l'Administració per a emetre el certificat, que és de quinze dies des de l'endemà que la petició del certificat tingui entrada al registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a resoldre.

### **Les resolucions expresses posteriors al silenci administratiu**

Cal recordar aquí que l'Administració té el deure de resoldre expressament tots els procediments, fins i tot després d'haver-se produït el silenci administratiu. I també s'ha de recordar, per a entendre més bé el que ara direm, que conforme a l'article 24.2 de la LPAC l'estimació per silenci administratiu té la consideració d'acte administratiu finalitzador del procediment, mentre que la desestimació per silenci té com únic efecte el de permetre als interessats interposar els recursos que siguin procedents.

A partir d'aquestes dues premisses, ja podem analitzar l'article 24.3 de la LPAC, en el qual es disposa que la resolució expressa dictada amb posterioritat al silenci administratiu com a conseqüència de l'obligació que persisteix s'ha de sotmetre al règim següent:

a) En els casos d'estimació per silenci, la resolució expressa posterior a la producció de l'acte (presumpte estimatori) només es pot dictar si és confirmatòria. Així, doncs, una vegada produït un silenci estimatori, necessàriament la resolució expressa posterior ha de tenir també aquest sentit estimatori.

b) En els casos de desestimació per silenci, la resolució expressa posterior al venciment del termini l'ha d'adoptar l'Administració sense vinculació al sentit del silenci desestimatori. De manera que una vegada produït el silenci administratiu per exemple en relació amb un recurs d'alçada, quan es resolgui aquest recurs extemporàniament, la decisió podrà ser tant estimatòria com desestimatòria.

Sobre la base d'aquest règim, és lògic preguntar-se què passa si un cop produït un silenci estimatori, quan va a resoldre expressament l'Administració detecta que el que és procedent és la desestimació. Doncs bé, el que no pot fer mai l'Administració és dictar una resolució expressa desestimatòria, perquè està vinculada al silenci estimatori anterior. Així, si l'Administració considera que aquell silenci estimatori incorria en un vici de nul·litat o anul·labilitat, el que és procedent és iniciar el procediment administratiu per a deixar sense efecte aquell acte presumpte viciat, sia el de revisió d'actes nuls o el de lesivitat, regulats en els articles 106 i 107 de la LPAC, respectivament, i que analitzarem després.

#### **3.4.10. Tramitació simplificada del procediment administratiu comú**

Com hem vist anteriorment, el títol IV de la LPAC regula de manera detallada el que ha de ser el procediment administratiu comú, incloses les singularitats que cal tenir en compte per als procediments sancionadors i els de responsabilitat patrimonial. Aquest títol IV es tanca amb l'art. 96, que està dedicat a la tramitació simplificada del procediment, a la qual es podrà acudir si concorren les circumstàncies allà previstes.

L'aplicació d'aquesta tramitació simplificada està prevista per als casos en què raons d'interès públic o la falta de complexitat del procediment ho aconsellin, cas en el qual les administracions públiques s'hi podran acollir, d'ofici o per sol·licitud de l'interessat. En tot cas, l'art. 96.1 de la LPAC preveu que un cop acordada la tramitació simplificada, abans de dictar-se la resolució sempre es podrà acordar continuar segons la tramitació ordinària. Estem parlant doncs de conceptes jurídics indeterminats (raons d'interès públic o falta de complexitat) que correspondrà apreciar en primera instància a l'òrgan administratiu competent, i que en cas d'interpretar-se de manera laxa, poden permetre la seva aplicació amb una certa freqüència. No obstant això, l'art. 96.2 de la LPAC obliga a notificar l'acord de tramitació simplificada als interessats, que poden manifestar la seva oposició –sense previsió de termini a l'efecte–, cas en el qual s'ha de seguir la tramitació ordinària. Així doncs, la tramitació simplificada requereix la conformitat dels interessats, encara que sigui tàcita –a manca d'oposició expressa–.

També els interessats poden sol·licitar la tramitació simplificada, la qual podrà desestimar l'Administració si no concorren les raons d'interès públic o manca de complexitat, cosa que haurà de fer en el termini de cinc dies, i en cas de silenci s'entén desestimada la petició, sense que hi hagi possibilitat de recurs.

L'art. 96.4 de la LPAC es refereix als procediments de responsabilitat patrimonial, per als quals preveu que, si una vegada iniciat el procediment l'òrgan competent per a la seva tramitació considera inequívoca la relació de causalitat entre el funcionament del servei públic i la lesió, així com la valoració del dany i el càlcul de la quantia de la indemnització, pot acordar d'ofici la suspensió del procediment general i la iniciació d'un procediment simplificat. No s'ha previst aquí la possibilitat d'oposició de l'interessat, la qual certament no sembla que tingués sentit davant la inexistència de controvèrsia.

Quant als procediments sancionadors, l'art. 96.5 de la LPAC ha previst també la tramitació simplificada, quan l'òrgan competent per iniciar el procediment consideri que existeixen elements de judici suficients per qualificar la infracció com a lleu, i el precepte exclou expressament la possibilitat d'oposició per part de l'interessat (cal fer notar aquí que en la versió de la LPAC publicada al suplement en llengua catalana, s'ha traduït incorrectament l'expressió castellana de "sin que quepa la oposición", per "sense que calgui l'oposició").

La configuració del procediment simplificat es troba a l'art. 96.6 de la LPAC, en el qual es determina primerament que s'ha de resoldre en 30 dies, tret que en la seva tramitació ordinària restés un termini inferior per a la seva resolució. Aquest termini de 30 dies es computa des del dia següent a aquell en què es notifiqui a l'interessat l'acord de tramitació simplificada. A continuació el precepte relaciona els tràmits que s'hauran de dur a terme, i els terminis per a cada tràmit, que en general són inferiors als del procediment ordinari. Finalment, l'art. 96.7 de la LPAC precisa que si en un procediment s'exigeix efectuar un tràmit no previst a l'art. 96.6, caldrà seguir el procediment ordinari.

## 4. Aspectes clau durant tota la vida del procediment

En aquest apartat ens referirem a qüestions que no estan vinculades a una fase concreta o un moment procedimental específic, sinó que s'han de tenir en consideració al llarg de tot el procediment. Així, a continuació abordarem els drets de la persona interessada en el marc del procediment, com es computen els terminis administratius, les formalitats que han de respectar les notificacions administratives, etc.

### 4.1. Ordenació del procediment

D'entrada ens referirem al que es preveu en els articles 71-74 de la LPAC, ubicats en el capítol denominat "Ordenació del procediment". Encara que de vegades es parla de l'ordenació del procediment com una fase del procediment mateix, cal deixar clar que no es refereix a una fase temporal del procediment, sinó que la regulació que ara veurem conté un seguit de regles i principis que tendeixen a procurar el desenvolupament normal del procediment fins a la resolució final.

#### 4.1.1. Impuls

El procediment, sotmès al principi de celeritat, s'ha d'impulsar d'ofici en tots els tràmits que té (art. 71.1 LPAC). Això significa que l'Administració no ha d'esperar l'impuls o empena de l'interessat per a prosseguir la tramitació del procediment. L'article 71.2 es refereix a l'ordre de tramitació del procediment, i obliga a despatxar els expedients segons l'ordre rigorós d'incoació en afers de naturalesa homogènia, en aplicació del principi d'igualtat. L'incompliment d'aquesta obligació en un procediment no comporta l'anul·lació dels actes que hi ha dictats, però sí que pot donar lloc a l'exigència de responsabilitat disciplinària, i fins i tot si s'escau, de remoció del lloc de treball.

#### 4.1.2. Concentració de tràmits

L'article 72 de la LPAC obliga a acordar en un sol acte tots els tràmits que per la naturalesa que tenen admeten una impulsió simultània i no sigui obligat fer-ne el compliment successiu. Així, en un procediment sancionador no es pot fer simultàniament la notificació d'acord d'inici i la de la proposta de resolució, perquè requereixen una tramitació successiva en el temps a fi de permetre a l'interessat formular al·legacions i proposar proves, entre un acte i l'altre. La jurisprudència<sup>11</sup> ha precisat que aquesta possibilitat d'unificació d'actes no pot anar en detriment de les garanties procedimentals.

<sup>(11)</sup> Sentència de 8 de juny del 2009 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 3098/2006, sobre la unificació dels tràmits d'informació pública i al·legacions, en un procediment de delimitació de via pecuària.

D'altra banda, l'article 72.2 de la LPAC disposa que en sol·licitar els tràmits que han de complir altres òrgans, com és el cas d'informes, s'ha de consignar en la comunicació cursada el termini previst a aquest efecte. Amb aquesta previsió es vol agilitar el procediment i evitar retards innecessaris.

#### **4.1.3. Compliment de tràmits pels interessats**

L'article 73.1 de la LPAC disposa que els tràmits que han de fer els interessats s'han de portar a terme en el termini de deu dies a partir de l'endemà de la notificació de l'acte corresponent, tret que la norma estableixi un termini diferent. Si els actes de l'interessat no tenen els requisits necessaris, ha de ser advertit i se li ha de concedir un nou termini de deu dies. L'incompliment d'aquestes previsions significa que l'interessat pot ser declarat decaigut del seu dret al tràmit (art. 73.3 LPAC), cosa que es coneix com a *caducitat del tràmit*, que no s'ha de confondre amb la caducitat del procediment que ja hem vist en tractar l'article 95 de la LPAC, relatiu a la paralització per causa imputable a l'interessat.

Aquesta regla de l'article 73.2 de la LPAC de permetre l'esmena d'imperficcions, irregularitats formals o defectes continguts en documents administratius aportats pels interessats, els quals pot ser que no fossin responsables d'aquells defectes, està reconeguda en la Sentència de 25 de novembre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 7a., recurs 6455/2009, referent a un procés selectiu d'ingrés a la funció pública.

A l'últim, l'article 73.3 de la LPAC disposa que s'admet l'actuació de l'interessat i produeix els efectes legals si porta a terme aquest tràmit abans o el mateix dia en què se li notifica la resolució en la qual es dóna per transcorregut el termini. Val a dir que aquesta previsió és de poca aplicació pràctica, ja que no és habitual que es dicti resolució declarant transcorregut el termini per a emplenar un tràmit, a diferència del que passa en el procés contencions administratiu, com després veurem.

#### **4.1.4. Qüestions incidentals**

L'article 74 de la LPAC disposa que les qüestions incidentals suscitades durant el procediment, fins i tot les que es refereixin a la nul·litat d'actuacions, no suspeneu la tramitació d'aquest procediment, excepte l'incident de recusació de l'article 24, que veurem més endavant. Aquest article és una mostra del principi de celeritat. Aquesta obligació de suspendre el procediment mentre es tramita l'incident de recusació està avalada en la Sentència d'1 de desembre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 7a., recurs 317/2010.

## 4.2. Drets de la persona interessada en el procediment

Tant la LPAC com la LRJPCat contenen unes llistes o catàlegs de drets de totes les persones davant les administracions, concretament als art. 13 de la LPAC i 21 a 28 de la LRJPCat. A banda d'aquests drets reconeguts amb caràcter general a totes les persones en les seves relacions amb les administracions públiques, que analitzarem a l'apartat 4.3, l'art. 53 de la LPAC conté la llista de drets específics dels qui posseeixen la condició de persona interessada en un procediment administratiu, que són els que abordarem en aquest apartat.

El primer que cal dir és que històricament, quan es parlava de les relacions entre les administracions i totes les persones o ciutadans, aquests ciutadans eren definits com a *administrats*. Molts criticaven aquest concepte, perquè consideraven que tenia un caràcter pejoratiu, ja que venia a simbolitzar una mena de sotmetiment de l'*administrat* davant l'*administrant*, és a dir l'Administració, de manera que el *ciutadà-administrat* estava desproveït de drets enfront de les prerrogatives i els privilegis de l'Administració. Sortosament, el terme *administrat* ha caigut en desús, i s'ha passat a utilitzar de manera generalitzada, primer el concepte *ciutadà*, i més recentment (LPAC i altres Lleis recents) el concepte *persona*, que té un abast encara més ampli ja que inclou clarament tant els nacionals com els estrangers, les persones físiques o jurídiques i les persones privades o públiques.

### 4.2.1. Dret a conèixer l'estat de tramitació dels procediments

L'article 53.1.a de la LPAC consagra el dret "a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats; el sentit del silenci administratiu que correspongui, en cas que l'Administració no dicti ni notifiqui una resolució expressa dins el termini; l'òrgan competent per a la seva instrucció, si s'escau, i la resolució; i a obtenir una còpia dels documents continguts en els procediments esmentats".

Aquesta primera lletra de l'article 53.1 de la LPAC conté en realitat dos drets distints. El primer es refereix al dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació en què es troba el procediment, reconegut també en l'article 22.1.f de la LRJPCat –així com altra informació relativa al procediment (sentit del silenci, òrgans competents). Per a garantir que aquesta informació es facilita realment a una persona interessada i no pas a un tercer, l'Administració ha d'exigir a la persona sol·licitant de la informació que acrediti la personalitat. Aquesta circumstància impedeix, per exemple, que es faciliti aquest tipus d'informació per via telefònica o correu electrònic, si no és que hi ha un sistema d'identificació de veu o per algun mitjà electrònic admès.

El segon dret que conté aquesta primera lletra de l'article 53.1 de la LPAC és el d'obtenir còpies dels documents continguts en aquests procediments en què es té la condició de persona interessada, el qual també està inclòs en la LRJPCat, en l'article 26. Val a dir que aquest dret a obtenir còpies de l'expedient, és del tot inqüestionable<sup>12</sup>.

<sup>(12)</sup>Sentència de 2 de març del 2012 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 4863/2008, referent a un procediment d'impugnació d'un acte dictat en matèria tributària.



Aquest dret no s'ha de confondre amb el dret d'accés a arxius i registres administratius reconegut a l'art. 105.b) de la Constitució Espanyola, i avui desenvolupat a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i pel que fa a Catalunya, a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Aquest dret d'accés a arxius i registres i informació pública pertany al conjunt de la ciutadania i no exclusivament als qui posseeixen la condició de part en el procediment al qual es vol accedir. Tornant al dret dels interessats en el procediment a obtenir còpies dels documents que s'hi generen, aquí també s'han d'aplicar les exigències d'identificació tendents a assegurar que la persona sol·licitant de les còpies de documents posseeix realment la condició de persona interessada en el procediment. L'exigència d'identificació obeeix a la necessitat de prendre unes precaucions mínimes per a evitar que es faciliti la informació o documentació d'un procediment a una persona que no és interessada en aquell procediment.

Per tal de facilitar al màxim l'efectivitat d'aquest dret, l'art. 53.1.a de la LPAC ha previst que els interessats que es relacionen amb les administracions per mitjans electrònics, tinguin dret a consultar la informació esmentada (estat de tramitació, sentit del silenci, òrgans competents), en el punt d'accés general electrònic de l'Administració. I sobre el dret a l'obtenció de còpies, afegeix també el precepte per a aquest supòsit electrònic que s'entén satisfet el dret mitjançant la posada a disposició de les còpies en el punt d'accés general electrònic de l'Administració o en les seues electròniques que corresponguin.

Dit això, cal preguntar-se si el qui té la condició de persona interessada en un procediment té dret a obtenir tots els documents que conté aquest procediment. I en el cas de procediments en què concorre una pluralitat de persones interessades, també ens podem preguntar si es té dret a obtenir una còpia dels documents que puguin haver presentat aquestes altres persones interessades.

En principi sembla que la resposta ha de ser afirmativa, però cal subratllar aquí que l'article 82 de la LPAC, quan regula el tràmit d'audiència, i en concret quan preveu el trasllat a la persona interessada dels documents que obren en el procediment, disposa que s'han de tenir en compte les limitacions previstes si s'escau a la Llei 19/2013, i en concret les previstes a la llista de l'art. 14 (defensa nacional, seguretat pública, política econòmica i monetària, etc.), i també les de l'art. 15, relatives al dret a la protecció de dades de caràcter personal d'altres persones. En l'àmbit català caldrà tenir en compte els preceptes equivalents de la Llei 19/2014, que són l'art. 21 i els 23 i 24. De fet, cal apuntar aquí que quan les lleis 19/2013 i 19/2014 regulen als art. 15.1 i 23 –respectivament– l'accés a informació que conté dades personals especialment protegides, com seria el cas de la intimitat, només permeten l'accés si hi ha consentiment de les persones afectades.

#### **4.2.2. Dret a identificar les autoritats i el personal que tramita el procediment**

L'article 53.1.b de la LPAC consagra el dret "a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat de les quals es tramitin els procediments".

Es reconeix, doncs, el dret de tota persona interessada en un procediment a conèixer la identitat de les persones de l'Administració que tenen la responsabilitat de fer-ne la tramitació, de manera que es vindria a reiterar en aquest punt el dret ja previst a la lletra a) pel que fa a la informació sobre els òrgans competents. Es tracta, doncs, d'un dret vinculat també al principi de transparència administrativa, que comporta l'obligació de facilitar al ciutadà el màxim d'informació administrativa, i a més a més, aquest dret té un caràcter instrumental, en el sentit que permet exercir altres drets.

En primer lloc, s'ha de relacionar aquest dret a la identificació de les autoritats i el personal responsable de la tramitació dels procediments amb l'article 20 de la LPAC, en el qual es determina que els titulars de les unitats administratives i el personal al servei de les administracions que tinguin a càrrec seu la resolució o el despatx dels afers són responsables directes de fer-ne la tramitació, i que han d'adoptar les mesures oportunes per remoure els obstacles que impedeixin, dificultin o endarrereixin l'exercici ple dels drets dels interessats o el respecte als seus interessos legítims, així com disposar el que sigui necessari per evitar i eliminar tota anormalitat en la tramitació de procediments. I l'article 20.2 de la LPAC afegeix que les persones interessades poden sol·licitar a l'Administració que correspongui l'exigència d'aquesta responsabilitat en la qual poden incórrer els responsables de la tramitació del procediment.

Aquest és el cas, per exemple, d'una demora en la tramitació del procediment, cosa que pot donar lloc a l'exigència de la responsabilitat prevista en aquest article, un cop identificada la persona responsable de la tramitació.

En segon lloc, aquest mateix dret a la identificació de les persones responsables en la tramitació del procediment permet fer ús d'un altre dret dels ciutadans, el de recusació del funcionari o autoritat responsable de la tramitació d'un procediment, quan concorre alguna causa d'abstenció. El tema de l'abstenció i la recusació estan regulats en els articles 23 i 24 de la Llei 40/2015. Aquests dos mecanismes s'han de connectar amb la garantia d'imparcialitat dels funcionaris públics i autoritats en el desenvolupament de les seves funcions, recollida en l'article 103.3 de la CE. La imparcialitat es refereix a la inexistència de prejudicis formats pel funcionari o autoritat, sobre l'assumpte en el qual s'ha de prendre la decisió administrativa.

L'article 23 de la Llei 40/2015 preveu en primer terme el deure de les autoritats i del personal de les administracions d'abstenir-se si concorre alguna de les causes previstes en l'article 23.2, que en síntesi són:

- a) Tenir interès personal en l'afer de què es tracti o en un altre la resolució del qual pugui influir la d'aquell, ser administrador de societat o entitat interessada o tenir una qüestió litigiosa pendent amb algun interessat.
- b) Tenir un vincle matrimonial o una situació de fet assimilable, i el parentesc de consanguinitat dins del quart grau o d'afinitat dins del segon, amb qualsevol dels interessats, amb els administradors d'entitats o les societats interessades i també amb els assessors, representants legals o mandatari que intervinguin en el procediment, així com compartir despatx professional o estar associat amb aquests per l'assessorament, la representació o el mandat. Val a dir que la consanguinitat es refereix a vincles de sang, mentre que l'afinitat té en compte els vincles entre parents "polítics" (per exemple, el sogre o la cunyada).
- c) Tenir amistat íntima o enemistat manifesta amb alguna de les persones esmentades a la lletra b).
- d) Haver intervingut com a pèrit o testimoni en el procediment.
- e) Tenir relació de servei amb la persona interessada directament en l'assumpte, o haver-li prestat serveis en els dos últims anys.

Entre les causes d'abstenció d'aquesta llista, lògicament no ofereixen problemes les fixades de manera reglada, com és el cas de les referents al grau de consanguinitat o afinitat, o el del vincle matrimonial afegit per la Llei 40/2015 respecte a la regulació precedent de la LRJPA. Per contra, plantegen més controvèrsia les causes definides amb conceptes jurídics indeterminats. Aquest és el cas dels conceptes d'*amistat íntima* o *enemistat manifesta*. Referent a això, la doctrina jurisprudencial posa l'accent en el fet que no n'hi ha prou amb una simple relació de coneixença o per contra una situació d'antipatia, tibantor o manca d'entesa. Cal alguna cosa més, ja que el precepte exigeix una amistat *íntima* o enemistat *manifesta*. Una mostra d'aquest criteri jurisprudencial la tenim en la Sentència d'1 de desembre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 7a., recurs 317/2010, interposat contra un acord del Consell General del Poder Judicial en matèria de personal.

Sobre el concepte d'*amistat íntima* com a causa d'abstenció, aquesta sentència declara que "no en constitueix la simple amistat sinó l'«amistat íntima», la qual cosa significa que no n'hi ha prou amb qualsevol relació de coneixement sinó que és necessari que concorrin (i s'acreditin) unes circumstàncies de fet que revelin en l'àmbit de la vida personal, aliè al de la professió, la proximitat i l'estreta vinculació que les pautes socials actuals exigeixen per a apreciar aquest elevat nivell d'amistat que resulta necessari per a merèixer la qualificació d'«íntima» (circumstàncies com ara la coincidència de manera repetida o habitual en els temps i activitats d'oci, en celebracions familiars). [...] Això no pot constituir l'amistat íntima a la qual al·ludeix el precepte, ja que aquest no preveu una relació professional ni tampoc la personal basada en raons de cortesia, sinó que cal un grau d'amistat que per a arribar a una vinculació personal més intensa pugui fer dubtar de la imparcialitat."

En tot cas, després de relacionar les causes d'abstenció, l'article 23.4 de la Llei 40/2015 limita les conseqüències, ja que disposa que l'actuació d'algú que s'havia d'abstenir no implica, necessàriament, la invalidesa dels actes en els

quals ha intervingut. Per tant, s'ha d'analitzar si aquella intervenció, en principi il·legal, ha influït en la decisió fins al punt de resultar determinant, cosa que sí que convertiria l'acte administratiu en invàlid.

A tall d'exemple, en cas d'un òrgan col·legiat, la intervenció d'un membre de l'òrgan en la decisió d'un assumpte quan s'havia d'abstenir no provoca la invalidesa de l'acte si, restant el seu vot, el resultat no s'altera.

Respecte a la recusació, l'article 24 de la Llei 40/2015 regula el procediment en què s'articula aquest instrument, que el pot promoure la persona interessada si, en conèixer la identitat de qui instrueix o decideix el procediment, considera que pot estar incurs en alguna de les causes d'abstenció.

La recusació s'ha de plantejar per escrit i ha d'expressar la causa o causes d'abstenció en què es fonamenta. L'endemà de rebre l'escrit, el funcionari recusat ha de manifestar al seu superior immediat si es dóna la causa al·legada o no. Si el recusat la nega, el superior ha de resoldre en el termini de tres dies, termini durant el qual se suspèn la tramitació, segons el que disposa l'article 74 de la LPAC. Contra la resolució que es dicti en l'incident de recusació no s'hi pot interposar recurs, però es pot tornar a al·legar després tal circumstància en el recurs que es pugui interposar contra la resolució del procediment.

#### **4.2.3. Dret a no presentar documents originals, llevat que la normativa específica ho exigeixi-**

La LPAC ha afegit aquest dret de l'interessat en virtut del qual, amb caràcter general no se li pot exigir l'aportació de documents originals al procediment. Aquest dret a no aportar originals cedeix però, si la normativa reguladora específica del procediment que es tracti, exigeix expressament l'aportació dels originals. Cal tenir en compte en aquest punt l'art. 28.3 de la LPAC, en el qual es preveu també que no es pot exigir als interessats la presentació de documents originals, llevat que, amb caràcter excepcional, la normativa reguladora aplicable estableixi el contrari. Així doncs, amb caràcter general s'haurà d'admetre la presentació de còpies, i al respecte l'art. 28.7 de la LPAC responsabilitza els interessats de la veracitat dels documents que presentin.

També sobre els originals, l'art. 28.4 de la LPAC preveu que si excepcionalment es requereix l'aportació d'un document original i aquest està en format paper, l'interessat ha d'obtenir una còpia autèntica, segons el previst a l'art. 27 de la LPAC al respecte. Finalment, l'art. 28.5 de la LPAC es refereix també a un supòsit en principi excepcional, com seria l'exigència d'aportació del document o informació original per tal de permetre la comparació amb les còpies aportades.

#### **4.2.4. Dret a no presentar dades i documents no exigits per les normes o que ja estiguin en poder de les administracions**

Aquesta lletra conté també dos drets clarament diferenciats, tot i que tant l'un com l'altre persegueixen la mateixa finalitat, la de simplificar i agilitzar el procediment, en consonància amb el principi de celeritat. En primer lloc, es reconeix el dret a no presentar documents si no hi ha una norma aplicable al procediment que ha previst aquesta exigència, de manera que l'Administració que instrueix el procediment no pot requerir a la persona interessada l'aportació d'un document si no hi ha prèviament una norma, sia de rang legal o reglamentari, que permeti exigir aquest document. De totes maneres, és habitual que les normes d'aplicació es refereixin primer a documents concrets que s'han d'exigir a la persona interessada, i que tanquin amb una clàusula genèrica de l'estil "així com qualsevol altre document que l'òrgan competent consideri convenient per a comprovar que es compleixen els requisits exigits". En tot cas, si es requereix l'aportació d'un document que entenem que no resulta exigible segons el que preveu l'ordenament, es pot qualificar aquell requeriment com un acte de tràmit qualificat i per tant susceptible d'impugnació, si és que impedia la continuació del procediment, o decidia directament o indirectament sobre el fons de l'afer (art. 112.1 LPAC).

En segon lloc, l'altre dret previst en l'article 53.1.d de la LPAC és el de no presentar dades ni documents que ja es trobin en poder de les administracions públiques. La raó d'aquest dret resideix en la idea de no molestar la persona interessada més enllà del que és estrictament necessari, de manera que no s'ha de requerir l'aportació de dades o documents que l'interessat ja hagi aportat prèviament, o que estiguin en poder de les administracions, amb independència de qui hagi elaborat aquelles dades o documents. En l'àmbit de Catalunya la LRJPCat ja havia previst aquest dret en els termes recollits després per la LPAC. Així, en l'article 22.1.e de la LRJPCat es configura el dret de la mateixa manera que en l'art. 53.1.d de la LPAC, en el sentit de no aportar dades i documents que es troben en qualsevol Administració.

Aquest dret s'ha de posar també en connexió amb l'art. 28 de la LPAC, relatiu als documents aportats pels interessats al procediment administratiu. En aquest precepte es determina en l'apartat 1 l'obligació dels interessats d'aportar al procediment administratiu les dades i els documents exigits per les administracions públiques d'acord amb el que disposa la normativa aplicable, sense perjudici que els interessats puguin aportar voluntàriament qualsevol altre document que considerin convenient. En l'apartat 2 es reconeix també el dret de l'art. 53.1.d de la LPAC, si bé aquí es preveu en el sentit que no es pot obligar als interessats a aportar documents que hagi elaborat qualsevol Administració, però sempre que l'interessat hagi expressat el seu consentiment perquè es consultin o sol·licitin els documents. I s'afegeix que es presumeix el consentiment si no consta la seva oposició expressa o que la llei especial aplicable requereixi

un consentiment exprés, com seria en el cas de dades personals previstes a l'art. 7.2 i 7.3 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD).

Cal afegir en aquest punt que l'article 11 del Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la LOPD (RLOPD), permetia que amb motiu de sol·licituds fetes per mitjans electrònics en què l'interessat declarés dades personals que constaven a les administracions l'òrgan instructor pogués fer verificacions per a comprovar l'autenticitat de les dades. Doncs bé, aquest precepte del RLOPD va ser anul·lat per la Sentència de 15 de juliol del 2010 del Tribunal Suprem, secció 6a., recurs 23/2008, perquè entenia que autoritzava un tractament de dades personals sense consentiment ni habilitació legal.

Seguint amb l'art. 28 de la LPAC i la seva connexió amb l'art. 53.1.d, l'apartat 3 preveu també que les administracions públiques no requereixin als interessats dades o documents no exigits o ja aportats anteriorment per l'interessat. A aquests efectes, precisa però que l'interessat ha d'indicar en quin moment i davant quin òrgan administratiu va presentar els documents esmentats, i les administracions públiques els han de sol·licitar electrònicament a través de les seves xarxes corporatives o plataformes d'intermediació. També aquí es presumeix el consentiment de l'afectat per efectuar aquesta consulta o accés –tret que consti l'oposició expressa o que es requereixi consentiment exprés–, des del moment en què ha identificat aquell altre òrgan al qual havia presentat prèviament les dades o documents. En qualsevol cas, la LPAC obliga a informar prèviament dels seus drets en matèria de protecció de dades de caràcter personal, cosa que s'ha de posar en relació amb l'art. 5 de la LOPD. En relació amb l'anterior, cal tenir en compte que l'art. 13 de la LPAC, en la llista de drets de les persones –no només dels interessats– en les seves relacions amb les administracions públiques, ha recollit expressament el dret a la protecció de dades de caràcter personal, i en particular a la seguretat i confidencialitat de les dades que figurin als fitxers, sistemes i aplicacions de les administracions públiques (art. 13.h LPAC).

#### **4.2.5. Dret a formular al·legacions, a utilitzar els mitjans de defensa i a aportar documents**

L'article 53.1.e de la LPAC determina que les persones interessades tenen dret "a formular al·legacions, utilitzar els mitjans de defensa admesos per l'ordenament jurídic, i a aportar documents en qualsevol fase del procediment anterior al tràmit d'audiència, que han de ser tinguts en compte per l'òrgan competent de redactar la proposta de resolució".

En termes semblants s'ha previst en l'article 22 de la LRJPCat, quan es reconeix en l'apartat 1.b el dret a participar en la presa de decisions, el dret d'audiència i el de presentar al·legacions, com a manifestacions del dret a una bona administració.

Aquest dret és una manifestació del principi de contradicció, en el sentit que permet que en el procediment no solament “parli” l’Administració, sinó també la persona interessada, mitjançant la formulació de les al·legacions que estimi oportunes, en defensa dels seus drets i interessos. Es tracta, doncs, d’un dret que permet la participació dels ciutadans en els procediments en què es prenen decisions que els poden afectar.

Encara que l’article 53.1.e de la LPAC es refereix al dret a presentar al·legacions, a utilitzar els mitjans de defensa i aportar documents abans del tràmit d’audiència, la realitat és que també durant aquest tràmit d’audiència la persona interessada pot formular al·legacions i aportar documents, ja que aquest tràmit respon precisament a la finalitat d’oir la persona interessada, i està expressament previst així en l’article 82 de la LPAC, com hem vist.

També hem de recordar aquí l’article 76 de la LPAC, que en el primer apartat ve a reproduir l’article 53.1.e de la LPAC, però l’article 76.2 afegeix la possibilitat de presentar al·legacions per denunciar defectes de tramitació, fins i tot un cop superat el tràmit d’audiència, ja que permet formular-les abans de la resolució definitiva. Com que la previsió es refereix a les al·legacions sobre defectes de tramitació, com ara l’incompliment de terminis o l’omissió de tràmits, l’article 76.2 de la LPAC assenyala que aquestes al·legacions poden donar lloc a l’exigència de responsabilitat disciplinària.

#### **4.2.6. Dret a obtenir informació i orientació**

L’art. 53.1.f de la LPAC conté el dret dels interessats 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 dur a terme”.

Semblaria que els beneficiaris d’aquest dret no haurien de ser únicament les persones interessades en un procediment, sinó qualsevol persona, ja que el dret a obtenir orientació o informació sembla que està pensat més aviat per a un moment anterior a l’inici del procediment, quan la persona es dirigeix a l’Administració per interessar-se per una qüestió concreta, amb la intenció de rebre assessorament sobre algun projecte o sol·licitud que es proposi realitzar.

S’hauria de tractar, doncs, d’un dret de les persones en general –no només dels interessats–, que a la vegada implicaria la imposició d’un deure a les administracions públiques, el de disposar d’uns serveis d’informació o assessorament, que s’acostumen a satisfer mitjançant atenció telefònica o unitats centralitzades d’informació. També és habitual que avui en dia es compleixi amb aquesta obligació d’informar, i, per tant, es respecti el dret que aquí analitzem –i que la LPAC només ha previst expressament per als interessats– a través de les webs institucionals de les administracions públiques.

#### **4.2.7. Altres drets dels interessats de l'art. 53.1 de la LPAC**

En la part final de la llista de drets dels interessats en els procediments administratius, l'art. 53.1 de la LPAC també fa menció als drets següents:

a) A actuar assistits d'un assessor quan ho considerin convenient en defensa dels seus interessos. Aquesta previsió s'ha de posar en relació amb l'art. 78.2 de la LPAC, en el qual en relació amb la pràctica de la prova, es determina que en notificar el lloc, data i hora en què s'ha de practicar, cal advertir a l'interessat del seu dret a nomenar tècnics perquè l'assisteixin. Així doncs, a banda de la possibilitat que l'interessat pugui designar un advocat com a representant segons el que hem vist en estudiar la figura de la representació, també existeix l'opció d'assessorar-lo únicament per a tràmits concrets, com seria en la pràctica d'una prova.

b) A complir les obligacions de pagament a través dels mitjans electrònics previstos a l'art. 98.2 de la LPAC. Aquest precepte té la finalitat de fixar de manera preferent, per al cas d'actes administratius que imposen el deure d'abonar una quantitat de diner a favor de les administracions, diversos sistemes de pagament per mitjans electrònics (targeta de crèdit i dèbit, transferència bancària, etc.).

c) Qualsevol altre dret reconegut a la Constitució i les lleis. Després de la relació de drets específics, l'art. 53.1 de la LPAC, en la seva darrera lletra (i) es remet a qualsevol altre dret que es pugui reconèixer a les persones, en qualsevol norma amb rang de llei. També podrien entrar en joc aquí els drets inclosos en la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, que reconeix entre altres el dret dels ciutadans a una bona administració, cosa que implica el dret que es tractin els seus assumptes imparcialment i equitativament i en un termini raonable.

#### **4.2.8. Dret a que es motivin les decisions adoptades en el procediment**

Encara que aquest dret no està previst com a tal en la llista de drets de l'article 53.1 de la LPAC, s'infereix de l'article 35 d'aquesta llei, en el qual s'imposa el deure de motivació de determinats actes administratius, com a requisit formal. Aquest deure de motivació esdevé, doncs, un dret de les persones interessades, i així s'ha configurat en l'article 22.1.c de la LRJPCat, quan es reconeix el dret a fer que les decisions de les administracions estiguin motivades, en els supòsits establerts legalment, amb una referència succinta als fets i als fonaments jurídics, amb la identificació de les normes aplicables i amb la indicació del règim de recursos que escaigui.

En relació amb aquest dret reconegut com a tal en la LRJPCat, la menció que fa als "supòsits establerts legalment" s'ha d'entendre com una remissió feta inicialment a l'article 54 de la LRJPA, i actualment a l'art. 35 de la LPAC, que conté una llista dels actes que s'han de motivar, sense perjudici del que es pu-



gui preveure en la legislació sectorial. D'altra banda, cal fer notar que l'article 22.1.b de la LRJPCat no es refereix únicament a la motivació dels actes sinó a les *decisions*, concepte que sembla que té un abast més ampli, que obligaria a justificar qualsevol tipus de decisió, com és el cas de les adoptades en assumptes sotmesos al dret civil o laboral.

#### **4.2.9. Drets dels interessats en procediments sancionadors**

Per als procediments sancionadors, l'art. 53.2 de la LPAC disposa que, a banda dels drets relacionats a l'art. 53.1 i que acabem d'analitzar, els interessats tenen també els drets següents:

a) A ser notificats dels fets que se'ls imputin, de les infraccions que aquests fets puguin constituir i de les sancions que, si s'escau, se'ls puguin imposar, així com de la identitat de l'instructor, de l'autoritat competent per imposar la sanció i de la norma que atribueixi aquesta competència.

Així doncs, atesa la naturalesa dels procediments sancionadors i els efectes clarament perjudicials que poden comportar la imposició d'una sanció administrativa, es reforça aquí el dret d'informació de l'interessat, per tal d'assegurar que el dret de defensa es pugui exercir amb la màxima intensitat. Val a dir que tota aquesta informació aquí relacionada des de l'òptica del dret de l'imputat a que se li notifiqui, està igualment prevista a l'art. 64 de la LPAC, en aquest cas com a contingut obligatori de l'acord d'iniciació del procediment sancionador.

La jurisprudència ha declarat reiteradament l'aplicació als procediments sancionadors els principis inherents al dret penal, encara que amb matisos. Així, el dret a conèixer l'acusació ha estat expressament reconegut a la Sentència del Tribunal Constitucional 35/2006, o també en la STC 205/2003, en la que es declarà vulnerat aquest dret en un cas en què s'havia sancionat un funcionari per unes declaracions a la premsa, sense concretar les que serien constitutives d'infracció.

També cal citar aquí, encara que no hagi estat recollit expressament per la LPAC, el dret de l'imputat en un procediment sancionador a no autoinculpar-se –no declarar contra si mateix– o el dret a guardar silenci (Sentències del Tribunal Constitucional 197/1995 i 74/2004).

b) A la presumpció de no-existència de responsabilitat administrativa mentre no es demostri el contrari.

Aquest dret s'ha de posar en connexió amb el dret a la presumpció d'innocència, dret consagrat a l'art. 24.2 CE, i que regeix amb tota la força en el procediment sancionador, tal com han declarat les Sentències del Tribunal Constitucional 129/2003 i 131/2003.

### **4.3. Drets de les persones en general en les relacions amb les AAPP**

A banda dels drets reconeguts per l'art. 53 de la LPAC a les persones interessades en els procediments administratius en què ostenten tal condició, com ja s'ha avançat, l'art. 13 de la LPAC conté també una llista de drets de les persones en general, en les seves relacions amb les administracions públiques. Com és obvi, aquests drets també poden ser esgrimits pels interessats en la tramitació dels seus procediments, en la mesura que es relacionen amb les administracions públiques. És per això que es mencionen a continuació.

És obligat subratllar la importància de l'article 13 de la LPAC, en la mesura que, com que conté un catàleg de drets de totes les persones davant totes les administracions, s'ha convertit en una mena d'estatut de la ciutadania que ha afavorit el coneixement més generalitzat d'aquests drets, tot i que malauradament encara no es pot dir que aquest conjunt de drets que s'hi preveuen sigui respectat sempre pels ens públics. Per la seva banda, la LRJPCat, en els articles del 21 al 28, ha inclòs una llarga llista de drets de la ciutadania davant les administracions, i en l'article 29 imposa a aquestes administracions l'obligació de garantir en les seves actuacions l'exercici i efectivitat dels drets de les persones.

#### **4.3.1. Drets relatius a l'ús de mitjans electrònics**

Com ja s'ha avançat, la LPAC ha integrat en el seu articulat els drets que havien estat reconeguts a la Llei 11/2007, amb la intenció de normalitzar i convertir en habitual la tramitació electrònica. No obstant això, en l'art. 13 de la LPAC es recullen expressament alguns drets específics, que s'han de posar en connexió amb altres previsions de la pròpia LPAC, i en particular amb l'art. 14.

En concret, en la llista hi trobem els drets "electrònics" següents, als apartats que s'indiquen en cada cas:

- a) A comunicar-se amb les administracions públiques a través d'un punt d'accés general electrònic de l'Administració.
- b) A ser assistits en l'ús de mitjans electrònics en les seves relacions amb les administracions públiques.
- c) A obtenir i utilitzar els mitjans d'identificació i signatura electrònica que preveu aquesta Llei.

### 4.3.2. Dret a utilitzar les llengües oficials

L'article 13.c de la LPAC preveu el dret "a utilitzar les llengües oficials en el territori de la seva comunitat autònoma, d'acord amb el que preveu aquesta Llei i la resta de l'ordenament jurídic".

Aquest dret deriva de la Constitució espanyola, que després d'establir en l'article 3.1 que el castellà és la llengua espanyola oficial de l'Estat i imposar el deure de conèixer-la i el dret a utilitzar-la, afegeix en l'article 3.2 que la resta de llengües espanyoles són també oficials en les comunitats autònomes respectives d'acord amb els seus estatuts.

Sobre la base d'aquesta regulació constitucional que preveu l'oficialitat d'altres llengües diferents del castellà, hi ha diverses comunitats autònomes que disposen de lleis pròpies de normalització lingüística, en les quals es proclama l'oficialitat de la llengua pròpia de la comunitat autònoma. És el cas del País Basc, Catalunya, Galícia, el País Valencià, les Illes Balears i Navarra.

Aquest marc legal que acompanya la previsió de l'article 13.c de la LPAC s'ha de preveure amb la regulació més completa i exhaustiva de l'article 15 de la LPAC, que analitzarem a continuació.

#### Procediments tramitats per l'Administració general de l'Estat

L'article 15.1 de la LPAC disposa que la llengua dels procediments tramitats per l'Administració general de l'Estat és el castellà. Això no obstant, inclou a continuació que els interessats que es dirigeixin als òrgans d'aquesta administració central emplaçats en el territori d'una comunitat autònoma poden utilitzar també la llengua que hi sigui cooficial. Així, doncs, els interessats en un procediment, residents en qualsevol de les comunitats autònomes mencionades abans (País Basc, Catalunya, Galícia, País Valencià, Illes Balears i Navarra), que es dirigeixen a un òrgan de l'Administració de l'Estat amb seu en aquests territoris poden utilitzar la llengua que hi és cooficial diferent del castellà. I aquest dret es refereix no solament a les comunicacions mitjançant document escrit, sinó també a les fetes de forma oral o servint-se de qualsevol altre mitjà de comunicació.

En aquests supòsits, si l'interessat ha optat per la llengua cooficial pròpia de la comunitat autònoma, el procediment s'ha de tramitar en aquesta llengua escollida per l'interessat. Ara bé, l'incís final del segon paràgraf de l'article 15.1 de la LPAC afegeix que, si en el procediment administratiu concorren diverses persones interessades i hi ha discrepància pel que fa a la llengua, el procediment s'ha de tramitar en castellà, si bé els documents o testimonis (còpies dels documents) que requereixin els interessats s'han d'expedir en la llengua escollida pels interessats mateixos. Amb aquesta previsió s'harmonitza el principi d'eficàcia que ha de regir l'actuació de les administracions –ja que és indesitjable i contrari a aquest principi que es tramiti un mateix procediment en més

d'una llengua– amb el dret a utilitzar les llengües de tots els interessats, perquè es permet que aquests interessats puguin sol·licitar que se'ls expedixin els documents o testimonis en la llengua de la comunitat autònoma per la qual havien optat.

### **Procediments tramitats per les administracions de les comunitats autònomes i ens locals**

L'article 15.2 de la LPAC disposa que en els procediments tramitats per aquestes administracions l'ús de la llengua s'ha d'ajustar a allò que preveu la legislació autonòmica corresponent. Aquesta remissió té conseqüències pràctiques només en aquelles comunitats autònomes que tenen reconeguda com a llengua cooficial una llengua diferent del castellà. I s'ha de subratllar que la legislació a què remet l'article 15.2 de la LPAC no solament s'aplica a l'Administració autonòmica, sinó també a les entitats locals que pertanyen a aquella comunitat autònoma.

Cal atènyer-se, doncs, a la legislació autonòmica, que pot establir l'obligació dels òrgans de les administracions d'aquesta comunitat autònoma a utilitzar amb caràcter general la seva llengua pròpia en totes les actuacions i comunicacions. Aquest és el cas de l'article 6 de l'EAC, en el qual es configura el català com la llengua d'ús normal i preferent a les administracions de Catalunya, i si bé la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, de 28 de juny, ha declarat que no es qüestiona la constitucionalitat de l'afirmació que el català és la llengua d'ús normal de les administracions, per contra sí que n'ha qüestionat la proclamació com a llengua d'ús preferent.

Sigui com sigui, les legislacions autonòmiques que promouen l'ús de la llengua pròpia han de respectar l'article 15.3 de la LPAC, en el qual s'estableix que l'Administració que instrueix el procediment en la llengua pròpia de la comunitat autònoma ha de traduir al castellà els documents, expedients o parts d'aquests documents i expedients que hagin de tenir efecte fora del territori de la comunitat autònoma i els documents dirigits als interessats que així ho sol·licitin expressament. Així, doncs, la LPAC –tal com ja havia fet l'art. 36 de la LRJPA– preveu dues excepcions al possible ús de la llengua autonòmica i imposa el deure de traducció al castellà:

a) quan l'interessat ho sol·licita expressament, de manera que no n'hi ha prou d'haver utilitzat el castellà en la comunicació dirigida a l'Administració, sinó que és necessari sol·licitar la traducció expressament; i

b) quan el document ha de tenir efecte fora del territori de la comunitat autònoma, com és el cas d'una notificació dirigida a un interessat que resideix fora d'aquest territori.

Cal fer una precisió respecte a aquest últim supòsit de la traducció quan el document té efecte fora de la comunitat autònoma. I és que el mateix article 15.3, en el seu incís final, disposa que no és necessari fer la traducció al castellà si el document ha de tenir efecte en el territori d'una altra comunitat autònoma en què sigui cooficial la mateixa llengua diferent del castellà. Aquest és el cas d'una notificació del Govern de les Illes Balears feta en català a una persona resident a Catalunya, en què no és necessària en principi la traducció al castellà ja que en totes dues comunitats autònomes és cooficial el català.

#### **4.3.3. Dret a l'accés a la informació pública, arxius i registres**

Com s'ha dit anteriorment, l'art. 105 de la Constitució Espanyola disposa a la seva lletra b) que la llei regularà: "L'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, tret en allò que afecti la seguretat i defensa de l'Estat, la investigació dels delictes i la intimitat de les persones". La llei que va regular inicialment aquest dret va ser la LRJPA, que en el seu art. 35.h) el recollia en la seva relació de drets dels ciutadans i el desenvolupava al seu art. 37, si bé aquests dos preceptes de la LRJPA es van modificar per la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Tal com s'ha avançat, aquest és un dret que correspon a totes les persones, no només als interessats en un procediment administratiu, i permet accedir a tota la informació que està en poder de les administracions públiques i els subjectes vinculats, entesa com a continguts o documents, sigui quin sigui el seu format o suport (art. 12 de la Llei 19/2013). Val a dir que la Llei catalana 19/2014, que regula també el dret d'accés a la informació pública, legitima expressament com a titulars del dret totes les persones majors de setze anys.

El dret d'accés està directament vinculat al principi de transparència –recollit com a principi general d'actuació a l'art. 3.1.c) de la Llei 40/2015–, que es pretén reforçar amb les lleis recentment aprovades, amb les quals es pretén dotar la ciutadania d'una capacitat d'escrutini de la gestió pública –com a eina per combatre la corrupció–, alhora que fomenta la participació de les persones en els assumptes públics. Cal tenir en compte en aquest punt que en dotar la ciutadania d'una arma d'intervenció i control dels subjectes públics, s'estimula indirectament aquests subjectes a actuar correctament, en ser conscients que amb posterioritat qualsevol persona podrà revisar la seva actuació. Així mateix, atès que el dret d'accés a la informació pública permet a les persones accedir a documentació generada en procediments en els quals no havien estat part, els permet també defensar els seus interessos en altres procediments, en poder acreditar l'existència d'un precedent administratiu que els resultaria favorable. És a dir, que l'interessat en un procediment –o el seu representant– hauria de tenir ben present la possibilitat d'utilitzar com a mitjà de defensa informació que està en poder de l'Administració, encara que s'hagués generat en el marc d'altres procediments en els que no s'és interessat, i a la qual es podria accedir en exercici d'aquest dret que aquí s'analitza.

La Llei 19/2013 ha vingut a reforçar molt el contingut i abast del dret d'accés a la informació pública, si bé això no significa que sigui un dret absolut, sinó que està sotmès a uns límits. D'una banda, l'art. 14 determina que el dret d'accés es pot limitar quan pugui generar un perjudici a altres drets o interessos allà previstos (seguretat nacional, defensa, relacions exteriors, seguretat pública, etc.). D'altra banda, l'art. 15 preveu els límits derivats del dret a la protecció de dades de caràcter personal, el qual té el caràcter de dret fonamental, ja que si bé no està recollit expressament com a tal en l'articulat de la Constitució Espanyola, el Tribunal Constitucional ha declarat que s'infereix de l'article 18.4 de la Constitució Espanyola, i està regulat en la Llei orgànica 15/1999, de protecció de dades de caràcter personal. Doncs bé, segons disposa l'art. 15.1 de la Llei 19/2013, el dret a la protecció de dades personals prevaldrà amb caràcter general quan la informació pública a la qual es pretén accedir conté dades personals especialment protegides relatives a terceres persones. S'entenen com a tals les vinculades tradicionalment al concepte de la intimitat (ideologia, religió, salut, vida sexual, etc.). En el cas de dades personals que no tinguin aquest caràcter especialment sensible, l'art. 15.3 disposa que caldrà efectuar una ponderació suficientment raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets de les persones de qui consten les dades a la informació sol·licitada, i a tal efecte relaciona uns criteris de ponderació a tenir en compte.

La Llei 19/2013 regula el procediment a seguir per a les sol·licituds d'accés a la informació pública, i fixa amb caràcter general el termini màxim d'un mes per a la notificació de la resolució corresponent. En cas de no rebre resposta en aquest termini es pot entendre desestimada la sol·licitud, i tant per a aquest supòsit com per al cas de rebre la resolució expressa desestimatòria –en tot o en part– es preveu un mecanisme d'impugnació específic i substitutiu dels recursos administratius ordinaris, que consisteix en una reclamació davant el Consell de Transparència i Bon Govern (CTBG). No obstant això, la mateixa Llei 19/2013 preveu que les comunitats autònomes puguin crear organismes independents equivalents per a la resolució de les reclamacions en aquesta matèria. Això és el que ha fet la Llei catalana 19/2014, en la qual s'atribueix tal facultat a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP).

#### **4.3.4. Dret a ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i funcionaris**

La lletra e) de l'art. 13 de la LPAC recull el dret dels ciutadans “a ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i els empleats públics, que han de facilitar l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions”.

Aquest dret està vinculat al règim de responsabilitat disciplinària aplicable als empleats públics, en el qual es preveuen diferents tipus de falta administrativa, que pot ser molt greu, greu o lleu, en funció de la gravetat de la vulneració d'aquest dret a ser tractat amb respecte i deferència.

### **4.3.5. Dret a exigir les responsabilitats de les administracions públiques**

L'art. 13.f de la LPAC atribueix als ciutadans és el dret “a exigir les responsabilitats de les administracions públiques i autoritats, quan així correspongui legalment”.

Aquest precepte està directament relacionat amb diferents supòsits en què es dóna lloc a la responsabilitat administrativa, ja sigui de l'Administració Pública, com de les autoritats o personal al seu servei. En el primer cas, es refereix al règim de la responsabilitat patrimonial de l'Administració Pública, que parteix del dret de totes les persones a ser indemnitzades per les lesions que pateixin en els seus béns i drets a conseqüència del funcionament dels serveis públics, dret reconegut en l'article 106.2 de la Constitució Espanyola, i desenvolupat als art. 32 i següents de la Llei 40/2015.

Per altra banda, també es refereix a l'exigència de responsabilitat de les autoritats i el personal al servei de l'Administració Pública. Cal fer notar en aquest punt que l'art. 13.f de la LPAC es refereix només a les autoritats, però l'art. 36 de la Llei 40/2015 es refereix a la responsabilitat “de les autoritats i personal al servei de les administracions públiques”. En aquest sentit, existeixen diversos preceptes de la LPAC i la Llei 40/2015 en els quals s'ha previst tal responsabilitat, com és el cas de no abstenir-se quan concorre una causa per a això (article 23.5 de la Llei 40/2015), o l'incompliment dels terminis de tramitació dels procediments (article 21.6 de la LPAC).

### **4.3.6. Dret a la protecció de dades de caràcter personal**

La LPAC ha afegit en el catàleg de drets dels ciutadans una menció expressa al dret a la protecció de dades de caràcter personal, en concret, amb el redactat següent: “A la protecció de dades de caràcter personal, i en particular a la seguretat i confidencialitat de les dades que figurin als fitxers, sistemes i aplicacions de les administracions públiques”.

Val a dir que aquest dret no estava expressament recollit en el catàleg precedent de l'art. 35 de la LRJPA, però no es tracta d'un dret innovat per la LPAC, ja que és un dret fonamental, que troba el seu encaix en l'art. 18.4 de la Constitució Espanyola, segons ha declarat reiteradament el Tribunal Constitucional en diverses Sentències, per totes la 292/2000, de 30 de novembre. És aquest un dret fonamental del qual en són titulars totes les persones físiques –no jurídiques– i que entra en joc davant qualsevol recollida i tractament de dades personals efectuada tant pel sector públic com pel sector privat. Cal acudir en aquest punt a la definició del concepte dada personal: “qualsevol informació relativa a una persona identificada o identificable”. Com ja s'ha avançat, el contingut d'aquest dret fonamental està regulat avui a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, la qual però quedarà substituïda pel nou Reglament de Protecció

de Dades aprovat en l'àmbit de la Unió Europea el mes d'abril de 2016, i que té prevista la seva entrada en vigor l'any 2018 (Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell).

#### 4.4. Els terminis administratius

Els terminis i termes administratius estan regulats en els articles del 29 al 33 de la LPAC, i es tracta d'un aspecte que té una importància capital en el desenvolupament i resolució del procediment. Aquests preceptes es refereixen al principi general d'obligació de complir els terminis i termes, al sistema per a fer-ne el còmput, a l'ampliació i la reducció. El factor temps és un element transcendental en els procediments administratius, i opera de manera decisiva en l'eficàcia de les actuacions del ciutadà, i en la de la successió d'actes que integren un procediment.

El primer que hem de fer és distingir entre els conceptes de *termini* i *terme*.

a) **Terme** és el moment temporal concret en el qual com a màxim es pot fer una actuació integrada en un procediment administratiu.

b) **Termini** és l'espai de temps de què es disposa per a fer una actuació.

#### Exemples de terme i termini

Un terme és, per exemple, fins a les 14.00 hores del dia 31/12/2012. I podem parlar, per exemple, d'un termini d'un mes, o de deu dies.

L'article 29 de la LPAC fixa com a punt de partida l'obligació de respectar els termes i terminis, i disposa que els que estableix aquesta llei o altres lleis obliguen les autoritats i el personal al servei de les administracions competents per a tramitar els afers, i també els interessats en aquests afers. La LPAC preveu determinades conseqüències a l'incompliment dels terminis, com, per exemple, la responsabilitat disciplinària si no es resol expressament en termini (art. 21.6). D'altra banda, el temps marca la durada de l'*iter* o camí procedimental, i si es consumeix el termini sense notificar la resolució del procediment, es poden produir determinades conseqüències que ja hem vist, com és el cas de la caducitat o el silenci administratiu.

Finalment, cal mencionar aquí també l'article 48.3 de la LPAC, la redacció del qual disposa que la realització d'actuacions administratives fora del termini establert només implica l'anul·labilitat si així ho imposa la naturalesa del terme o termini, com és el cas de la prescripció o la caducitat. Per tant, encara que l'article 29 imposa l'obligació de respectar els terminis, la conseqüència normal del fet que l'Administració els incompleixi és una simple irregularitat no invalidant, sense perjudici dels efectes derivats del silenci o de la possible exigència de responsabilitat als empleats públics i autoritats corresponents. En canvi, si és el particular el qui incompleix els termes o terminis, com a regla general les conseqüències tenen més abast, i en moltes ocasions comporta la ferma i inimpugnabilitat de l'acte, o bé la pèrdua del dret al tràmit o acció corresponent.



#### 4.4.1. El còmput dels terminis

Un dels principis que regeix en el procediment administratiu és el d'antiformalisme, però l'aplicació d'aquest principi en cap cas no evita les conseqüències fatals que pot arribar a tenir l'incompliment d'un termini, encara que només sigui per un dia. A tall d'exemple, la presentació d'un recurs administratiu un dia més enllà d'aquell en què finia el termini, comporta inevitablement la inadmissió d'aquest recurs (art. 116.d LPAC), fins i tot en aquells casos en què hauria estat viable. Per això cal prestar molta atenció a les regles sobre el còmput dels terminis, atesos els efectes perjudicials que pot tenir una simple equivocació d'un dia.

##### Terminis assenyalats per hores

La LRJPA no regulava el còmput dels terminis per hores, tot i que existia, ja durant la seva vigència, algun procediment en què la normativa reguladora fixava terminis per hores, a causa de la concurrència d'unes causes especials d'urgència que ho justifica. La LPAC sí ha incorporat ja en l'art. 30 aquest supòsit, i en el seu 1r apartat disposa que si els terminis s'assenyalen per hores, s'entén que aquestes són hàbils, sense perjudici que per llei o en el dret de la Unió Europea es disposi un altre còmput. I afegeix el mateix precepte que són hàbils totes les hores del dia que formin part d'un dia hàbil. Així doncs, el que determina el caràcter hàbil d'una hora és el fet de formar part d'un dia hàbil, de manera que caldrà estar al que disposa al respecte l'art. 30.2, que s'analitzarà a continuació.

Preveu també l'art. 30.1 que el còmput s'ha de fer d'hora a hora i de minut a minut des de l'hora i el minut en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte de què es tracti, i no poden tenir una durada superior a vint-i-quatre hores, ja que en tal cas el termini s'hauria d'expressar per dies.

##### Exemple de termini per hores

A tall d'exemple, si contra l'acte d'inadmissió d'asil polític notificat a les 15.00 hores es pot presentar una petició de reexamen en el termini de 24 hores, aquest termini s'inicia en l'instant en què es produeix la notificació (15.00 hores) i finalitza a les 15.00 hores de l'endemà, sempre que sigui un dia hàbil.

##### Terminis assenyalats per dies

L'article 30.2 de la LPAC disposa que, sempre que per llei o en el dret de la Unió Europea no s'expressi un altre còmput, quan els terminis s'assenyalin per dies, s'entén que són hàbils, i s'exclouen del còmput els dissabtes, els diumenges i els declarats festius. Cal destacar aquí la novetat que ha suposat –respecte la regulació prevista a la LRJPA– la previsió del caràcter festiu dels dissabtes, de manera que s'ha equiparat a la regulació del procés contencións administratiu, és a dir en seu judicial.

L'article 30.2 de la LPAC afegeix que, si els terminis s'assenyalen per dies naturals perquè ho declara així una llei o el dret de la Unió Europea, s'ha de fer constar aquesta circumstància en les notificacions corresponents. Aquesta obligació d'advertir a l'interessat obeeix al fet que la regla general és que els terminis per dies siguin hàbils.

Pel que fa al *dies a quo* o data d'inici del còmput, l'article 30.3 de la LPAC disposa que els terminis per dies es computen a partir de l'endemà del dia en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte, o des del següent a aquell en què es produeix l'estimació o la desestimació per silenci administratiu. És a dir que aquí opera la regla tradicional de *dies a quo non computator in termino*, tal com es declara en la Sentència de 24 de juny del 2011 del Tribunal Suprem, secció 4a., recurs 2899/2007. D'acord amb això, en una notificació que ens practiquen un dilluns dia 1 d'un mes qualsevol i amb la qual ens atorguen un termini de cinc dies per a fer un tràmit, el termini comença l'endemà, dimarts, dia 2, i s'acaba el dilluns dia 8 si no hi ha entremig cap altre dia festiu, a banda del dissabte i diumenge.

### **Terminis assenyalats per mesos o anys**

Igual que fa l'article 30.3 de la LPAC per a l'inici de còmput en terminis per dies, l'article 30.4 disposa que els terminis per mesos o anys es computen a partir de l'endemà del dia de la notificació o publicació de l'acte, o també des de l'endemà d'aquell en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte, o també des del següent a aquell en què es produeix l'estimació o la desestimació per silenci administratiu. El problema que es donava en el còmput dels terminis per mesos o anys durant la vigència de la LRJPA és que regulava el dia d'inici del còmput, tal com s'acaba d'exposar, però no resolva la manera en què es computava, cosa que va generar molta conflictivitat pel que fa a la determinació del dia final.

#### **Exemple de termini per mesos**

Si davant una notificació practicada el 15/02 disposem d'un termini d'un mes per a interposar un recurs d'alçada, aquest termini comença l'endemà, és a dir el 16/02, però quan finalitza?

Després d'una certa conflictivitat jurisprudencial, ja en el tram final de vigència de la LRJPA, la jurisprudència era pacífica, i mantenia que, encara que el còmput d'un mes s'inicia el 16/02, el dia final del còmput d'un mes és el 15/03, és a dir, el dia corresponent a l'ordinal que coincideix amb el de la data de notificació.

En definitiva, el resultat és el de la regla coneguda com "de data a data". Certament, resulta inadmissible la tesi contrària, és a dir, sostenir que, notificat l'acte el 15/02, s'inicia el còmput el 16/02 i fineix el 16/03. Aquesta situació comportaria que dins del termini d'un mes tindríem inclosos dos dies amb el mateix ordinal i de mesos diferents (16/02 i 16/03), circumstància que evidencia que, si s'admetia aquesta opció, en realitat el termini seria d'un mes i un dia. Una mostra del criteri que hem exposat el tenim en la Sentència de 19 de maig del 2010 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 297/2005.

La LPAC ha incorporat expressament la regulació de la data final del termini per mesos o anys, i ho ha fet assumint el criteri jurisprudencial que s'acaba d'exposar. Així, l'art. 30.4 precisa que el termini conclou el mateix dia en què es va produir la notificació, la publicació o el silenci administratiu el mes o l'any de venciment.

I el mateix art. 30.4 de la LPAC, en el seu incís final afegeix que, si en el mes de venciment no hi ha un dia equivalent a aquell en què comença el còmput, s'entén que el termini expira l'últim dia del mes. Aquesta previsió intenta posar solució a uns casos molt concrets, aquells en què el mes en què fineix el termini és més curt que aquell en què s'ha produït la notificació. Però cal parar atenció que ho fa amb una redacció imprecisa, ja que quan es refereix al dia equivalent –ja en el mes de venciment– a “aquell en què comença el còmput”, convidaria a cercar, com a dia final del còmput, un dia que en puritat cau ja fora del termini.

Per exemple, el termini d'un mes davant una notificació practicada el 30/07 comença a córrer el 31/07, i si anem a buscar el dia equivalent a aquell en què comença el còmput, però ja al mes d'agost, ens n'aniríem al 31/08, i en ser un dia que existeix, semblaria que aquest dia estaria inclòs dins del termini, quan no és així perquè el darrer dia seria el 30/08 (l'equivalent al dia de notificació). En realitat, l'incís esmentat està pensat per als casos en què el mes de venciment és més curt que el mes en què s'ha produït la notificació, publicació o silenci. Aquest seria el cas d'una notificació practicada el 30/01, en què el termini d'un mes començaria el 31/01 i aniríem a buscar el 30/02 com a dia final, però com que aquesta data no existeix, el termini expira l'últim dia d'aquest mes, és a dir, el 28/02 o 29/02, segons que correspongui.

### **Regles comunes per als terminis assenyalats per dies, mesos i anys**

L'article 29.5 de la LPAC disposa que, si l'últim dia del termini és inhàbil, s'entén prorrogat al primer dia hàbil següent. Així, si l'últim dia del termini coincideix amb un dissabte o diumenge, es prorroga fins al dilluns, i si aquest dilluns també és festiu, al dimarts.

Precisament aquestes circumstàncies temporals van concórrer el 2005, quan el 14/08, dia en què acabava un termini per a presentar un recurs d'alçada, era un diumenge, i el dilluns, 15/08, era festiu, i van donar lloc al fet que el Tribunal Suprem revoqués la decisió d'inadmissió d'un recurs (Sentència de 16 de juny del 2008, secció 5a., recurs 1093/2007).

L'article 30.6 de la LPAC disposa que, quan un dia és hàbil en el municipi o la comunitat autònoma en que resideix l'interessat, i inhàbil a la seu de l'òrgan administratiu, o al revés, es considera inhàbil en tot cas. Referent a això, la jurisprudència<sup>13</sup> ha precisat que el concepte *residència de l'interessat*, a efecte de considerar que en aquell municipi un dia és festiu, es refereix a la consideració

<sup>(13)</sup>Sentència de 15 de març del 2011 del Tribunal Superior de Justícia del País Basc, secció 2a., recurs 254/2009.

de residència “legal i habitual”, de manera que no és d’aplicació en cas de festivitat al municipi on la persona interessada està de vacances, o de manera temporal.

L’article 30.7 de la LPAC disposa que l’Administració general de l’Estat i les de les comunitats autònomes, amb subjecció al calendari laboral, han de fixar en el seu àmbit respectiu, el calendari de dies inhàbils als efectes de còmput de terminis. Per al cas del calendari de les comunitats autònomes, el precepte imposa que ha de comprendre els dies inhàbils de les entitats locals corresponents al seu àmbit. Aquest calendari s’ha de publicar abans del començament de cada any, al diari oficial que correspongui i en altres mitjans de difusió que en garanteixin un coneixement generalitzat.

En relació amb el calendari i els dies festius, es fa necessari advertir que, en el còmput dels terminis aplicables durant la tramitació dels procediments administratius, el mes d’agost té la consideració d’hàbil, a diferència del que passaria en la tramitació del procés contencións administratiu, en seu judicial, en què amb caràcter general és inhàbil (art. 128.2 LJCA). Una mostra del caràcter hàbil del mes d’agost en el còmput dels terminis administratius la tenim en la Sentència de 24 de novembre del 2009 del Tribunal Suprem, secció 8a., recurs 241/2007, per la qual es qualificava d’inadmissible, pel fet de ser extemporani, un recurs d’alçada presentat el 8 de setembre contra una notificació de l’1 d’agost, en matèria disciplinària de jutges i magistrats.

En la mateixa línia imposada per l’art. 30.7 d’obligar a publicar el calendari de dies inhàbils als efectes de còmput de terminis, per tal de garantir-ne un coneixement generalitzat, l’art. 31 de la LPAC obliga també a publicar els dies i l’horari en què han d’estar obertes les oficines que prestin assistència per a la presentació electrònica de documents.

### **Ampliació de terminis**

L’article 32.1 de la LPAC disposa que l’Administració pot concedir, d’ofici o a petició de l’interessat, l’ampliació dels terminis establerts que no excedeixin la meitat d’aquests, tret que hi hagi un precepte en contra, com és el cas de l’article 68.2 de la LPAC. Es configura, doncs, l’ampliació de terminis com una facultat de l’òrgan competent, i s’ha de fonamentar en el fet que les circumstàncies aconsellen l’ampliació, sempre que no es perjudiquin drets de tercers.

Com s’ha dit, la pròrroga o ampliació no pot excedir la meitat del termini original que s’ha d’ampliar. De manera que, si el termini inicial era de deu dies, només es pot ampliar cinc dies més com a màxim. Al costat d’aquesta limitació, l’article 32.1 de la LPAC obliga a notificar l’acord d’ampliació als interessats.

#### **Oficines obertes al públic**

L’article 30.8 de la LPAC disposa que la declaració d’un dia com a hàbil o inhàbil a l’efecte de còmput de termini no determina per si mateix el funcionament dels centres de treball de les administracions, l’organització del temps de treball o el règim de jornada i horaris d’aquestes administracions. Així, pel fet que els divendres siguin hàbils a l’efecte de còmput de terminis, no significa que les oficines de les administracions estiguin obertes al públic durant tot el dia de divendres, matí i tarda.

L'art. 32.2 de la LPAC preveu una regla especial per al cas de procediments tramitats per les missions diplomàtiques i oficines consulars, així com per a aquells que se substancien a l'interior però que exigeixen completar algun tràmit a l'estranger o en els quals intervinguin interessats residents fora d'Espanya. Per a aquest supòsit es preveu l'aplicació en tot cas de l'ampliació dels terminis pel temps màxim permès.

Per al cas en què l'ampliació la sol·liciti l'interessat, l'article 49.3 disposa que tant aquesta petició com la decisió d'ampliar el termini s'ha de produir abans del venciment del termini de què es tracti. I és que és obvi que no es pot ampliar allò que ja ha vençut. Cal assenyalar també aquí que els acords sobre ampliació de terminis no són susceptibles de recurs (art. 32.3 *in fine*), ja que es tracta d'actes tràmit no qualificats, i en tot cas haurien de ser motivats, perquè ho imposa de manera específica l'article 35.1.e de la LPAC.

Finalment, l'art. 32.4 de la LPAC determina que si una incidència tècnica ha impossibilitat el funcionament ordinari del sistema o l'aplicació que correspongui, i fins que no se solucioni el problema, l'Administració pot determinar una ampliació dels terminis no vençuts, i ha de publicar a la seu electrònica tant la incidència tècnica esdevinguda com l'ampliació concreta del termini no vençut. Cal advertir aquí davant eventuais abusos d'aquest privilegi, que recauria sobre l'Administració la càrrega de provar la concurrència de les circumstàncies esmentades.

A l'últim, cal advertir que no s'ha de confondre l'ampliació de terminis que veiem aquí de l'article 32 de la LPAC amb la suspensió del termini màxim per resoldre –i la consegüent ampliació– prevista als articles 21.5 i 23 de la LPAC, referida només al cas excepcional en què el nombre elevat de sol·licituds o persones afectades comporta la impossibilitat de resoldre en el termini màxim previst a l'efecte.

Així, semblaria que l'art. 32 de la LPAC –que és l'equivalent a l'art. 49 de la LRJPA– només permetria ampliar el que es denomina “terminis-tràmit”, i així ho han declarat diverses sentències (per totes, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Canàries de 22 de febrer de 2013 –Recurs contencións 188/2011). Però el cas és que també existeix algun pronunciament que avalava l'aplicació de l'art. 49 de la LRJPA –i per tant l'art. 32 de la LPAC– per ampliar el termini màxim del procediment (Sentència del Tribunal Suprem de 22 de febrer de 2013).

### **Tramitació d'urgència**

Igual que en el cas de l'ampliació, l'Administració també pot acordar aquí, quan ho aconsellin raons d'interès públic, sia d'ofici o a petició de la persona interessada, l'aplicació de la tramitació d'urgència al procediment (art. 33 de la LPAC). La conseqüència aquí és que els terminis es redueixen a la meitat, excepte aquells relatius a la presentació de sol·licituds o recursos. Igual que en

l'ampliació de terminis, aquí tampoc no es pot interposar recurs contra l'acord de tramitació d'urgència. I també s'ha de motivar aquest acord, per imposició de l'article 35.1.e de la LPAC.

### **El còmput del termini màxim de tramitació del procediment**

Ja sabem que tot procediment ha de tenir un termini màxim per a notificar la resolució expressa, el que disposi la norma que regula el procediment, sense que aquest termini pugui superar el de sis mesos, tret que ho determini així una norma amb rang de llei o així ho prevegi el dret de la Unió Europea (art. 21.2 de la LPAC). I si la norma reguladora del procediment no ha previst termini màxim, aquest termini ha de ser el de tres mesos, previst amb caràcter supletori a l'article 21.3 de la LPAC.

Ara veurem quan comença el còmput del termini màxim de tramitació dels procediments (**dies a quo**), segons disposa l'article 21.3 de la LPAC, que ha diferenciat segons el tipus de procediment:

**a) Iniciats d'ofici.** Es compta des de la data de l'acord d'iniciació. Cal subratllar, doncs, que no s'inicia el còmput el dia de la data de notificació, ni l'endemà d'aquesta data, sinó el mateix dia de l'acord d'inici.

**b) Iniciats a sol·licitud de l'interessat.** S'inicia el còmput en la data en què la sol·licitud té entrada al registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a la seva tramitació (en termes semblants ho preveu l'article 41.7 de la LRJPCat). I com sap el ciutadà la data en què arriba al registre electrònic esmentat si la va presentar en suport paper i no electrònic, per exemple, en una oficina de Correus? Doncs ho sap perquè, en el termini de deu dies a partir de la recepció, s'ha de comunicar al sol·licitant la data de recepció de la sol·licitud per part de l'òrgan competent, a més del termini màxim per a resoldre i notificar el procediment i els efectes de superar aquest termini sense resolució expressa, perquè l'article 21.4 de la LPAC així ho imposa, tal com ja hem vist.

Dins la data final del termini màxim del procediment (**dies ad quem**) no solament s'ha d'haver dictat la resolució, sinó que cal que s'hagi notificat (art. 21.2 de la LPAC). Ara bé, l'aplicació sense més d'aquesta previsió pot comportar que la persona interessada provoqui la caducitat del procediment o un silenci estimatori mitjançant actuacions tendents a evitar la pràctica de la notificació dins del termini màxim. Amb la finalitat d'evitar aquesta situació, es va introduir ja a la LRJPA (art. 58.4) la redacció avui prevista a l'art. 40.4 de la LPAC, per tal que l'intent de notificació degudament acreditat serveixi a l'efecte d'entendre que s'ha respectat el termini màxim del procediment. En relació amb l'art. 58.4 de la LRJPA que va precedir l'art. 40.4 de la LPAC, la Sentència de 17 de novembre del 2003 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs de cassació en interès de Llei núm. 128/2002, en relació amb un procediment sancionador en matèria de transports terrestres, va fixar com a doctrina legal

que el llavors incís de l'article 58.4 de la LRJPA referent a l'intent de notificació degudament acreditat es referia a l'intent de notificació personal per qualsevol procediment que complís les exigències legals, però que resultés infructuós per qualsevol circumstància i que quedés degudament acreditat.

Sobre la base d'aquesta doctrina legal fixada el 2003 pel Tribunal Suprem, es podia entendre que serviria qualsevol intent de notificació acreditat, és a dir que n'hi hauria prou, per a evitar els efectes de la consumació del termini màxim del procediment, amb el primer dels dos intents de notificació preceptius. Algunes sentències<sup>14</sup> exigeixen que s'hagin produït els dos intents de notificació personal preceptius abans de la consumació del termini màxim del procediment, criteri que afavoreix els interessos del ciutadà i perjudica els de l'Administració. Al respecte, sembla més raonable però considerar, als efectes esmentats d'entendre que s'ha respectat el termini màxim del procediment, que serveix el primer intent de notificació. Val a dir que així es preveu expressament a l'art. 104.2 de la Llei 58/2003, General Tributària, i ho considerarà també així el Tribunal Suprem en la seva sentència de data 16/6/2014 (recurs 1457/2012).

<sup>(14)</sup>Sentència de 7 d'octubre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 40/2010 dictada en un procediment sancionador, en matèria de costes; i Sentència de 12 de setembre del 2011 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Secció 5a., recurs 424/2009, dictada també en un procediment sancionador, en matèria d'estrangeria.

El còmput del termini màxim per a resoldre i notificar un procediment es pot suspendre en uns supòsits determinats, previstos amb caràcter general a l'article 22 de la LPAC. Cal precisar que en aquests casos no se suspèn el procediment, sinó el còmput del termini màxim, i la jurisprudència ha declarat que aquesta suspensió és automàtica quan concorre algun dels supòsits que es recollien a l'art. 42.5 de la LRJPA, i que avui estan inclosos de manera equivalent a l'art. 22.1 de la LPAC, juntament amb algun altre. Val a dir, però, que al costat d'aquests supòsits de suspensió potestativa, l'art. 22.2 de la LPAC ha afegit tres supòsits en què la suspensió és preceptiva. Primerament, els supòsits en què l'Administració *pot* acordar la suspensió del termini són aquests:

a) Quan s'ha de requerir a qualsevol interessat per a l'esmena de deficiències o l'aportació de documents, pel temps que transcorri entre la notificació del requeriment i el seu compliment efectiu per part del destinatari, o, si no es dona compliment al requeriment, pel del termini concedit, tot plegat sense perjudici del que preveu l'article 68 de la LPAC. Com ja hem dit en tractar la fase inicial del procediment, la superació del termini concedit en el requeriment sense esmenar el defecte de la sol·licitud provoca que es tingui per desistit el sol·licitant.

b) Quan s'ha d'obtenir un pronunciament previ i preceptiu d'un òrgan de la Unió Europea, pel temps que transcorri entre la petició, que s'ha de comunicar als interessats, i la notificació del pronunciament a l'Administració instructora, que també se'ls ha de comunicar.

c) Quan hi hagi un procediment no finalitzat en l'àmbit de la Unió Europea que condicioni directament el contingut de la resolució de què es tracti, des que es tingui constància de la seva existència, fet que s'ha de comunicar als

interessats, fins que es resolgui, fet que també s'ha de notificar. Aquest supòsit de suspensió es refereix a un supòsit que vindria a ser equivalent al de la suspensió per la concurrència d'una qüestió prejudicial, però el procediment que originaria tal suspensió no seria judicial sinó administratiu. Es refereix doncs al supòsit en què s'està pendent del pronunciament d'un òrgan de la Unió Europea, el qual podria determinar la resolució del procediment intern en el qual procedeix aplicar la suspensió.

d) Quan se sol·licitin informes preceptius a un òrgan de la mateixa Administració o d'una de diferent, pel temps que transcorri entre la petició, que s'ha de comunicar als interessats, i la recepció de l'informe, que igualment se'ls ha de comunicar. Cal parar atenció al fet que per a aquesta suspensió s'exigeix únicament que els informes siguin "preceptius", de manera que no s'exigeix addicionalment que siguin "determinants", com succeïa amb l'art. 42.5.c de la LRJPA. El concepte d'*informe preceptiu* és clar, ja que es refereix als informes que obligatòriament s'han de sol·licitar perquè ho imposa així una norma. En relació amb aquest concepte d'informe "determinant" que ara no s'exigeix per a la suspensió del termini del procediment, la jurisprudència precisava que es donava en aquell informe que revesteix una rellevància particular, que permet a l'òrgan resoldre amb rigor i certesa<sup>15</sup>.

<sup>(15)</sup>Sentència de 18 de febrer del 2004 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 152/2002, a propòsit d'uns informes sol·licitats a l'Advocacia de l'Estat del Ministeri d'Hisenda i a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, previstos al Reglament que regula el procediment de restitució o compensació de béns confiscats per l'Estat a persones jurídiques vinculades a partits polítics.

Però afegeix l'art. 22.1.d que en aquest supòsit de petició d'informes preceptius, la suspensió no pot excedir en cap cas els tres mesos, i que en cas de no rebre's l'informe en el termini indicat, el procediment prossegueix. Però aquí es planteja un problema, com és el de continuar la tramitació d'un procediment sense un informe que forçosament ha d'existir en el procediment, pel seu caràcter preceptiu. Així, per al cas de prosseguir el procediment sense aquest informe, es podria invocar l'anul·labilitat de la resolució final, per el cas d'haver-se dictat sense tenir en compte l'informe esmentat; o fins i tot es podria plantejar la nul·litat de ple dret, en base a la causa de l'art. 47.1.e de la LPAC, atès que la manca d'aquest informe preceptiu, en determinats casos podria comportar que s'hagués prescindit totalment i absolutament del procediment.

e) Quan s'han de fer proves tècniques o anàlisis contradictòries o diriments proposades pels interessats, durant el temps necessari per a la incorporació dels resultats a l'expedient.

f) Quan s'inicien negociacions amb vista a la conclusió d'un pacte o conveni en els termes previstos en l'article 86 de la LPAC (terminació convencional), des de la declaració formal sobre això i fins a la conclusió sense efecte, si escau, de les negociacions esmentades, fet que s'ha de comunicar als interessats, fins que l'Administració en tingui constància, fet que també se'ls ha de comunicar.



**g)** Quan per resoldre el procediment sigui indispensable obtenir un pronunciament previ per part d'un òrgan jurisdiccional, des del moment en què se sol·licita, fet que s'ha de comunicar als interessats, fins que l'Administració en tingui constància, fet que també se'ls ha de comunicar.

Com s'ha avançat, l'art. 22.2 de la LPAC ha afegit uns supòsits en els quals la suspensió del còmput del termini màxim legal per resoldre un procediment i notificar la resolució no seria potestativa, sinó que està configurada de manera automàtica. Aquests casos de suspensió obligatòria són els següents:

**a)** Quan una Administració requereix una altra perquè anul·li o revisi un acte que entengui que és il·legal i que constitueixi la base per al qual la primera hagi de dictar en l'àmbit de les seves competències, en el supòsit previst a l'art. 39.5 de la LPAC. Es refereix aquest precepte al cas ja previst a l'art. 44 de la LJCA de litigis entre administracions públiques, per als quals existeix la possibilitat d'un requeriment potestatiu, en substitució als recursos administratius i amb caràcter previ al recurs contenciós administratiu. La suspensió del procediment es produirà des que s'efectua el requeriment esmentat, fins que s'atengui o es resolgui el recurs contenciós administratiu que en el seu cas s'hagués interposat. En tot cas, s'ha de comunicar a l'interessat tant la formulació del requeriment com el seu compliment, o la resolució judicial del recurs contenciós administratiu, si procedeix.

**b)** Quan l'òrgan competent per resoldre decideixi portar a terme alguna actuació complementària de les previstes a l'art. 87 de la LPAC, a les quals ja hem fet referència.

**c)** Quan es promogui incident de recusació, des del seu plantejament i fins que sigui resolta pel superior jeràrquic del recusat, en consonància amb el previst a l'art. 24 de la Llei 40/2015.

A aquests supòsits generals de suspensió n'hi cal afegir algun altre que ha previst l'ordenament per als procediments iniciats d'ofici desfavorables per a l'interessat, i de manera específica la LRJPCat per als sancionadors:

**a)** Si el procediment es paralitza per causa imputable a l'interessat, s'interromp el còmput del termini per a notificar la resolució (art. 25.2 LPAC i 55.2 i 106.4.b LRJPCat).

**b)** Se suspèn el còmput del termini màxim del procediment sancionador si a la vegada es tramita un procés judicial penal pels mateixos fets, o per altres fets racionalment impossibles de separar (art. 106.4.a LRJPCat). Aquest seria un exemple de prejudicialitat penal que, tot i no estar expressament previst ni a la LPAC ni a la Llei 40/2015, s'ha d'entendre clarament aplicable, pel caràcter preferent de la jurisdicció penal.

#### 4.5. Les notificacions administratives

Com a punt de partida, cal recordar aquí que l'article 39.1 de la LPAC estableix que els actes de les administracions subjectes al dret administratiu es presumeixen vàlids, i produeixen efectes des de la data en què es dicten, tret que s'hi disposi una altra cosa. Així, en allò que aquí ens interessa, regeix el principi d'eficàcia dels actes, en el sentit que despleguen els efectes que tenen de manera immediata, circumstància que està vinculada a la presumpció de validesa. Hi ha, però, diversos supòsits en què s'exceptua aquest principi d'eficàcia immediata, entre els quals figura el cas en què es demora a fer-ne la notificació o publicació (art. 39.2 LPAC). Encara que estigui previst com a excepció, aquesta demora en realitat no té gaire d'excepcional, ja que pràcticament sempre hi ha algun interessat a qui afecta l'acte administratiu, i llavors sempre s'exigeix la notificació als interessats (art. 40 LPAC). I òbviament, els efectes de l'acte no es despleguen mentre els interessats no en coneixen el contingut.

El primer que hem de tenir clar de la notificació és que no forma part de l'acte administratiu, sinó que el segueix, és un fet posterior. Per això es diu que l'acte té una vida jurídica independent, sense que es pugui dir la mateixa cosa de la notificació. La notificació pot afectar la vinculació o subjecció del ciutadà a l'acte, fins al punt de tenir importants conseqüències, però no afecta en cap cas l'existència o validesa de l'acte administratiu. Això ens porta a l'afirmació següent: la notificació no és requisit de validesa de l'acte, sinó d'eficàcia.

Com hem avançat, l'article 40.1 de la LPAC determina que s'han de notificar a les persones interessades les resolucions i els actes administratius que afectin els seus drets o interessos, notificació que s'ha de fer segons els termes previstos als articles 41 i següents de la LPAC. Per tant, és obligat notificar a les persones interessades qualsevol acte administratiu, sia resolutori o de tràmit, sempre que afecti els seus drets o interessos legítims. Aquesta notificació a la qual es refereix la LPAC consisteix en la comunicació o posada en coneixement de l'acte administratiu a les persones interessades. La notificació té una funció doble:

- a) Constitueix una condició per a l'eficàcia dels actes administratius. Mentre no es notifica l'acte, les persones interessades no en coneixen el contingut, de manera que no poden estar obligades a complir-lo.
- b) Actua com a pressupòsit que permet començar a computar els terminis d'impugnació de l'acte notificat. Per tant, els terminis de què disposen les persones interessades per a impugnar aquest acte no comencen a transcórrer mentre no es practica correctament la notificació.

A continuació analitzarem separatament els diferents requisits que han de complir les notificacions administratives perquè puguin produir els efectes que en principi tenen vinculats (eficàcia de l'acte notificat i inici del còmput del termini de recursos). I ja podem avançar que en aquells casos en què no es compleixin els requisits esmentats estem davant una notificació defectuosa. El tema de les notificacions defectuoses ha estat abordat a bastament per la jurisprudència, i referent a això, resulta d'utilitat acudir a la Sentència de 2 de juny del 2011 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 4028/2009, relativa a unes sancions imposades en matèria tributària, en la qual es fan un seguit de consideracions generals sobre les notificacions administratives. En relació amb això, el Tribunal Suprem comença recordant que l'eficàcia de les notificacions està estretament vinculada a les circumstàncies concretes del cas, la qual cosa no impedeix, però, que es puguin establir un seguit de paràmetres que permetin abordar l'eficàcia de les notificacions amb cert grau d'homogeneïtat.

Com a punt de partida, recordeu que tal com ha assenyalat el Tribunal Constitucional, els actes de notificació "compleixen una funció rellevant, ja que, en donar notícia de la resolució corresponent, permeten a l'afectat adoptar les mesures que estimi més eficaces per als seus interessos, singularment l'oportuna interposició dels recursos procedents" (STC 155/1989, de 5 d'octubre), "i té la finalitat material de fer avinent als seus destinataris els actes i resolucions a fi que aquests puguin adoptar la conducta processal que considerin convenient a la defensa dels seus drets i interessos i, per això, constitueixen un element fonamental del nucli de la tutela judicial efectiva sense indefensió garantida en l'art. 24.1 CE" (STC 59/1998, de 16 de març).

Val a dir, però, que des de la perspectiva de la possible lesió del dret fonamental consagrat en l'article 24.1 de la CE, en la Sentència de 19 de gener del 2012 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 4954/2009, dictada en matèria tributària, s'ha recordat que, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, únicament produeix la lesió esmentada la denominada *indefensió material* i no pas la formal, és a dir quan s'impedeix el compliment de la finalitat de la notificació, tendent a comunicar la resolució en termes que permetin mantenir les al·legacions o formular els recursos previstos en l'ordenament, de manera que es causi un perjudici real i efectiu per als interessats afectats. El Tribunal Suprem afegeix que això implica, bàsicament, que si malgrat els vicis en la notificació es pot afirmar que l'interessat va arribar a conèixer l'acte per qual-sevol mitjà, o que si no ho va fer va ser exclusivament per la seva negligència o mala fe, no es podrà al·legar cap lesió de les garanties constitucionals, atès el principi d'antiformalisme i el principi general de bona fe.

#### 4.5.1. Requisits subjectius de la notificació

Respecte dels requisits subjectius de la notificació podem distingir dos subjectes:

- **Subjecte actiu.** Pel que fa al subjecte actiu, és a dir, l'òrgan administratiu a qui correspon notificar l'acte, l'art. 40.1 de la LPAC atribueix tal funció al mateix òrgan qui ha dictat l'acte o resolució, sense precisar que ho hagi de fer la persona titular d'aquest. En conseqüència, sembla que la posada en

coneixement o trasllat de l'acte a la persona interessada podria executar-se per part de qualsevol empleat públic adscrit a l'òrgan autor de l'acte.

- **Subjecte passiu.** Pel que fa al subjecte passiu, és a dir, la persona destinatària de la notificació de l'acte, és en principi la persona interessada (40.1 LPAC). Ara bé, la persona interessada pot designar un representant, i en aquest cas s'entén practicada la notificació quan la rep el representant (art. 5 i 66 LPAC).

Quan es tracta d'una sol·licitud amb diversos interessats, les notificacions s'han de fer al representant o persona interessada que s'ha designat expressament a aquest efecte, i si no s'ha fet aquesta designació, a la persona que figura en primer terme en la sol·licitud conjunta (art. 7 LPAC), tal com hem avançat en parlar del requisits subjectius, en veure la persona interessada en el procediment.

#### Vegeu també

Els requisits subjectius de la sol·licitud els estudiem en el subapartat 2.1.1 d'aquest mòdul.

#### 4.5.2. Requisits objectius de la notificació

L'article 40.2 de la LPAC disposa que el contingut de la notificació ha d'incloure:

- a) El text íntegre de la resolució. De manera que és incorrecte remetre únicament la part dispositiva, és a dir, allò que figura en el *resolc*.
- b) La indicació de si l'acte posa fi o no a la via administrativa.
- c) L'expressió dels recursos que siguin procedents en via administrativa i judicial.
- d) L'òrgan davant el qual s'han de presentar els recursos.
- e) El termini per a interposar els recursos.

Aquests cinc elements que esmenta l'article 40.2 com d'obligada inclusió en la notificació, els podem classificar en dos grups. D'una banda, tenim el previst en la lletra *a*, referit al text íntegre de la resolució, i de l'altra, els previstos en les lletres de la *b* a la *e*, relatius tots als recursos que s'han d'interposar contra l'acte notificat, informació que globalment rep el nom de *peu de recurs*.

Si la notificació conté el primer dels requisits vistos, relatiu al text íntegre de la resolució, però no conté algun dels altres requisits, és a dir qualsevol dels relatius a la informació sobre els recursos que s'han d'interposar, ens trobem davant una notificació defectuosa, concepte abordat àmpliament per la jurisprudència, i que, encara que no està expressament previst com a tal en la LPAC, sí que es recullen a l'article 40.3 els efectes derivats d'aquesta notificació defectuosa. Aquest precepte disposa que en els supòsits en què no s'inclou en

la notificació alguna de les informacions que conformen el peu de recurs en principi aquesta notificació no té efectes, sense perjudici de l'efecte de considerar que s'ha respectat el termini màxim de tramitació (art. 40.4 LPAC).

L'article 40.3 de la LPAC es refereix, doncs, al fet que la notificació defectuosa impedeix en principi que l'acte desplegui els efectes que té, ja que l'Administració no té la certesa que la persona interessada se n'hagi assabentat. Passa la mateixa cosa, encara que no sigui expressament recollit per la LPAC, en aquells supòsits en què l'Administració no disposa de l'acusament de recepció o document que acrediti la notificació a la persona interessada, o bé quan en aquest document manca alguna de les informacions requerides, com, per exemple, la identitat de qui va rebre la notificació, cosa que veurem més endavant.

En els supòsits vistos de notificació defectuosa, el mateix destinatari de la notificació pot esmenar aquest defecte, en dos casos en què la LPAC presumeix que, per l'actuació que ha portat a terme l'interessat, es posa de manifest que ha tingut coneixement de la notificació. Els dos supòsits en què l'article 40.3 de la LPAC ha previst l'esmena per part de l'interessat mateix i que ens interessa remarcar són:

a) Quan l'interessat porti a terme actuacions que comporten el contingut i abast de la resolució o acte objecte de la notificació o resolució. Així, doncs, malgrat no tenir la certesa que l'interessat ha rebut la notificació, es presumeix aquesta circumstància pel fet que aquest interessat porta a terme algunes actuacions de les quals es pot deduir que en efecte coneix la notificació.

Per exemple, si es notifica a l'interessat la imposició d'una sanció en matèria de trànsit que comporta una multa econòmica i la retirada del permís de conduir, i sense tenir constància formal de la notificació, l'interessat fa l'ingrés de la multa de la manera indicada i posa a la disposició de la Prefectura Provincial de Trànsit el permís de conduir. D'això es pot deduir totalment que coneixia, doncs, el contingut i abast de la notificació.

b) Quan interposa qualsevol recurs que sigui procedent. Aquí també és lògic deduir que si la persona interposa el recurs que era procedent contra un acte administratiu és perquè en coneixia el contingut i els mitjans d'impugnació que tenia a l'abast<sup>16</sup>. Però cal subratllar que l'article 40.3 de la LPAC no es refereix a la interposició de "qualsevol recurs", sinó "qualsevol recurs que sigui procedent".

Continuant amb el mateix exemple de la sanció de trànsit notificada defectuosament, si contra aquesta sanció era procedent el recurs d'alçada, l'esmena del defecte per la interposició d'un recurs només es produirà amb la presentació del recurs d'alçada, perquè és el recurs procedent, però no si s'interposava un recurs contencions davant un òrgan jurisdiccional.

<sup>(16)</sup>Sentència de 27 de gener del 2010 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 316/2009, i també Sentència del Tribunal Suprem de 19 de gener del 2012, recurs 3792/2008.

Lligat amb això, és a dir amb els elements que han de figurar obligatòriament en tota notificació i les conseqüències que se'n deriven en cas d'incomplir-se aquests requisits i per tant de trobar-nos amb una notificació defectuosa, s'ha de tenir en compte el que diu l'article 40.4 de la LPAC.

#### **Article 40.4 de la LPAC**

"(...) només als efectes d'entendre completa l'obligació de notificar dins del termini màxim de durada dels procediments, n'hi ha prou amb la notificació que contingui si més no el text íntegre de la resolució, així com l'intent de notificació degudament acreditat."

El significat d'aquest precepte és que, malgrat estar davant una notificació defectuosa i per tant ineficax perquè no desplega els efectes que en principi té associats tota notificació que es practica correctament, si la notificació defectuosa s'ha practicat abans de transcórrer el termini màxim previst per al procediment, aquesta notificació defectuosa o intent de notificació degudament acreditat serveixen, únicament, a l'efecte d'entendre completa l'obligació de notificar la resolució dins d'aquest termini màxim. Aquesta mateixa solució es preveu per al cas de les notificacions electròniques, a l'art. 43.3 de la LPAC.

En el 5è. i darrer apartat de l'art. 40 de la LPAC s'ha afegit una previsió tendent a protegir el dret a la protecció de dades personals dels interessats, en aquells casos en què s'ha dictat un acte administratiu o resolució de forma acumulada, conforme a l'art. 57 de la LPAC, i que per tant procedeix notificar a més d'un interessat. El precepte pretén donar resposta a una pràctica seguida amb una certa freqüència, que no s'ajustaria a la legislació de protecció de dades personals. A tall d'exemple, aquest seria el cas de la interposició de diversos recursos per part d'una pluralitat d'interessats en un procediment selectiu, els quals es podrien acumular de conformitat amb l'art. 57 de la LPAC i dictar una sola resolució, però la notificació efectuada a cadascun dels interessats només hauria de contenir les dades personals de l'interessat al qui se li notifica, i no de la resta.

#### **4.5.3. Requisits de l'activitat de la notificació**

Pel que fa als requisits de l'activitat de la notificació, cal distingir el mitjà o forma, el lloc i el termini.

#### **Mitjà o forma de notificació**

L'art. 41 està dedicat a les condicions generals per a la pràctica de les notificacions, i a continuació els articles 42 i 43 contenen les previsions específiques per a les notificacions en paper i per mitjans electrònics, respectivament.

#### **Vegeu també**

El precepte de l'article 40.4 de la LPAC l'hem vist en abordar el termini màxim dels procediments en l'apartat 4.4.1.

L'art. 41.1 de la LPAC disposa en primer terme que les notificacions s'han de practicar per mitjans electrònics de manera preferent, i en tot cas, quan l'interessat està obligat a rebre-les per aquesta via, segons el que preveu l'art. 14 de la LPAC. No obstant això, l'art. 41.1 permet notificar per mitjans no electrònics en determinats supòsits:

- a) notificació efectuada en ocasió de compareixença espontània de l'interessat; o
- b) quan per assegurar l'eficàcia de l'actuació administrativa sigui necessari practicar la notificació per lliurament directe d'un empleat públic.

Amb independència del mitjà, l'art. 41.1 de la LPAC reconeix validesa a les notificacions sempre que permetin tenir constància del seu enviament o posada a disposició, de la recepció o accés per part del destinatari, de les seves dates i hores, del contingut íntegre, i de la identitat fidedigna del remitent i destinatari. I afegeix que l'acreditació de la notificació efectuada s'incorpora a l'expedient.

Els interessats que no estiguin obligats a rebre notificacions electròniques poden comunicar en qualsevol moment a l'Administració el mitjà que utilitzaran per a les notificacions successives (electrònic o paper). Per contra, en connexió amb l'art. 14 de la LPAC, es preveu també a l'art. 41.1 la possibilitat d'establir l'obligació de practicar electrònicament les notificacions per a determinats procediments i per a certs col·lectius de persones físiques.

L'art. 41.2 de la LPAC preveu dos supòsits en els que les notificacions no es poden efectuar per mitjans electrònics:

- a) quan l'acte s'ha d'acompanyar d'elements que no siguin susceptibles de conversió en format electrònic; i
- b) quan la notificació conté mitjans de pagament a favor dels obligats, com ara xecs.

En la línia de la regulació precedent i de la doctrina jurisprudencial, l'art. 41.3 de la LPAC reitera que en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, la notificació s'ha de practicar pel mitjà indicat per aquell, tret que estigui obligat a rebre-la per mitjans electrònics. En cas que no es pogués efectuar segons l'indicat a la sol·licitud, s'ha de practicar la notificació en qualsevol lloc adequat amb aquesta finalitat.

Quant als procediments iniciats d'ofici, l'art. 41.4 de la LPAC determina que només als efectes de la seva iniciació, les administracions poden consultar a l'INE les dades sobre el domicili de l'interessat recollides al padró municipal i remeses pels ens locals. Així, la notificació al domicili esmentat serviria

en principi només per a la notificació de l'acord d'iniciació del procediment, mentre que en els actes successius caldria estar al mitjà o domicili indicat per l'interessat.

L'art. 41.6 de la LPAC disposa amb caràcter general, tant per a les notificacions en paper com per les electròniques, que les administracions han d'enviar un avís al dispositiu electrònic i/o a l'adreça de correu electrònic de l'interessat que aquest hagi comunicat, per informar-lo de la posada a disposició d'una notificació a la seu electrònica de l'Administració o a l'adreça electrònica habilitada única. Afegeix, però, el precepte que la falta de pràctica d'aquest avís no impedeix que es consideri plenament vàlida la notificació, precisió que s'ha d'entendre referida al cas en què no es practica l'avís esmentat, però sí la notificació de forma vàlida.

Per a tancar el precepte relatiu a les condicions generals de les notificacions, l'art. 41.7 de la LPAC es refereix al supòsit de la doble notificació d'un mateix acte, que s'havia plantejat sovint i havia donat lloc a pronunciaments judicials diversos. El precepte esmentat disposa que si es notifica l'acte per diverses vies, s'ha de prendre com a data de notificació la d'aquella que s'hagi produït en primer lloc. Així doncs, cal parar atenció a aquesta primera data de notificació, ja que serà la que provocarà l'inici del còmput dels terminis per a la interposició de recursos (l'endemà) o altres actuacions previstes a la notificació.

### **Notificacions en paper**

El primer que disposa l'art. 42.1 de la LPAC sobre aquestes notificacions practicades en format paper, és que igualment s'han de posar a disposició de l'interessat a la seu electrònica de l'Administració per tal que pugui accedir al seu contingut de manera voluntària. I en relació amb això, l'art. 42.3 de la LPAC disposa que si l'interessat accedeix al contingut de la notificació per via electrònica, se li ha d'oferir la possibilitat que la resta de notificacions es puguin efectuar a través de mitjans electrònics.

L'art. 42.2 de la LPAC es refereix al supòsit habitual de notificació practicada al domicili de l'interessat, per al qual preveu que si aquest no hi és, se'n pot fer càrrec qualsevol persona major de catorze anys que es trobi al domicili i faci constar la seva identitat. La LPAC ha recollit aquí un criteri jurisprudencial (per totes, la Sentència de 27 d'abril del 1994 del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia, recurs 285/1992), que resolva la situació anterior de la LRJPA, en la qual s'havia previst que "qualsevol persona" que es trobés al domicili se'n podia fer càrrec, sense fixar cap condició sobre la capacitat d'obrar d'aquesta persona. Aquesta jurisprudència també ha reiterat que la persona que se'n fa càrrec no ha d'estar incapacitada.

Val a dir que les previsions ara recollides a aquest precepte sempre han tingut una gran importància, no solament pel volum ingent de notificacions que han anat practicant les administracions en paper, sinó perquè la immensa mayo-



ria d'aquestes notificacions s'intenten practicar en el domicili particular de l'interessat, en unes hores en les quals no és al domicili. Això fa necessari afegir aquí alguna consideració més sobre la persona que pot fer-se càrrec de la notificació al domicili de l'interessat.

a) De l'exigència que sigui una persona que es trobi "en el domicili" es pot deduir que només se'n pot fer càrrec algú que es trobi a l'interior d'aquest domicili, i no pas, per exemple, el porter o conserge de la finca. Referent a això, després d'alguns pronunciaments contradictoris, finalment la jurisprudència<sup>17</sup> ha admès que en principi es pugui atorgar validesa a aquesta notificació rebuda pel porter o conserge, i aquesta mateixa doctrina serveix també per als vigilants de seguretat. A més, cal afegir que així s'ha previst expressament en l'article 111 de la Llei 58/2003, general tributària, en el qual s'han inclòs aquests treballadors entre les persones legitimades per a rebre notificacions.

(17) Sentència de 12 de maig de 2011 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 142/2008.

b) Com s'ha avançat, l'art. 42.2 de la LPAC –de la mateixa manera que feia la LRJPA– exigeix que la persona receptora distinta de l'interessat faci constar la seva identitat, sense més. Però a més de la identitat d'aquesta persona que rep la notificació, que s'ha d'identificar mitjançant el nom i cognoms, el NIF i la signatura, la jurisprudència exigeix que es faci constar la relació que hi ha entre aquesta persona que s'identifica i el destinatari de la notificació, sia un treballador, un familiar, o qualsevol altre tipus de vincle o relació que justifiqui la seva presència en el domicili de l'interessat. Ara bé, en cas de recepció per part d'un treballador, no cal la identificació del treballador sinó que es considera suficient fer constar el tampó o segell de l'empresa destinatària de la notificació<sup>18</sup>.

(18) Sentència de 2 de juny del 2011 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 4028/2009.

Afegeix l'art. 42.2 de la LPAC que, si ningú no es pot fer càrrec de la notificació, sia perquè no hi ha ningú en el domicili, o perquè qui es troba en el domicili no compleix els requisits establerts a l'efecte, el precepte disposa que s'ha de fer constar aquesta circumstància a l'expedient, juntament amb el dia i l'hora en què es va intentar la notificació, intent que s'ha de repetir una sola vegada i en una hora diferent, dins dels tres dies següents. Així, doncs, en cas de practicar-se la notificació per correu certificat i acusament de recepció, que és el sistema habitual de les administracions, el treballador de Correus o de l'empresa encarregada, o l'empleat públic a qui s'ha encomanat practicar la notificació, ha de fer constar en l'acusament de recepció les circumstàncies relatives al primer intent, és a dir el dia, l'hora, i l'absència o impossibilitat de lliurar-lo a algú que se'n pogués fer càrrec. I només en aquest supòsit –i no en uns altres, com, per exemple, el d'adreça incorrecta o de ser desconegut el destinatari– s'ha de fer un segon intent i tornar a anotar totes les circumstàncies del segon intent si no s'hagués pogut lliurar la notificació.

En relació amb l'exigència de fer el segon intent "en una hora diferent", que ja estava prevista a l'art. 59.2 de la LRJPA, es van plantejar molts dubtes sobre la seva interpretació. Finalment, en la Sentència de 28 d'octubre del 2004, el

Tribunal Suprem (secció 5a., recurs 70/2003) va fixar com a doctrina legal que el concepte d'una hora diferent es referia a l'existència de seixanta minuts de diferència entre el primer intent i el segon. La LPAC ha anat encara més enllà d'aquesta doctrina jurisprudencial, a fi d'apurar al màxim les possibilitats que es pugui practicar la notificació personal. Així, precisa que si el primer intent s'ha efectuat abans de les quinze hores, el segon intent s'ha d'efectuar després de les quinze hores i viceversa, i que cal deixar en tot cas almenys un marge de diferència de tres hores entre els dos intents.

Per al cas que el segon intent resulti infructuós, així com per al cas en què els interessats siguin desconeguts, o quan s'ignori el lloc de la notificació, cal acudir al previst a l'art. 44 de la LPAC, en el qual es disposa que per a aquests supòsits de notificació infructuosa, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat al BOE. Prèviament a tal publicació, amb caràcter facultatiu les administracions poden publicar un anunci al diari o butlletí oficial de la comunitat autònoma o província, al tauler d'edictes de l'Ajuntament de l'últim domicili de l'interessat o del consolat o secció consular de l'ambaixada corresponent. La menció al consolat o ambaixada corresponent s'ha d'entendre referida al cas en què l'últim domicili conegut de la persona interessada radiqui en un país estranger, i en el sentit que es refereix al tauler d'anuncis del consolat o ambaixada d'Espanya en el país estranger on està domiciliat l'interessat. Val a dir que les administracions poden establir altres formes de notificació complementàries. Però cal ressaltar que l'única publicació preceptiva per tal de considerar practicada la notificació, és la del BOE.

Val a dir que aquesta notificació per edictes és una solució prevista amb caràcter residual, per al cas en què no s'ha pogut notificar personalment a l'interessat l'acte administratiu. Així ho ha declarat el màxim intèrpret de la CE, i n'ha subratllat el caràcter "residual", "subsidiari", "supletori" i "excepcional", o d'"últim remei" (STC 65/1999, de 26 d'abril). En aquesta mateixa sentència, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que només es pot acudir a la notificació per edictes "quan es té la convicció o certesa de la inutilitat de qualsevol altra modalitat de citació". El Tribunal Constitucional<sup>19</sup> afegeix que, en el cas de notificacions de sancions administratives, hi ha un deure especial de diligència de l'Administració d'intentar la notificació en el domicili d'altres registres públics.

<sup>(19)</sup>STC 32/2008, de 25 de febrer, i 128/2008, de 27 d'octubre.

I en l'àmbit específic de les notificacions tributàries, cal tenir en compte el que preveu l'article 112 de la LGT, segons la redacció donada per la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible. Aquest precepte disposa, per al cas en què no s'ha pogut practicar la notificació personal al domicili fiscal o al designat a l'efecte per l'interessat, que ha de ser citat per a fer-ne la notificació per compareixença per mitjà d'anuncis que es publicaran, una sola vegada, en algun dels mitjans següents:

- la seu electrònica de l'organisme o

- el diari oficial corresponent.

Respecte al contingut de la notificació per edictes, l'anunci ha de reunir els mateixos requisits que la notificació personal, malgrat que es pot fer una indicació sumària del contingut de l'acte si la publicació íntegra en el diari o butlletí oficial pot lesionar drets o interessos legítims, segons el que preveu l'article 46 de la LPAC. En aquest cas, en tenir coneixement de la indicació sumària, l'interessat es pot dirigir a l'Administració i conèixer el contingut íntegre de l'acte. Entre aquests drets potencialment lesionats, aquí adquireix una importància especial el dret fonamental a la protecció de dades de les persones físiques que, com ja s'ha dit, està regulat en la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal. Un dels seus principis és el de qualitat de les dades, regulat en l'article 4, en virtut del qual no s'han de tractar –com és el cas de la publicació– més dades que les necessàries per a la finalitat perseguida.

### **Notificacions a través de mitjans electrònics**

Com s'ha avançat, la LPAC aposta clarament per aquest sistema de notificació, i la seva pràctica està regulada a l'art. 43. Aquest precepte disposa que les notificacions electròniques s'han de practicar mitjançant la compareixença a la seu electrònica de l'Administració, que s'entén produïda amb l'accés per part de l'interessat –o el seu representant– al contingut de la notificació, moment en el qual s'entén practicada la notificació.

Quan la notificació procedeix per mitjans electrònics, s'entén rebutjada quan hagin transcorregut deu dies naturals des de la posada a disposició de la notificació sense que s'accedeixi al seu contingut. Cal recordar aquí que l'art. 41.6 de la LPAC exigeix avisar a l'interessat –al dispositiu electrònic i/o adreça de correu electrònic– de la posada a disposició d'una notificació a la seu electrònica.

Finalment, l'art. 43.4 de la LPAC disposa que els interessats poden accedir a les notificacions des del punt d'accés general electrònic de l'Administració, que funciona com un portal d'accés.

## Termini de la notificació

L'article 40.2 de la LPAC disposa que tota notificació ha de ser cursada dins del termini de deu dies a partir de la data en què l'acte hagi estat dictat. Cal remarcar que aquest termini no és per a practicar la notificació, sinó perquè aquesta notificació sigui cursada, és a dir que es pot entendre que es refereix al termini perquè l'enviament surti de l'Administració i iniciï el viatge cap al domicili del destinatari, de manera que per a mesurar el compliment d'aquest termini, en el cas de notificacions en paper, s'ha de tenir en compte la data en què l'enviament es disposa a l'oficina de Correus.

No obstant això, no és gens estrany que s'incompleixi aquest termini, que es tracta, però, d'una simple irregularitat no invalidant, que no provoca per si mateixa cap conseqüència negativa en la validesa de la notificació, i encara menys en l'acte administratiu. En tot cas, la data de notificació que cal tenir en compte és la de la recepció del destinatari, el seu representant, o la persona que es va fer càrrec de la notificació.

### 4.5.4. Notificacions refusades

L'article 41.5 de la LPAC disposa que, si l'interessat o el seu representant rebutja la notificació d'una actuació administrativa, s'ha de fer constar a l'expedient, amb especificació de les circumstàncies de l'intent de notificació i el mitjà, i s'ha de donar per efectuat el tràmit i seguir el procediment.

Cal parar atenció al fet que la consideració de notificació refusada només es pot donar si el rebutjament prové de l'interessat o del seu representant, però no d'una altra persona, com ara la que es trobava en el domicili i tenia capacitat per a rebre-la.

En cas que el rebutjament provingués de l'interessat o del seu representant, ens trobem formalment amb una notificació refusada, cosa que ens porta a considerar que s'ha fet el tràmit corresponent, en el sentit que s'equipara aquesta situació a la pràctica de la notificació, de manera que l'acte comença a desplegar tots els efectes, i això sense que el destinatari hagi rebut la notificació, circumstància que òbviament solament a ell li és imputable<sup>20</sup>.

<sup>(20)</sup>Sentència de 2 de juny del 2011 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 4028/2009.

Aquests efectes que es produeixen a partir de la notificació refusada, igual que passava en la notificació practicada, són:

- a) L'acte esdevé eficaç, amb tot el que això significa.
- b) S'inicia el còmput dels terminis per a interposar els recursos corresponents.

En definitiva, que el refús de la notificació fet per l'interessat o el seu representant implica que es doni per feta la notificació, de manera que des de l'òptica de l'interessat no és una bona pràctica, ja que té el mateix efecte que si es rep la notificació, amb la diferència que el refús impedeix conèixer-ne el contingut.

#### 4.5.5. La publicació

L'article 45 de la LPAC disposa, al seu apartat 1, que els actes administratius s'han de publicar quan així ho estableixin les normes reguladores de cada procediment o quan ho aconsellin raons d'interès públic apreciades per l'òrgan competent. Un exemple seria el cas de les declaracions d'impacte ambiental, en què les normes que les regulen preveuen la seva publicació.

Afegeix l'art. 45.1 de la LPAC que procedeix la publicació i té els efectes de la notificació –és a dir que la substitueix–, en els casos següents:

- a) Quan l'acte té per destinatari una pluralitat indeterminada de persones (per exemple, l'acte pel qual es publica una convocatòria d'ajudes a la rehabilitació d'habitatges, en el qual es desconeix les persones que hi poden estar interessades); o quan l'Administració estima que la notificació feta a un sol interessat és insuficient per a garantir la notificació a tots els altres, de manera que, en aquest cas la publicació és addicional a la notificació que s'ha fet.
- b) Quan es tracta d'actes integrants d'un procediment selectiu o de concurrència competitiva de qualsevol tipus. En aquest cas, la convocatòria del procediment ha d'indicar el mitjà emprat on s'efectuaran les successives publicacions, i les que es portin a terme en llocs diferents no tenen validesa.

L'article 45.2 de la LPAC disposa que la publicació, com a sistema de notificació que és, ha de contenir els mateixos elements que els ja vistos en la notificació dels actes singulars, segons el règim previst en l'article 40.2 de la LPAC (text íntegre de la resolució i peu de recurs). També es permet aquí, en casos de publicació defectuosa, l'esmena derivada d'actuacions de l'interessat mateix, ja que l'article 45.2 de la LPAC remet al que preveu a aquest efecte l'article 40.3 de la LPAC.

#### Sistemes de notificació

S'ha de precisar que el concepte *publicació* no es refereix exclusivament al butlletí oficial sinó que inclou qualsevol sistema de notificació no personal, com és el cas de la publicació en la seu electrònica de l'organisme.

Pel que fa a la publicació d'actes que contenen elements comuns, l'article 40.2 de la LPAC disposa que es poden publicar de manera conjunta els aspectes coincidents, especificant-se només els aspectes individuals de cada acte. Aquest és el cas d'una resolució de nomenament de funcionaris.

Finalment, també és d'aplicació respecte a la publicació la cautela de l'article 46 de la LPAC ja vista, referent a la limitació de publicacions si es poden lesionar drets o interessos legítims.

## 5. La impugnació de l'activitat de l'Administració en via administrativa

Quan una persona considera que l'Administració ha adoptat alguna decisió que no s'ajusta a dret i sol·licita els nostres serveis professionals, li hem d'explicar primer que disposem d'un seguit d'instruments a fi que la mateixa Administració pugui revisar la seva actuació, com una manifestació del privilegi d'autotutela administrativa. Aquests instruments que permeten reaccionar en via administrativa i amb caràcter previ a l'exercici d'accions judicials, són els relatius als procediments de revisió d'actes administratius (revisió d'ofici i recursos administratius). Cal subratllar aquí que la LPAC ha suprimit les reclamacions prèvies a l'exercici d'accions civils i laborals, que sí estaven previstes a la LRJPA.

Com és natural, aquests mitjans d'impugnació dels actes administratius s'acostumen a exercir quan l'interessat considera –encertadament o no– que l'actuació administrativa vulnerava l'ordenament, és a dir que l'acte impugnat era invàlid. Per això, abans d'entrar en l'anàlisi dels procediments de revisió, es fa necessari recordar, encara que sigui de manera breu, les qüestions essencials relatives a la invalidesa dels actes administratius, ja que les hem de tenir en compte en la valoració sobre la viabilitat de les diferents accions que podem exercir com a representants dels ciutadans afectats.

### 5.1. La invalidesa dels actes

La teoria de la invalidesa dels actes administratius parteix de l'esquema general del dret civil.

En principi, un acte és invàlid quan està viciat en algun dels elements. Segons la importància del vici, la invalidesa pot tenir el grau de nul·litat o d'anul·labilitat. Quan es parla de la invalidesa de l'acte administratiu, es fa referència a una distinció entre tres graus o escales:

- a) nul·litat de ple dret,
- b) anul·labilitat i
- c) irregularitats no invalidants.

### 5.1.1. Actes nuls

La jurisprudència s'ha encarregat d'assenyalar que, en atenció a l'interès públic que persegueixen els actes administratius, només provoquen la nul·litat de ple dret aquelles infraccions gravíssimes, que són les previstes de manera taxada en l'article 47 de la LPAC, i per a apreciar-ne la concurrència s'aplica un criteri restrictiu, de manera que el vici de nul·litat ha de ser molt evident.

Els casos de nul·litat radical, també denominada *nul·litat absoluta*, o *de ple dret*, dels actes administratius són els següents:

a) Els que lesionen els drets i llibertats susceptibles d'empara constitucional. Aquest és el cas d'un acte que vulnera el dret a no ser discriminat per raó de sexe, edat, o qualsevol de les circumstàncies previstes en l'article 14 de la CE, en el qual es consagra el principi d'igualtat. O també un acte que vulneri el dret a la protecció de dades de caràcter personal (art. 18.4 CE), que com s'ha vist anteriorment ha recollit expressament la LPAC al seu art. 13.h.

b) Els dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori. Cal subratllar que el precepte exigeix que el vici d'incompetència sigui manifest, i relatiu a la matèria o el territori, i per tant no es refereix al cas d'incompetència jeràrquica, és a dir quan l'acte l'ha dictat un òrgan inferior al que era competent.

c) Els que tenen un contingut impossible.

d) Els que són constitutius d'infracció penal o es dicten com a conseqüència d'infracció penal. És el cas d'un acte dictat mitjançant prevaricació, és a dir que es dicta una resolució sabent que no és ajustada a dret.

e) Els dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert, o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de voluntat dels òrgans col·legiats. Aquesta lletra conté, doncs, dos supòsits clarament diferenciats, tot i que tenen en comú la vulneració flagrant de normes de tipus formal.

f) Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets no es tinguin els requisits essencials per adquirir-los. Per tant, no n'hi ha prou de la simple vulneració de l'ordenament jurídic per a determinar la nul·litat, sinó que es refereix a casos en els quals s'adquireixen facultats o drets en què manquen, no qualsevol dels requisits exigits, sinó els essencials. Si no és així, estem davant un acte anul·lable, però no nul de ple dret.

g) Qualsevol altre que s'estableixi expressament en una disposició de rang legal. Cal parar atenció al fet que es remet només a supòsits expressament previstos en lleis, no en reglaments. És el cas de l'article 103.3 de la LJCA, en el



qual, en relació amb l'execució de les sentències, es determina la nul·litat dels actes administratius contraris a les resolucions judicials que es dictin amb la finalitat d'eludir-ne el compliment.

### 5.1.2. Actes anul·lables

L'anul·lació és el tipus de sanció general que recau sobre els actes il·legals, i és més habitual que la nul·litat de ple dret. Per això en parlar dels actes anul·lables ens referim als que contenen infraccions de legalitat ordinària. Això no significa que qualsevol infracció imputable a un acte administratiu en generi l'anul·labilitat, sinó que es requereix també aquí una certa entitat en el vici, ja que en cas contrari estem davant una simple irregularitat no invalidant.

La regulació dels actes anul·lables la tenim en l'article 48 de la LPAC. El primer apartat defineix l'àmbit d'aquests actes amb una clàusula general, i disposa 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. Aquesta menció expressa a la desviació de poder s'ha d'entendre com una especificació de les infraccions ordinàries, i és una figura que l'article 70.2 de la LJCA defineix com l'exercici de potestats per a perseguir fins diferents dels fixats per l'ordenament.

L'article 48.2 de la LPAC matisa que, si la infracció de l'ordenament jurídic consisteix en un defecte de forma, aquest defecte només determina l'anul·labilitat en dos supòsits:

- a) Quan l'acte manca dels requisits formals indispensables per a aconseguir el fi que té.
- b) Quan dóna lloc a indefensió dels interessats.

Així, doncs, aquests defectes de forma es refereixen a vulneracions de les normes reguladores del procediment administratiu o d'altres elements formals de l'acte, com és el cas de la motivació. Imaginem un procediment administratiu en el qual s'ha omès algun tràmit obligat però s'han fet els indispensables o essencials. En aquest supòsit, aquesta vulneració formal no comporta l'anul·labilitat de l'acte, tret que s'hagi causat indefensió.

L'article 47.3 de la LPAC es refereix a una altra vulneració de l'ordenament jurídic de tipus formal, en aquest cas concretada en l'incompliment dels terminis administratius. El precepte disposa que la realització d'actuacions administratives fora del termini establert per a aquestes actuacions només implica l'anul·labilitat de l'acte quan així ho imposa la naturalesa del terme o termini. Aquest és el cas dels terminis de caducitat del procediment o prescripció per a l'exercici d'un dret o acció.

#### Vegeu també

Sobre la desviació de poder podeu consultar l'apartat 6.4.1.

#### Tràmit d'audiència

Un exemple clàssic de vici que pot comportar l'anul·lació de l'acte, des del punt de vista de la indefensió, és el d'haver prescindit del tràmit d'audiència en el procediment, de manera que no s'ha oït l'interessat. Però la indefensió, perquè tingui efectes anul·latius, ha de ser certa i efectiva, de manera que hagi impedit a l'interessat formular al·legacions durant el procediment. En cas contrari, és a dir si va poder fer al·legacions durant el procediment de manera que no se li va causar indefensió, l'omissió del tràmit no provoca l'anul·labilitat, sinó que es tracta d'una simple irregularitat no invalidant.

En aquests supòsits, per exemple si es dicta una resolució sancionadora quan el procediment ja ha caducat, o quan ha prescrit la infracció, la resolució és anul·lable. Però en altres casos, com és ara la superació del termini de tres mesos per a resoldre un recurs d'alçada, aquest incompliment es tracta d'una simple irregularitat que no invalida la resolució del recurs dictada una vegada superat aquest termini.

## 5.2. Sistemes de revisió dels actes. La revisió d'ofici

### 5.2.1. Revisió d'actes nuls

La regulació de la revisió d'ofici la tenim en l'article 106 de la LPAC, relatiu als actes o disposicions nuls, per haver incorregut en algun dels vicis de l'article 47, que en determinarien la nul·litat.

En essència, el que permet la revisió d'ofici és que l'Administració pugui declarar en qualsevol moment –sense límits temporals– la nul·litat de disposicions o actes fermes en via administrativa, amb el dictamen previ favorable del Consell d'Estat o òrgan equivalent de la comunitat autònoma (a Catalunya, la Comissió Jurídica Assessora, regulada per la Llei 5/2005, de 2 de maig).

### Iniciació del procediment de revisió d'actes nuls

El procediment de revisió d'actes nuls el pot iniciar d'ofici l'Administració però també a sol·licitud d'un interessat, opció aquesta última que permet qüestionar l'encert del terme que s'utilitza de *revisió d'ofici*. Quan és la persona afectada la que inicia el procediment, es denomina *acció de nul·litat*, opció que no està permesa en el cas d'impugnació de les disposicions, en les quals només és possible la revisió d'ofici per l'Administració. El procediment de revisió es pot iniciar en qualsevol moment, perquè es tracta d'una acció no subjecta a termini, ja que no prescriu mai.

### Desenvolupament del procediment

L'article 106.3 de la LPAC ha previst la possibilitat que l'òrgan competent per a la revisió, en relació amb accions de nul·litat exercitades per persones interessades, acordi motivadament la inadmissió a tràmit del procediment, sense necessitat de sol·licitar el dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan equivalent de la comunitat autònoma, en els casos següents:

- a) Quan la sol·licitud de nul·litat de l'acte no es basa en alguna de les causes de l'article 47.1 de la LPAC.
- b) Quan la sol·licitud manca manifestament de fonament.
- c) Quan s'han desestimat en el fons altres sol·licituds substancialment iguals.

Quan no concorre cap d'aquests supòsits d'inadmissió, s'ha de tramitar el procediment, en el qual s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència a totes les persones interessades, i això encara que l'article 106 de la LPAC no hagi previst aquest tràmit, ja que l'obligatorietat de fer-ho deriva dels principis generals del procediment administratiu, entre els quals el tràmit d'audiència té un caràcter essencial.

L'article 106.1 de la LPAC sí que exigeix prèviament, per a poder declarar l'acte nul al final del procediment de revisió, el dictamen favorable del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, de manera que aquest dictamen té un caràcter vinculant ja que no es pot declarar nul l'acte si el dictamen esmentat es va pronunciar desfavorablement. En rigor, és més correcte afirmar que el dictamen és *quasi vinculant*, ja que els efectes vinculants ho són si el dictamen és desfavorable a la nul·litat –la qual cosa impedeix declarar la nul·litat de l'acte–, però si el dictamen és favorable, l'òrgan resolutori pot declarar la nul·litat o rebutjar-la.

### **Terminació del procediment de revisió**

L'article 106.5 de la LPAC ha previst un termini màxim de sis mesos per resoldre aquest procediment i per notificar-ne la resolució, quan determina expressament els dos efectes següents per al cas d'incompliment d'aquest termini:

- a) Caducitat del procediment si l'havia iniciat l'Administració d'ofici.
- b) Silenci desestimatori si es va iniciar a sol·licitud de l'interessat, és a dir, mitjançant acció de nul·litat.

### **Límits de la revisió dels actes**

L'article 110 de la LPAC determina que les facultats de revisió (que inclou la revisió d'actes nuls de l'article 106 de la LPAC, però també la declaració de lesivitat de l'article 107 de la LPAC i la revocació d'actes de l'article 109 de la LPAC) no es poden exercir quan per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies l'exercici d'aquestes facultats resulti contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis.

Aquests límits –introduïts mitjançant conceptes jurídics indeterminats, amb la inseguretat que això implica– vénen a confirmar el caràcter excepcional d'aquests instruments de revisió, que no s'han d'entendre com a alternatius a la utilització dels recursos administratius. Així, doncs, fins i tot quan podríem estar davant d'un acte incurs en un dels casos taxats de nul·litat de l'article 47.1 de la LPAC, és aconsellable impugnar-lo mitjançant els recursos administratius ordinaris que després veurem, dins dels terminis previstos a aquest efecte, perquè, transcorreguts aquests terminis, ja ens movem en l'àmbit de

l'excepcionalitat, cosa que pot dificultar que l'acció prosperi, sia pel temps transcorregut o pel perjudici que es pot causar a altres particulars que haurien vist com el temps consolidava una situació, entre altres circumstàncies.

### **Efectes de la declaració de nul·litat**

L'article 106.4 de la LPAC permet a les administracions que, en la resolució per la qual declarin la nul·litat d'un acte o disposició, estableixin les indemnitzacions que siguin procedents a favor dels interessats, si s'han causat danys susceptibles de responsabilitat patrimonial. Per tant, en els casos en què s'havia instat per un interessat, en la sol·licitud de nul·litat s'hi pot incloure la pretensió d'indemnització, si concorren els supòsits previstos en els articles 32.2 i 34.1 de la Llei 40/2015. Per al cas de declaració de nul·litat d'una disposició, el precepte disposa que subsisteixen els actes fermes dictats en aplicació d'aquesta norma que es declara nul·la. En efecte, la declaració de nul·litat d'un reglament no comporta la nul·litat de tots els actes que es van dictar durant el temps que va ser vigent, ja que en cas contrari es generaria una gran inseguretat jurídica.

#### **5.2.2. Revisió d'actes anul·lables declaratius de drets: la declaració de lesivitat**

Com acabem de veure, l'Administració pot deixar sense efecte per si mateixa un acte nul de ple dret, mitjançant el procediment de l'article 106 de la LPAC. Per contra, no pot fer la mateixa cosa respecte als actes anul·lables –no nuls– favorables per als interessats, ja que l'anul·lació únicament la pot dur a terme un òrgan judicial, després que l'Administració hagi tramitat el procediment de lesivitat previst en l'article 107 de la LPAC. Aquest precepte disposa que les administracions poden declarar lesius per a l'interès públic (però no anul·lar) els actes favorables per als interessats que siguin anul·lables (supòsits de l'article 48 de la LPAC), a fi d'impugnar-los després davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

Aquí, doncs, el punt de partida és un acte favorable per a l'interessat, i amb posterioritat, l'Administració autora de l'acte considera que s'havia dictat amb infracció de l'ordenament, sense que es pugui acollir a cap dels supòsits de nul·litat de l'article 47.1 de la LPAC. És obvi que el procediment aquí l'inicia sempre d'ofici l'Administració, ja que parlem d'anul·lar un acte favorable a l'interessat, però lesiu per a l'interès públic.

La declaració de lesivitat amb la qual finalitza aquest procediment s'ha de fer abans que hagin transcorregut quatre anys des que es va dictar l'acte que es vol anul·lar. Cal atorgar l'audiència als interessats, i el termini màxim del procediment és de sis mesos. Superat aquest termini sense que s'hagi notificat –o intentat notificar– la resolució, es produeix la caducitat, perquè es tracta d'un procediment susceptible de produir efectes desfavorables a l'interessat (art. 25.1.b LPAC i 55.2 LRJPCat), ja que es vol anul·lar un acte que l'afavoria.

Una vegada feta la declaració de lesivitat amb la qual finalitza el procediment, l'Administració disposa d'un termini de dos mesos per a acudir a la jurisdicció contenciosa administrativa i impugnar l'acte mateix que ara es vol anul·lar. De conformitat amb l'article 46.5 de la LJCA, aquest termini de dos mesos es computa a partir de l'endemà de la data de resolució per la qual es declarava l'acte lesiu, i no pas de la notificació, cosa lògica ja que aquí qui interposa el recurs contenciós no és la persona a qui es notifica l'acte, sinó la mateixa Administració que el va dictar<sup>21</sup>.

(21) Sentència de 27 de juliol del 2007 del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, secció 4a., recurs 907/1999, en un procediment de lesivitat instat per la Comunitat de Madrid contra l'Acord de fixació del preu just del Jurat d'Expropiació Forçosa d'aquesta comunitat autònoma.

### 5.2.3. La revocació d'actes

La revocació d'actes està prevista en l'article 109.1 de la LPAC, i només opera en l'àmbit dels actes de gravamen o desfavorables, a diferència dels procediments que hem vist de revisió d'actes nuls i de lesivitat, que es poden referir a actes favorables per als interessats.

L'article 109.1 permet a les administracions aquesta revocació d'actes desfavorables sense límit temporal, és a dir en qualsevol moment, si bé aquí també entren en joc els límits que hem vist de l'article 110 de la LPAC, entre els quals figura el relatiu al "temps transcorregut". Es tracta d'una possibilitat que l'Administració pot utilitzar amb molt marge de discrecionalitat, ja que difícilment el ciutadà afectat es queixarà per la revocació d'un acte que li era desfavorable.

El mateix article 109.1 de la LPAC, però, introdueix uns límits concrets a l'ús d'aquesta potestat de revocació. Així, es pot revocar sempre que això no constitueixi una dispensa o exempció no permesa per les lleis, o sigui contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic.

Per exemple, en principi es pot revocar una sanció administrativa perquè es tracta d'un acte desfavorable, però no és lícit revocar aquesta sanció i mantenir-ne altres d'idèntiques imposades a d'altres persones en circumstàncies equivalents, ja que aquesta revocació singular atempta contra el principi d'igualtat.

### 5.2.4. La rectificació d'errors

Els actes administratius poden contenir errors, i d'aquesta possibilitat en deriva la raó de ser d'aquesta figura, regulada en l'article 109.2 de la LPAC, en el qual es disposa que les administracions poden rectificar en qualsevol moment, sia d'ofici o a instància dels interessats, els errors materials, de fet o aritmètics que hi hagi en els seus actes. Aquesta rectificació es pot portar a terme sense exigències procedimentals, ja que es tracta d'una modificació de l'acte amb un abast molt modest.

Ara bé, la jurisprudència ha traçat uns límits molt estrictes per a poder utilitzar aquesta figura de la rectificació d'errors, i ha declarat que no hi ha l'error rectificable quan l'apreciació d'aquest error implica judicis valoratius o exigeix una operació de qualificació jurídica, o bé quan la rectificació representa una

alteració fonamental en el sentit de l'acte. S'ha de tractar, a més, d'errors ostensibles, manifestos i indiscutibles, que s'evidencien per si mateixos i es poden rectificar de manera mecànica sense necessitat d'un procés mental de raonament, perquè en aquest cas ja no seria un error de fet, sinó de dret. Per tant, es pot impugnar qualsevol modificació d'un acte que es refugiï sota la figura de la rectificació d'errors, tal com va succeir en la Sentència d'1 de desembre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 7a, recurs 2/2011, sobre una correcció d'errors referent a un procediment de concurs de provisió per a determinats càrrecs entre membres de la carrera judicial. Aquesta sentència declarava el següent:

“El examen del expediente administrativo pone de manifiesto que en el informe que consta en los folios 17 del anexo incorporado al tomo I y 16 del tomo II del propio expediente, se reconoce que la ampliación incluida en aquella pretendida rectificación de errores, representa una «aclaración a los futuros petitionarios de dicha plaza», lo que va más allá, por su indudable contenido valorativo jurídico, de una mera rectificación e incide en aspectos puntuales del acto originario, al aplicar un criterio complementario, que no tiene cobertura normativa en el artículo 105 de la Ley 30/92, modificada por la Ley 4/99.”

### 5.3. Els recursos administratius

Els recursos administratius són un conjunt de mitjans de control que l'ordenament concedeix als ciutadans per reaccionar contra l'activitat presumptament il·legal de l'Administració a fi que aquesta revisi els seus actes, sempre a instància d'un interessat. Es poden emmarcar dins del concepte de *justícia administrativa* i és una garantia per als ciutadans, però al mateix temps una càrrega efectiva perquè els recursos administratius són moltes vegades el pressupòsit necessari per a la impugnació posterior en via jurisdiccional, ja que s'exigeix l'esgotament de la via administrativa.

No s'han de confondre els recursos administratius amb les sol·licituds o peticions amb les quals s'inicien procediments, ja que aquestes últimes persegueixen que es dicti un primer acte administratiu, conforme a la sol·licitud, i normalment no són subjectes a termini de presentació. En canvi, els recursos parteixen precisament de l'existència d'un acte previ, i són subjectes a terminis de preclusió, que, com que s'esgoten, tanquen inexorablement la possibilitat d'interposar el recurs.

El que persegueix el recurs no és, doncs, que es dicti un primer acte, sinó la modificació o extinció d'un acte previ, i aquesta pretensió es fonamenta en el fet que l'acte incorre en una causa de nul·litat de les previstes en l'article 47.1 de la LPAC, o en qualsevol infracció de l'ordenament, és a dir en els vicis d'anul·labilitat de l'article 48 de la LPAC.

Tampoc no s'han de confondre els recursos amb els escrits d'al·legacions o reclamacions, que es dirigeixen contra actes tràmit produïts durant els procediments. Els recursos es dirigeixen contra actes que resolten el procediment, o també contra actes de tràmit qualificats, cosa que els converteix en impugnables de manera autònoma.

Els principis generals del règim dels recursos els trobem en els articles del 112 al 120 de la LPAC, si bé cal tenir en compte també la regulació continguda en els articles del 75 al 80 de la LRJPCat.

La interposició d'un recurs genera la tramitació d'un procediment diferent i independent del que havia finalitzat amb la resolució o acte impugnat, de manera que no s'ha d'entendre la tramitació del recurs com una fase més del procediment administratiu en el qual s'integrava l'acte impugnat.

Malgrat això, no es pot negar l'existència d'una connexió evident entre el procediment administratiu inicial i el procediment del recurs administratiu, ja que giren al voltant del mateix objecte. Val a dir que la LPAC no regula en els articles esmentats un procediment específic de recursos, sinó que ha previst algunes singularitats en la tramitació, que analitzarem a continuació, amb atenció als problemes que es poden generar.

### 5.3.1. Iniciació del procediment del recurs administratiu

El procediment sempre s'inicia a instància de part; mai no l'inicia d'ofici l'Administració. El recurrent ha de tenir la condició d'interessat en la resolució impugnada, segons el que hem dit més amunt referent a això (art. 112.1 de la LPAC), tret d'algun cas excepcional en què la legislació sectorial permet l'acció pública. I per al cas en què el recurs es presenti per mitjà de representant, l'article 5 de la LPAC exigeix que s'acrediti.

L'acte impugnat ha de ser la resolució definitiva del procediment, o bé un acte de tràmit qualificat (art. 112.1 LPAC). Contra les disposicions administratives (reglaments) no es pot interposar recurs administratiu, sense perjudici de fer-ne la impugnació indirecta mitjançant la interposició de recurs contra actes d'aplicació del reglament, fonamentat en la nul·litat d'aquest reglament (art. 112.3 LPAC). En aquest cas, el recurs indirecte es pot interposar davant l'òrgan autor del reglament. Però la jurisprudència<sup>22</sup> ha precisat que aquest recurs *per saltum* només opera en l'àmbit d'una mateixa administració i respecte d'actes d'òrgans d'una mateixa estructura administrativa, de manera que no permet impugnar indirectament un reglament aprovat per reial decret del Consell de Ministres amb motiu d'un acte administratiu dictat per una altra administració diferent de la de l'Estat.

#### Vegeu també

La condició de persona interessada l'estudiem en el subapartat 2.1.1 d'aquest mòdul. Igualment hi estudiem el procés d'acreditació del representant.

<sup>(22)</sup>Sentència de 30 de desembre del 2005 del Tribunal Suprem, secció 7a., recurs 2/2003, relativa a un reial decret estatal aplicat en l'acte administratiu impugnat, dictat per una universitat pública en matèria de personal.

#### Article 113 de la LPAC

L'article 113 de la LPAC disposa que contra els actes fermes en via administrativa només és possible el recurs extraordinari de revisió en els casos previstos en l'article 125.1.

Pel que fa a la presentació del recurs, cal tenir en compte el que disposa l'art. 16 de la LPAC sobre els registres. El temps o termini de presentació depèn de quin recurs es tracti, i ho veurem en cada cas. L'article 110.1 disposa el contingut que ha de tenir tot recurs, amb una relació de requisits que té algunes similituds amb les de l'article 66 per a les sol·licituds, però amb la diferència destacable que en el recurs cal identificar l'acte que s'impugna i la raó de la impugnació (art. 115.1.b LPAC).

A aquest contingut essencial s'hi pot afegir un contingut accidental o eventual, com, per exemple, incloure en el recurs la sol·licitud de suspensió de l'execució de l'acte conforme a l'article 117 de la LPAC, opció que pot resultar aconsellable en tots aquells casos en què l'acte impugnat imposa una obligació que causa perjudicis, i és que cal recordar que amb caràcter general, de conformitat amb el principi d'eficàcia immediata dels actes administratius, la simple interposició del recurs no impedeix l'eficàcia i execució de l'acte. Una excepció a aquesta regla es dona en el cas del recurs d'alçada o de reposició contra una sanció administrativa, en què no cal sol·licitar la suspensió de l'execució de la sanció, perquè és automàtica per imposició de l'article 90.3 de la LPAC, que condiciona la seva executivitat a que no sigui possible interposar-hi cap recurs ordinari en via administrativa.

La finalitat d'aquesta possibilitat de suspensió està en la necessitat d'evitar situacions irreversibles i d'assegurar la utilitat de la resolució del recurs que es dicti al seu moment. L'article 117 de la LPAC disposa que, quan s'interposa un recurs administratiu (d'alçada, de reposició o extraordinari de revisió), l'òrgan competent per a resoldre, ponderant entre, d'una banda, el perjudici que causaria a l'interès públic o a tercers la suspensió, i d'altra banda, el perjudici que es causaria al recurrent amb l'execució immediata, pot suspendre l'execució de l'acte, sia d'ofici o a sol·licitud del recurrent. A més, per a suspendre l'eficàcia de l'acte ha de concórrer alguna de les circumstàncies previstes en l'article 117.2 de la LPAC:

- a) Que l'execució pugui causar perjudicis de reparació impossible o difícil.
- b) Que el recurs es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret de l'article 47.1 de la LPAC.

L'article 117.3 de la LPAC afegeix que la sol·licitud de suspensió s'entén estimada si, un cop transcorregut un mes des que la sol·licitud s'ha rebut en el registre electrònic de l'Administració, no s'ha dictat i notificat la resolució sobre la suspensió per part de l'òrgan a qui competeix resoldre el recurs. I l'article 117.4 de la LPAC permet, en cas d'acordar la suspensió, que s'adoptin mesures cautelars per a assegurar la protecció de l'interès públic o de tercers, i també l'eficàcia de l'acte impugnat, i que s'exigeixi també la prestació de caució o garantia equivalent en cas que de la suspensió en puguin derivar perjudicis de qualsevol naturalesa. L'article 117.4 de la LPAC també ha previst la possibilitat que la suspensió acordada en via administrativa es perllongui a la via contenciosa en cas d'interposar-se un recurs en seu judicial, i l'article 117.5 de la LPAC finalitza advertint que si es tracta d'actes amb una pluralitat indeterminada de persones interessades, la suspensió de la seva eficàcia s'ha de publicar al diari o butlletí oficial en què aquell acte s'havia inserit.



Continuant amb el contingut de l'escrit de recurs, aquí també regeix el principi antiformalista, com demostra l'article 115.2 de la LPAC, en el qual es disposa que l'error o l'absència de la qualificació del recurs presentat per l'interessat no és obstacle per a tramitar-lo, sempre que se'n dedueixi el seu caràcter vertader.

Per exemple, si el recurrent anuncia la interposició d'un recurs de reposició quan allò que era procedent era el recurs d'alçada, l'Administració l'ha de qualificar i tramitar com a tal. O el mateix si presenta un escrit amb el qual es queixa d'una resolució que se li ha notificat, i expressa els motius de la seva queixa, encara que no indiqui en cap moment que el seu escrit té la condició de recurs.

Per acabar amb la iniciació del recurs, quan l'òrgan competent rep el recurs ha de comunicar al recurrent, en el termini de deu dies, la informació prevista en l'article 21.4 de la LPAC, que ja hem vist en abordar la sol·licitud que inicia el procediment en el subapartat 2.1.4.

La LPAC ha afegit al seu article 116 la relació de causes que han de comportar la inadmissió del recurs. Val a dir que aquest precepte no tenia el seu equivalent a la LRJPA, en la qual no s'havia previst expressament una llista de causes d'inadmissió del recurs, tot i que no era en absolut insòlit que es declarés tal inadmissió, per aplicació d'altres preceptes de la pròpia LRJPA, com ara els relatius als terminis d'interposició. Les causes que ha relacionat expressament l'art. 116 de la LPAC són aquestes:

- a) Quan és incompetent l'òrgan administratiu al qual s'ha dirigit el recurs, en cas que el competent pertanyi a una altra Administració. Afegeix el precepte que el recurs s'ha de remetre a l'òrgan competent conforme a l'art. 14.1 de la Llei 40/2015, i s'ha de comunicar al recurrent aquest trasllat. Com és obvi, aquesta demora provocada per la presentació davant un òrgan equivocat i que podria implicar la seva recepció per part de l'òrgan competent un cop superat el termini d'interposició, no hauria de significar la seva inadmissió, sempre que s'hagués presentat per algun dels mitjans o en els llocs previstos a tal efecte.
- b) No tenir legitimació el recurrent, la qual cosa vindrà donada per la seva condició d'interessat, segons el previst a l'art. 4 de la LPAC.
- c) Tractar-se d'un acte no susceptible de recurs. Aquest seria el cas d'actes tràmit no qualificats, com ara l'acord d'iniciació d'un procediment sancionador.
- d) Haver transcorregut el termini per interposar el recurs, de manera que aquest s'hauria de qualificar com extemporani.
- e) Estar mancat el recurs manifestament de fonament. Aquesta causa d'inadmissió s'ha de posar en connexió amb l'exigència de l'art. 115.1 de la LPAC, en virtut de la qual el recurs ha d'expressar no només l'acte que es recorre, sinó també la raó o raons en què es basa la impugnació.

### 5.3.2. Instrucció del procediment de recurs

En la instrucció del procediment per a tramitar qualsevol recurs administratiu, el tràmit fonamental és el que preveu l'article 118 de la LPAC, titulat "Audiència dels interessats". El precepte disposa en primer lloc que, quan en la resolució del recurs s'hagin de tenir en compte nous fets o documents no recollits en l'expedient originari, s'han de posar de manifest als interessats perquè, en un termini entre deu i quinze dies, formulin les al·legacions i presentin els documents i justificants que estimin pertinents. Sobre què s'ha d'entendre per *documents nous*, l'article 118.3 de la LPAC disposa que no ho són ni el recurs mateix, ni els informes i propostes elaborats sobre el recurs, ni tampoc els documents que els interessats hagin aportat durant la tramitació de l'expedient abans de dictar-se la resolució impugnada amb el recurs. Així mateix, l'art. 118.1 precisa que en la resolució del recurs no s'han de tenir en compte els fets, documents o al·legacions que el recurrent hauria pogut aportar –sense fer-ho– en el tràmit d'al·legacions previ a la resolució impugnada. I tampoc no es pot sol·licitar la pràctica de proves quan no es van practicar durant el procediment per causes imputables a l'interessat.

D'altra banda, l'article 118.2 de la LPAC disposa que, si hi ha altres interessats diferents de qui ha presentat el recurs, se'ls ha de donar trasllat del recurs a fi que puguin al·legar allò que els convingui, també en el termini concedit entre deu i quinze dies. D'acord amb això, en un procés de contractació administrativa en què van concórrer dues empreses, si l'empresa que no resulta seleccionada impugna la resolució per la qual es va adjudicar el contracte a una altra empresa mitjançant recurs d'alçada o reposició –si s'escau–, s'ha de traslladar el recurs a aquesta última a fi que pugui formular al·legacions.

### 5.3.3. Terminació del procediment de recurs

L'article 119 de la LPAC disposa que la resolució del recurs ha d'estimar en tot o en part, o ha de desestimar les pretensions que s'hi han formulat, o bé n'ha de declarar la inadmissió, quan concorre alguna de les causes de l'art. 116. Quan es detecta un vici formal en la tramitació del procediment, que impedeix resoldre sobre el fons de l'assumpte, l'article 119.2 de la LPAC determina que s'ha d'ordenar la retroacció del procediment al moment en el qual es va cometre el vici, exceptuant el que preveu l'article 52 de la LPAC, que es refereix a la possibilitat de convalidar actes anul·lables per defectes de forma.

Finalment, l'article 119.3 de la LPAC estableix que l'òrgan que resol el recurs ha de decidir totes les qüestions que plantegi el procediment, tant si han estat al·legades pels interessats com si no. En aquest últim cas, és a dir si no han estat al·legades pels interessats, se'ls ha d'escoltar prèviament sobre això. Tanmateix, la resolució ha de ser congruent amb les peticions formulades pel recurrent, sense que en cap cas es pugui agreujar la seva situació inicial. Aquesta última prohibició impedeix, per exemple, que en un recurs presentat contra

una sanció administrativa, en resoldre's el recurs, s'imposés una sanció encara més elevada, supòsit que incorreria en la situació prohibida de *reformatio in peius*.

#### 5.3.4. El recurs d'alçada

L'article 121 de la LPAC configura el recurs d'alçada com un recurs ordinarí –aquest era el nom que havia tingut en la redacció inicial de la LRJ-PA fins a la modificació operada per la Llei 4/1999– pel qual l'interessat demana la revisió d'un acte que no esgotava la via administrativa al superior jeràrquic de qui havia dictat l'acte impugnat.

A l'efecte de determinar qui és el superior jeràrquic que ha de resoldre el recurs d'alçada, l'article 121.1 de la LPAC disposa que els tribunals i òrgans de selecció del personal –com és ara els tribunals o comissions de valoració en processos de selecció de funcionaris– i qualssevol altres que actuen amb autonomia funcional, es consideren òrgans dependents de l'òrgan al qual estan adscrits, o si no n'hi ha, de l'òrgan que va nomenar el seu president. I també als efectes dels recursos, l'article 75.3 de la LRJPCat disposa que els actes dictats pels òrgans de govern dels organismes o entitats dependents de l'Administració de la Generalitat es poden impugnar en alçada davant el conseller o la consellera del departament al qual estan adscrits, llevat que una llei estableixi el contrari.

El recurs d'alçada és el mitjà normal pel qual un acte causa estat, perquè la resolució d'aquest recurs posa fi a la via administrativa (art. 114.1.a LPAC i 75.2.a LRJPCat), sense que es pugui tornar a interposar cap altre recurs, excepte l'extraordinari de revisió. Com que el recurs d'alçada es tracta d'un recurs ordinarí, es pot fonamentar en qualsevol infracció de l'ordenament, sia determinant de nul·litat o d'anul·labilitat.

Pel que fa al procediment que cal seguir en la interposició del recurs, l'article 121.2 de la LPAC disposa que es pot dirigir a l'òrgan que va dictar l'acte impugnat, o també al competent per a resoldre. En el primer cas l'òrgan autor de l'acte impugnat ha de remetre el recurs a l'òrgan competent per a resoldre'l, en el termini de deu dies, juntament amb un informe i una còpia ordenada de l'expedient.

El termini d'interposició del recurs d'alçada és d'un mes si l'acte impugnat era exprés, a comptar des de l'endemà de la notificació o publicació. Transcorregut aquest termini sense interposar el recurs, la resolució és ferma a tots els efectes, de manera que en principi esdevé inatacable. Si l'acte impugnat no és exprés, és a dir, si el que es pretén impugnar és la conseqüència prevista per al

silenci administratiu, l'art. 122.1 de la LPAC disposa que els interessats poden interposar un recurs d'alçada en qualsevol moment, a partir de l'endemà del dia en què es produeixen els efectes del silenci.

Respecte al termini d'interposició del recurs, cal fer un parell de consideracions, que serveixen també per a la resta de recursos. En primer lloc, no és estrany que, en rebre la notificació d'un acte administratiu desfavorable, la persona afectada obri un període de reflexió per a valorar els pros i els contres de la interposició d'un recurs, i en aquest punt no és estrany que acudeixi a un advocat per avaluar la viabilitat de l'eventual recurs. Alhora, també és lògic que l'advocat vulgui disposar d'una còpia de tot l'expedient administratiu. Doncs bé, cal tenir clar en aquest punt que l'eventual sol·licitud de còpia de l'expedient no suspèn el termini per a recórrer segons s'ha declarat en la Sentència de 2 de març del 2012 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 4863/2008, interposat contra un acte dictat en matèria tributària. Per tant, en tot cas cal interposar el recurs dins del termini, i per al cas en què la còpia de l'expedient se'ns faciliti amb posterioritat, en aquell moment es pot complementar el recurs amb un escrit d'al·legacions addicional, formulades a la vista de l'expedient, o si escau, desistir del recurs.

I la segona consideració es refereix al termini d'interposició del recurs contra actes no expressos, és a dir, contra silencis. Com s'ha dit, la LPAC ha precisat que en tal supòsit no existeix termini, a diferència del que feia la LRJPA que havia previst un termini de tres mesos, tant en el cas del recurs d'alçada com en el de reposició. El que ha fet aquí la LPAC és assumir la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, en virtut de la qual, davant la manca de notificació de la resolució expressa en el termini previst a l'efecte, i el consegüent silenci administratiu, l'acció per a impugnar no caduca, de manera que el termini d'interposició del recurs contra actes no expressos estaria sempre obert. Una mostra d'aquesta doctrina del Tribunal Constitucional la tenim en la STC 149/2009, i ha estat acollida també reiteradament pel Tribunal Suprem, com és el cas de la Sentència de 12 de desembre del 2011, secció 5a., recurs 824/2008, interposat contra la desestimació, per silenci administratiu, d'uns recursos amb els quals s'impugnava en via administrativa uns instruments de planejament urbanístic. Més endavant, el Tribunal Constitucional va reiterar aquest criteri en la STC 52/2014, que si bé es referia al termini per interposar el recurs contencions dirigit contra un silenci administratiu (art. 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa), els seus pronunciaments eren plenament traslladables al cas dels recursos administratius, i en particular el recurs d'alçada.

Una vegada interposat el recurs d'alçada, la resolució s'ha de dictar i notificar en el termini màxim de tres mesos (art. 122 LPAC). En cas contrari, es pot entendre desestimat, amb excepció del cas del doble silenci previst al tercer paràgraf l'article 24.1 de la LPAC, i en l'article 54.2.f de la LRJPCat, supòsit que es produeix quan el recurs d'alçada impugna també una anterior desestimació per silenci, cas en el qual el segon silenci es converteix en estimatori.

Ara bé, cal recordar que el silenci desestimatori del recurs d'alçada produeix l'únic efecte de permetre a l'interessat interposar el recurs següent que sigui procedent, de manera que l'Administració continua estant obligada a resoldre el recurs d'alçada, més enllà del termini de tres mesos en què ho havia de fer inicialment, i ho pot fer sense vinculació al silenci desestimatori, és a dir que la resolució expressa extemporània –dictada més enllà dels tres mesos– pot estimar o desestimar el recurs d'alçada.

En relació amb l'eventual incompliment d'aquest termini de tres mesos per resoldre el recurs d'alçada, com ja s'ha exposat, amb caràcter general l'extemporaneïtat d'un acte administratiu no implica la seva anul·labilitat (art. 48.3 LPAC). Però aquí cal fer una consideració addicional per al cas que el recurs d'alçada s'hagués interposat contra una sanció, a la qual li és d'aplicació la institució de la prescripció. Doncs bé, en aquest cas, si transcorren els tres mesos sense que s'hagi notificat la resolució del recurs d'alçada, cal tenir en compte que en virtut de la novetat introduïda per l'art. 30.3 (3r paràgraf) de la Llei 40/2015, a partir de l'endemà d'aquella desestimació presumpta s'inicia el còmput del termini de prescripció de la sanció.

L'article 122.3 de la LPAC disposa que contra la resolució d'un recurs d'alçada no es pot interposar cap altre recurs administratiu, excepte el recurs extraordinari de revisió fundat en alguna de les causes taxades de l'article 125.1 de la LPAC, que veurem més endavant. Així, doncs, contra la resolució del recurs d'alçada no es pot interposar cap altre recurs ordinari, ni el d'alçada ni el potestatiu de reposició. Cal insistir en aquest darrer aspecte, ja que aquí es va produir una certa confusió, provocada per la combinació de l'article 115.3 de la LRJPA i l'article 116.1 de la LRJPA, que són coincidents amb els articles 122.3 i 123.1 de la LPAC. En aquests preceptes es disposava i es disposa que "els actes administratius que exhaureixen la via administrativa poden ser recorreguts potestativament en reposició", i un d'aquests actes amb els quals s'exhaureix la via administrativa, com hem dit, són les resolucions dels recursos d'alçada.

Davant d'això s'ha plantejat una possible contradicció entre aquests dos preceptes, que en algun cas s'ha considerat que s'havia de resoldre conforme al principi *pro actione* i admetre el recurs de reposició, i hi ha diverses sentències en aquest sentit dictades pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, secció 3a. (de 16 de febrer del 2006 i de 9 de novembre del 2006, totes dues relatives a recursos interposats en matèria d'urbanisme). Però sortosament, aquesta solució no és compartida per la doctrina jurisprudencial majoritària. De fet el mateix TSJ de Catalunya, en aquest cas la secció 5a., en la sentència de 29 de desembre del 2006, sobre la denegació d'un permís de treball a un ciutadà estranger, ja es va pronunciar en contra d'admetre el recurs de reposició contra la resolució del recurs d'alçada. I el que és més important, el Tribunal Suprem<sup>23</sup> s'ha manifestat expressament en aquest mateix sentit. Tal com exposa el Tribunal Suprem en aquesta sentència, el que preveia l'article 116.1 de la LRJPA – i ara preveu l'art. 123.1 de la LPAC – és una regla general del recurs de reposició per a impugnar els actes que exhaureixen la via administrativa, indicats ante-

(23) Sentència de 25 de febrer del 2011 (recurs 470/2007), secció 5a., amb la qual es corregia el criteri del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, secció 3a., mantingut en la sentència abans esmentada de 9 de novembre del 2006.

riorment en l'article 109 de la LRJPA –i ara a l'art. 114 LPAC–; regla general que decau enfront de la regla especial, recollida anteriorment a l'article 115.3 de la LRJPA –i actualment a l'art. 122.3 LPPAC–, per la qual s'exclou de la possibilitat de recurs de reposició contra un dels actes concrets en què s'exhaureix la via administrativa, com és ara la resolució del recurs d'alçada.

### **5.3.5. El recurs potestatiu de reposició**

Com hem avançat, l'article 123.1 de la LPAC determina que aquest recurs ordinari permet impugnar qualsevol acte que hagi esgotat la via administrativa, excepte les resolucions de recursos d'alçada. Però a diferència de l'altre recurs ordinari –el d'alçada–, té un caràcter potestatiu, de manera que l'interessat pot optar entre presentar el recurs de reposició o acudir directament a la jurisdicció contenciosa administrativa mitjançant la interposició del recurs contenciós administratiu.

Ara bé, una vegada exercida l'opció d'interposar el recurs de reposició, l'interessat no pot acudir al recurs contenciós fins que s'hagi resolt expressament el recurs de reposició, o fins que s'hagi produït almenys la desestimació presumpta, per silenci administratiu (art. 123.2 LPAC).

Així, si contra un acte administratiu es decideix interposar recurs de reposició el darrer dia del termini d'un mes previst a l'efecte, i quan encara no s'ha rebut la resolució d'aquest recurs ni s'ha produït tampoc el silenci s'interposa recurs contenciós administratiu, aquest es pot inadmetre per haver-se presentat de forma prematura, ja que no hi ha encara un acte que s'hagi d'impugnar (ni resolució expressa ni silenci).

Pel que fa al procediment, el termini d'interposició del recurs potestatiu de reposició és també –com el d'alçada– d'un mes si l'acte impugnat és exprés, i en cas d'un acte no exprés sempre es podrà interposar el recurs (art. 124.1 LPAC), tal com hem exposat en el recurs d'alçada. Un cop transcorregut el termini per a interposar recurs de reposició sense haver-lo presentat, es pot interposar recurs contenciós administratiu, mentre no s'esgota el termini previst a l'efecte, sense perjudici de la possibilitat del recurs extraordinari de revisió quan concorre alguna de les causes taxades de l'article 125.1 de la LPAC.

A diferència del recurs d'alçada, l'òrgan competent per a resoldre el recurs de reposició és el mateix òrgan que va dictar l'acte impugnat (art. 123.1 LPAC), i el termini màxim per a resoldre aquest recurs –i notificar la resolució– és solament d'un mes (art. 124.2 LPAC). Transcorregut aquest termini es produeix també el silenci desestimatori, sense que hi hagi aquí el supòsit de doble silenci que converteix el segon silenci en estimatori, opció que està únicament prevista per al recurs d'alçada. Contra la resolució del recurs de reposició no es pot tornar a interposar aquest recurs (art. 124.3 LPAC), ni tampoc el recurs d'alçada.

En definitiva, la idea és que contra qualsevol acte administratiu no més sigui possible interposar un sol recurs administratiu ordinari abans d'acudir a la via judicial, sia el d'alçada –preceptivament– o el de reposició –amb caràcter potestatiu.

### 5.3.6. El recurs extraordinari de revisió

Tal com indica el nom, es tracta d'un recurs extraordinari, a diferència dels recursos d'alçada i de reposició, que són recursos ordinaris. El recurs extraordinari de revisió es pot interposar contra els actes que són fermes en via administrativa, segons disposen els articles 113 i 125 de la LPAC i 78 de la LRJPCat. Aquest recurs correspon resoldre'l al mateix òrgan que va dictar l'acte impugnat (art. 125.1 LPAC).

Com que es tracta d'un recurs extraordinari, s'ha de fonamentar en uns motius taxats previstos en l'article 125.1 de la LPAC, els tres primers dels quals es refereixen a l'existència d'un error de fet en l'actuació impugnada, error constatat per les diferents vies que s'indiquen en aquests tres casos i no apreciat en els terminis ordinaris d'impugnació, sinó més tard<sup>24</sup>. Aquestes circumstàncies taxades són:

<sup>(24)</sup>Sentència de 26 de gener del 2010 del Tribunal Suprem, secció 7a., recurs 4416/2006, relativa a uns recursos extraordinaris de revisió interposats en uns processos selectius d'ingrés a la funció pública.

a) Que s'hagi incorregut en error de fet, que resulti dels propis documents de l'expedient. Així, doncs, aquesta primera causa es refereix al supòsit que en dictar-se la resolució impugnada hi va haver un error en l'apreciació dels fets que van servir de base a la decisió. No és possible invocar aquesta causa quan l'error era en la qualificació jurídica dels fets, ja que en aquest cas no és un error de fet, sinó de dret.

Un exemple d'acte impugnable per aquesta via és una resolució d'inadmissió d'un recurs d'alçada per haver entès que s'havia presentat de forma extemporània, per no haver observat en l'escrit de recurs la data del segell de correus que acreditava la presentació en termini.

b) Que apareguin documents de valor essencial per a la resolució de l'afer que, encara que siguin posteriors, evidencin l'error de la resolució contra la qual s'ha recorregut. No es refereix a l'aparició de documents en l'expedient, sinó a documents dels quals no es disposava o no es tenia constància, i que han aparegut amb posterioritat.

c) Que en la resolució hi hagin influït essencialment documents o testimonis declarats falsos per sentència judicial ferma, anterior o posterior a aquella 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 virtut de sentència judicial ferma. Aquest supòsit és coincident amb el de nul·litat de ple dret previst en l'article 47.1.d de la LPAC, quan es refereix als actes constitutius d'infracció penal.

Pel que fa al procediment que cal seguir, el termini d'interposició del recurs varia segons el supòsit de què es tracti. Així, l'article 125.1 de la LPAC disposa que, per a la primera causa, el termini és de quatre anys següents a la notificació de la resolució impugnada. En les tres causes restants, el termini és de tres mesos a comptar des del coneixement dels documents (causa segona) o des que la sentència judicial va esdevenir ferma (causes tercera i quarta).

L'article 125.3 de la LPAC precisa que la possibilitat d'interposar aquest recurs de revisió no perjudica el dret dels interessats a instar l'acció de nul·litat o la rectificació d'errors, conforme als articles 106 i 109.2 de la LPAC respectivament, accions que no són subjectes a termini.

L'article 126 de la LPAC permet acordar motivadament la inadmissió a tràmit en dos supòsits:

- a)** Quan el recurs de revisió no es fonamenta en cap de les causes de l'article 125.1.
- b)** Quan s'han desestimat prèviament recursos substancialment iguals.

L'article 126.1 de la LPAC disposa que aquesta inadmissió es pot declarar sense necessitat d'obtenir el dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma. D'aquesta previsió es dedueix, *a contrario sensu*, que s'ha de disposar d'aquest dictamen quan no sigui procedent la inadmissió a tràmit. L'article 78 de la LRJPCat ha previst de manera expressa el caràcter preceptiu d'aquest dictamen, que ha d'emetre la Comissió Jurídica Assessora quan afecta les administracions catalanes.

L'òrgan que resol el recurs s'ha de pronunciar sobre si és procedent o no, és a dir, sobre si hi havia error en la resolució o no, i en cas d'apreciar l'existència de l'error, també s'ha de pronunciar sobre el fons de la qüestió resolta per l'acte impugnat. Així, es pot estimar un recurs de revisió perquè l'acte impugnat s'havia fonamentat en un document declarat fals, però després es pot entrar en el fons de l'assumpte i tornar a dictar una resolució sobre el fons en el mateix sentit que l'acte impugnat.

El termini per a resoldre el recurs és de tres mesos, i transcorregut aquest termini sense que s'hagi notificat la resolució, es pot entendre desestimat i queda expedida la via judicial (art. 126.3 LPAC).



### **5.3.7. Altres formes d'impugnació**

El que hem vist fins aquí són els mitjans d'impugnació habituals respecte a l'actuació de les administracions vinculada als procediments administratius. Hi ha, però, altres vies d'impugnació específiques per a determinades actuacions de les administracions, que convé esmentar simplement aquí, a tall de recordatori.

## 6. El procés contencions administratiu

No és sobrer recordar que l'existència de la jurisdicció contenciosa administrativa obeeix a una finalitat: el control o revisió jurisdiccional de tota l'actuació administrativa. La regulació d'aquesta matèria la tenim en la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA), que parteix d'un concepte superior i més complet que la regulació anterior, ja que no solament vol revisar els actes administratius, sinó que el control judicial s'exerceixi sobre qualsevol tipus de comportament de l'Administració, fins i tot la inactivitat o les actuacions materials constitutives de via de fet.

Així, podem definir la jurisdicció contenciosa administrativa com el sistema amb el qual uns òrgans judicials controlen o fiscalitzen l'activitat administrativa.

Referent a això, l'article 117.3 de la CE encomana als jutges i tribunals l'exercici de la potestat jurisdiccional. Els òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa controlen la potestat reglamentària de l'Administració i la seva actuació administrativa, i també la submissió a les finalitats que la justifiquen. No podia ser d'una altra manera si tenim en compte que l'article 24 de la CE recull com a dret fonamental de tots els ciutadans el dret a la tutela judicial efectiva, també davant les actuacions de l'Administració.

### 6.1. La representació i defensa en el procés contencions

Abans d'entrar de ple en l'anàlisi del procés contencions en sentit estricte, es fa necessari subratllar que, a diferència del que passa en el procediment administratiu tramitat per les administracions, en el procés contencions les parts han d'actuar, amb caràcter general, mitjançant professionals del dret, que exerceixen la representació i defensa.

Aquesta qüestió relativa a la representació i defensa de les parts (la postulació) està regulada en els articles 23 i 24 de la LJCA. Aquests preceptes disposen que en processos tramitats davant òrgans judicials unipersonals (jutjats contenciosos administratius –d'àmbit provincial– i jutjats centrals contenciosos administratius), les parts han d'estar assistides per advocat, que exerceix la direcció lletrada (defensa), i poden conferir formalment la representació a un procurador, a qui es notifiquen les actuacions. Si no s'actua mitjançant procurador, l'advocat assumeix, a més de la defensa, la representació. En canvi, davant òrgans judicials col·legiats (Audiència Nacional, tribunals superiors de justícia i Tribunal Suprem), sempre s'exigeix l'assistència d'advocat i la representació del procurador. El Tribunal Constitucional ha declarat, però, amb reiteració

(per totes, la STC 217/2005, de 12 de setembre), que la falta d'acreditació de la representació processal es pot esmenar, sempre que el defecte es redueixi a aquesta mera formalitat i sempre que l'esmena sigui possible, de manera que s'ha de conferir a les parts la possibilitat d'esmena abans d'impedir l'accés al procés o al recurs legalment previst, ja que en cas de no atorgar aquesta possibilitat d'esmena es vulnera el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 LJCA). Aquesta idea de permetre l'esmena del defecte opera com a principi general en qualsevol actuació processal, en la línia del que preveu l'article 138 de la LJCA, i en allò que fa referència als defectes en l'escrit d'interposició del recurs, està expressament recollida en l'article 45.3 de la LJCA.

Inicialment la LJCA havia previst al seu article 23.3 un règim excepcional per als funcionaris públics, en virtut del qual podien actuar per si mateixos, sense advocat ni procurador, sempre que ho fessin en defensa dels seus drets estatutaris. Aquest privilegi es va eliminar amb la disposició final 2a. de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'administració de Justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses, que va derogar l'article 23.3 de la LJCA. Aquesta mesura es va justificar a l'exposició de motius de la Llei 10/2012 al·legant que la falta de representació tècnica acabava sent un obstacle a un desenvolupament del procés més àgil i eficaç. Però més endavant s'ha recuperat el redactat originari de l'art. 23.3 de la LJCA, concretament a través de la Llei 42/2015, de 5 d'octubre, de reforma de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, de manera que novament els funcionaris públics podran comparèixer per si mateixos en la defensa dels seus drets estatutaris, quan es refereixin a qüestions de personal que no impliquin separacions d'empleats públics inamovibles.

Pel que fa a la representació i defensa de les administracions, l'article 24 de la LJCA disposa que es regeix pel que disposa la Llei orgànica del poder judicial i la Llei d'assistència jurídica a l'Estat i institucions públiques, i també les normes que hagin dictat les comunitats autònomes en el marc de les seves competències. En els recursos contenciosos en que és part l'Administració general de l'Estat, la defensa i representació l'assumeix un funcionari del cos d'advocats de l'Estat. Pel que fa a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la seva representació i defensa l'assumeix un funcionari del cos d'advocacia de la Generalitat, conforme al que preveu la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

## **6.2. La interposició del recurs contenciós administratiu**

### **6.2.1. Activitat impugnable**

L'article 25 de la LJCA, relatiu a l'objecte del recurs contenciós administratiu, enumera els quatre tipus d'activitat administrativa impugnable:

- a) disposicions generals,
- b) actes administratius,
- c) inactivitat administrativa i
- d) via de fet.

A continuació mencionarem les diverses qüestions que s'han de tenir en compte en la interposició del recurs, sobretot les relatives als requisits d'admissió, segons les singularitats del tipus d'activitat que es combat en cada cas, i que en algun cas poden incidir en l'estratègia processal que cal seguir.

### Disposicions generals

A diferència del que passa amb els recursos administratius, amb els quals no es poden impugnar directament les disposicions generals o reglaments (art. 112.3 LPAC), aquest tipus d'activitat sí que es pot combatre en via contenciosa, sia de forma directa, un cop es té coneixement del contingut a partir de la publicació al diari oficial corresponent, o també de forma indirecta, quan amb motiu d'un acte administratiu dictat en aplicació del reglament es pot interposar el recurs contra l'acte, i fonamentar-lo en la il·legalitat del reglament.

La primera qüestió que cal tenir en compte en la impugnació directa d'un reglament és la **legitimació**, qüestió regulada en l'article 19 de la LJCA, i en allò que aquí ens interessa, en les lletres *a* i *b*, en virtut de les quals estan legitimades per a la interposició del recurs contenciós les persones físiques o jurídiques que posseeixen un dret o interès legítim (a), i també les corporacions, les associacions, els sindicats i els grups i les entitats que resultin afectats o estiguin legalment habilitats per a la defensa dels drets i interessos legítims col·lectius (b). En un cas i en l'altre, conforme a la doctrina jurisprudencial existent, s'admet l'existència de legitimació si la persona o entitat que interposa el recurs resulta afectada per la disposició general que s'impugna. Dit d'una altra manera, que la impugnació d'un reglament no es pot basar en l'argument que vulnera l'ordenament jurídic (ni tan sols de rang constitucional) i que hi ha l'interès a preservar la legalitat, ja que ni es reconeix amb caràcter general l'existència d'una mena d'acció popular, ni s'admet tampoc la legitimació per a actuar com a guardià de la legalitat. Cal apreciar, doncs, que en relació amb el reglament en concret impugnat la persona o entitat recurrent posseeix uns drets o interessos legítims, sia en un àmbit individual o col·lectiu, de tal manera que se li produeix un perjudici a conseqüència de l'aplicació del reglament impugnat, o que obté un eventual benefici de resultes d' anul·lar-lo<sup>25</sup>.

<sup>(25)</sup>Sentència de 18 de gener del 2005 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 22/2003, per la qual s'inadmet, per falta de legitimació activa, el recurs contenciós interposat pel partit polític "Familia y vida", contra l'article 22 del Reial decret 27/2003, de 10 de gener, pel qual es modificava el reglament de l'IRPF, donant una nova redacció a l'article 58, relatiu a la deducció per maternitat.

Un altre aspecte que cal tenir en compte en la impugnació directa de reglaments és el referent a l'acreditació de la **capacitat processal**, sobretot en els casos referents a associacions i entitats representatives d'interessos col·lectius. En aquest cas, per a interposar el recurs s'ha d'acreditar que, en exercir l'acció

la persona jurídica, es disposa de l'autorització dels òrgans competents segons el que preveuen les normes o els estatuts corresponents (art. 45.2.d LJCA). Es tracta en tot cas d'un defecte esmenable, en la línia del que hem avançat abans, però en cas de no produir-se aquesta esmena, condueix a la inadmissió del recurs, per falta d'acreditació de la representació (art. 69.b LJCA). Una mostra d'inadmissió per aquest motiu la tenim en la Sentència de 14 de juliol del 2011 del Tribunal Suprem, recurs 4692/2009.

Les disposicions generals no són subjectes a notificació, sinó a publicació en el diari oficial corresponent (art. 131 LPAC). D'acord amb això, el **termini per a interposar el recurs contenciós d'impugnació** és de dos mesos comptadors a partir de l'endemà de la data de publicació (art. 46.1 LJCA), i tal com ja hem exposat en analitzar el còmput dels terminis administratius per mesos, el dia inicial (*dies a quo*) comença l'endemà de la publicació, i el dia final és el de l'ordinal corresponent al del dia de publicació, dos mesos més enllà.

Així s'indicava en la Sentència de 2 de juliol del 2008 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, recurs 81/2008: "De manera que la doctrina jurisprudencial és actualment categòrica i conclouent a establir que en els terminis assenyalats per mesos, i encara que el còmput de data a data s'iniciï l'endemà de la notificació o publicació, el dia final d'aquests terminis és sempre el corresponent al mateix nombre ordinal del dia de la notificació o publicació."

Així, en el cas d'un reglament publicat el 5/5/2016, el termini de dos mesos per a interposar el recurs finalitza el 5/7/2016. No obstant això, en cas d'interposar-se el 6/7/2016, és a dir l'endemà de la data en què finalitza el termini, encara que l'article 128 de la LJCA disposi que els terminis són improrrogables, en el cas assenyalat el recurs no és extemporani, ja que és d'aplicació allò que preveu l'article 135 de la LEC, en el qual es determina que, quan la presentació d'un escrit processal és subjecta a termini, es pot fer fins a les 15.00 hores del dia hàbil següent al del venciment del termini. Cal recordar en aquest punt el caràcter supletori de la LEC en el procés contenciós administratiu (DF 1a. LJCA), i en particular l'aplicació de l'article 135 de la LEC també per al termini de dos mesos en la interposició de recursos. L'aplicabilitat de l'article 135 de la LEC en el tràmit inicial d'interposició del recurs va ser durant un temps una qüestió controvertida, però ja fa temps que l'ha admès de manera pacífica la jurisprudència<sup>26</sup>.

Per acabar amb la qüestió del termini, s'ha de tenir present que, conforme a l'article 128.2 de la LJCA, el mes d'agost no computa, excepte en el procediment especial per a la protecció de drets fonamentals.

Com hem avançat, a banda del recurs directe contra el reglament, també es pot combatre de forma indirecta, en aquest cas mitjançant la impugnació d'actes d'aplicació del reglament, fonamentada en la il·legalitat d'aquest reglament (art. 26.1 LJCA).

<sup>(26)</sup>Sentència de 31 d'octubre del 2008 del Tribunal Suprem, recurs 3170/2003.

Aquest precepte s'ha de relacionar amb l'article 27 de la LJCA, relatiu a la qüestió d'il·legalitat, prevista per al cas en què s'hagi estimat el **recurs indirecte** perquè s'ha considerat "il·legal el contingut de la disposició general aplicada".

Sobre la base d'aquests preceptes, i en especial per la menció que fa l'article 27 de la LJCA al "contingut" del reglament, la jurisprudència<sup>27</sup> ha considerat que aquesta impugnació indirecta només es pot referir a la il·legalitat del contingut del reglament, però no a defectes formals produïts en la tramitació.

(27) Sentència de 18 d'abril del 2001 del Tribunal Suprem, recurs 617/1996.

En el cas del recurs indirecte, l'òrgan judicial competent per conèixer en primera instància no és donat pel reglament, sinó per l'acte d'aplicació, de manera que és força habitual que decideixi sobre la il·legalitat del reglament un òrgan inferior (per exemple, el jutjat contencions administratiu) al que hauria resultat competent si el reglament s'hagués impugnat directament (Tribunal Superior de Justícia en cas de reglaments locals o autonòmics, i Tribunal Suprem en reglaments estatals). Aquesta circumstància pot donar lloc a decisions contradictòries entre els òrgans judicials inferiors, alguns dels quals, en conèixer d'assumptes semblants, podrien considerar il·legal el reglament i d'altres no. Per a donar solució a aquesta situació s'ha previst la qüestió d'il·legalitat, regulada en l'article 27 de la LJCA. Aquest precepte disposa que, si un jutge o tribunal ha dictat sentència ferma estimatòria perquè considera il·legal la disposició aplicada, ha de plantejar la qüestió d'il·legalitat davant el tribunal que hauria estat competent per conèixer del recurs directe contra la disposició, llevat que l'òrgan que coneix del recurs indirecte sigui aquest mateix tribunal, cas en el qual la sentència ha de decidir sobre la seva legalitat. El procediment que cal seguir a partir del plantejament de la qüestió d'il·legalitat està regulat en els articles del 123 al 126 de la LJCA, en els quals es preveu la participació de les parts a fi que puguin formular al·legacions. Pel que fa a les parts, val a dir que en el cas del recurs indirecte també té la condició de part demandada l'administració autora del reglament, encara que no hagi dictat l'acte d'aplicació impugnat (art. 21.4 LJCA).

## **Actes administratius**

L'acte administratiu és l'objecte clàssic del recurs contencions, i l'article 25.1 de la LJCA exigeix un seguit de requisits que ha de complir l'acte perquè sigui impugnable en aquesta via judicial. A continuació analitzarem els casos que generen més problemes, començant per aquells actes que no són susceptibles d'impugnació i que per tant donen lloc a declaracions d'inadmissió:

**1) Actes administratius no susceptibles d'impugnació.** Entre els requisits d'admissió del recurs contencions contra actes administratius, destaca el referent al fet que l'acte atacat exhaureixi la via administrativa (l'article 114 de la LPAC conté la llista d'actes que posen fi a la via administrativa). En efecte, davant d'aquells actes administratius que no exhaureixen la via administrativa, és ineludible la interposició del recurs d'alçada davant l'òrgan superior al qual havia dictat l'acte, a fi d'obtenir la fermesa administrativa exigida per a acudir

a la via judicial, sia mitjançant la resolució expressa del recurs d'alçada, o amb la desestimació per silenci al cap de tres mesos de la interposició. I és que en cas d'interposar-se el recurs contencions sense haver exhaurit la via administrativa, el pronunciament obtingut serà una declaració d'inadmissió, per aplicació de la causa prevista en l'article 69.c de la LJCA, referent a la impugnació d'un acte que no és susceptible d'impugnació. Una mostra de sentència d'inadmissió per a acudir al recurs contencions sense exhaurir abans la via administrativa la tenim en la Sentència de 3 de novembre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 4095/2006, en aquest cas, per mitjà de la reclamació econòmica administrativa corresponent.

A banda del requisit de fermesa administrativa, l'acte que cal impugnar ha de ser resolutori del procediment o de tràmit qualificat (art. 112.1 LPAC), en consonància amb el que hem dit en el subapartat 5.3.1 respecte als recursos administratius. D'acord amb això, tampoc no és susceptible d'impugnació un informe no vinculant dictat en el curs d'un procediment, perquè no té la condició d'acte de tràmit qualificat, ja que com que no és vinculant no es pot considerar que decideixi ni directament ni indirectament el fons de l'assumpte (art. 25.1 LJCA). Així es va declarar en la Sentència de 14 d'octubre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 2309/2009, interposat contra un informe relatiu a un projecte d'aprovació d'estatuts d'un col·legi professional.

Un altre cas d'actes no susceptibles d'impugnació està expressament previst en l'article 28 de la LJCA, quan determina que no s'admet el recurs contencions contra actes que són reproducció d'altres de definitius i fermes i els confirmatoris d'actes consentits per no haver-los impugnat en forma i termini. Es tracta d'una previsió vinculada al principi de seguretat jurídica, que té per finalitat assegurar que es respectin els efectes derivats dels actes fermes i evitar que es puguin reobrir indefinidament debats tancats.

Per exemple, imaginem que una persona sol·licita una indemnització per responsabilitat patrimonial amb motiu d'uns fets que atribueix a l'Administració, reclamació que es resol en sentit desestimatori, sense que s'interposi cap recurs en forma i termini. Passat un temps, la mateixa persona i pels mateixos fets s'ho repensa i torna a plantejar la mateixa reclamació per tal d'obtenir una altra vegada un pronunciament desestimatori, a fi de poder-lo impugnar en forma i termini davant la jurisdicció contenciosa. Aquest exemple és un cas evident en què entra en joc la causa d'inadmissió de l'article 28 de la LJCA. Ara bé, aquesta circumstància d'impugnar un acte reiteratiu d'un altre acte anterior ferm i consentit no pot entrar en joc si aquest acte anterior "ferm i consentit" no era exprés, ja que en aquest cas no s'hauria notificat a l'afectat la resolució ni informat dels recursos que cal interposar, motiu pel qual no es pot premiar la inactivitat de l'Administració (STC 239/2007, de 10 de desembre del 2007).

En tot cas, aquesta qüestió relativa a l'existència d'un acte previ ferm i consentit per no haver-lo impugnat en forma i termini ens porta a tractar de la qüestió del requisit temporal d'interposició del recurs contencions.

**2) Termini d'impugnació dels actes.** Igual que en la impugnació de les disposicions generals, el termini d'interposició del recurs contencions és el general de dos mesos previst en l'article 46.1 de la LJCA, computat a partir de l'endemà de la notificació o publicació de l'acte. Per tant, la premissa per a iniciar el còm-

put és que s'hagi notificat o publicat l'acte segons el que preveu l'ordenament, de manera que en el cas de les notificacions defectuoses cal tenir en compte el que hem dit anteriorment, i en cas de concloure que la persona afectada no havia tingut coneixement de l'acte administratiu, difícilment es podrà inadmetre el recurs perquè és extemporani.

La mateixa cosa es pot dir en cas d'impugnar-se un acte no exprés, supòsit per al qual l'article 46.1 de la LJCA ha previst un termini d'impugnació de sis mesos a partir de l'endemà de la producció del silenci administratiu, però que se n'hauria d'admetre la interposició posterior, conforme a una doctrina jurisprudencial reiterada que ja hem avançat en tractar de la interposició del recurs d'alçada contra actes no expressos (especialment rellevant resulta aquí la STC 52/2014, abans citada en tractar el termini d'interposició dels recursos administratius).

En tot cas, hem de recordar aquí el que hem dit sobre el còmput dels terminis per mesos, en el sentit que persisteix la regla del còmput de data a data, ja que si bé s'inicia l'endemà de la data de notificació, el dia final coincideix amb l'ordinal de la data de notificació, en el mes corresponent<sup>28</sup>.

### Inactivitat de l'Administració

L'article 29 de la LJCA es refereix expressament a la possibilitat d'interposar recurs contencions contra la inactivitat de l'Administració. Aquesta inactivitat es produeix quan l'Administració està obligada a fer una prestació concreta a favor d'una o diverses persones determinades, sia en virtut d'una disposició que no requereix actes d'aplicació, o en virtut d'un acte, contracte o conveni administratiu. Davant aquest supòsit, les persones que tinguin dret a rebre aquesta prestació, poden reclamar de l'Administració el compliment de l'obligació.

Transcorreguts tres mesos des que els interessats amb dret a la prestació van presentar aquesta reclamació, si l'Administració continua sense complir la seva obligació, poden interposar recurs contencions contra la inactivitat administrativa. No s'ha de confondre, però, aquesta figura amb la impugnació d'actes no expressos, ja que en el supòsit d'inactivitat no sorgeix al cap de tres mesos de la reclamació la figura del silenci, sinó que el que passa és que l'Administració continua incomplint l'obligació de portar a terme una prestació concreta a favor de persones determinades. Aquesta distinció entre la figura del silenci administratiu i la inactivitat està analitzada amb detall en la Sentència de 2 de juliol del 2009 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 1477/2005. Aquest recurs s'havia interposat contra la "inactivitat" de la Generalitat de Catalunya davant les reclamacions de la part recurrent amb les quals sol·licitava el manteniment de la inscripció i permisos d'explotació de màquines recreatives, i la Sentència descarta que aquest sigui un cas d'inactivitat administrativa. Per contra, es declara la concurrència d'aquest cas d'inactivitat de l'Administració

#### Vegeu també

El recurs d'alçada l'estudiem en el subapartat 5.3.4 d'aquest mòdul.

<sup>(28)</sup>Sentència de 19 de maig del 2010 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 297/2005.

#### Vegeu també

El còmput dels terminis per mesos l'estudiem en el subapartat 4.4.1 d'aquest mòdul.



en la Sentència de 13 d'octubre del 2009 del Tribunal Suprem, secció 4a., recurs 4737/2005, relativa a un cas d'incompliment de convenis de col·laboració entre administracions públiques.

D'altra banda, també dins del concepte d'*inactivitat administrativa*, l'article 29.2 de la LJCA es refereix als supòsits en què l'Administració no executa els seus actes fermes. A diferència del supòsit d'inactivitat de l'article 29.1 de la LJCA, aquí no hi ha com a punt de partida una prestació concreta a favor d'algú que la pot exigir sinó un acte ferm que no s'executa.

Un exemple d'aplicació de l'article 29.2 de la LJCA el tenim en el cas d'una administració que revoca una llicència d'obres i ordena la paralització, però no s'executa aquesta ordre i permet continuar les obres il·legals. Davant aquesta situació, qualsevol persona afectada per les obres il·legals pot sol·licitar l'execució de l'acte ferm de paralització de les obres. I una vegada sol·licitada l'execució de l'acte ferm per algun afectat, si en el termini d'un mes no es porta a terme l'execució, es pot formular el recurs contenciós, que s'ha de tramitar pel procediment abreujat de l'article 78 de la LJCA, si bé el Tribunal Suprem ha posat determinades condicions.

Així, aquest tribunal considera que el procediment abreujat al qual es refereix l'article 29.2 de la LJCA només està previst perquè els tribunals obligeu l'Administració a executar els seus actes fermes quan el sentit i contingut d'aquests actes siguin pacífics i no estiguin supeditats a altres exigències o condicions controvertides, cas en el qual no és idoni el procediment abreujat. Aquest fou el cas analitzat en la Sentència de 22 de març del 2011 del Tribunal Suprem, secció 4a., recurs 3961/2009 en el qual es pretenia que la Diputació Foral de Guipúscoa executés:

“las Providencias acordadas mediante acto administrativo de la Real Orden de Carlos IV de 27 de mayo de 1.805, trasladada el 1 de junio de ese mismo año y el Auto de demarcación del término municipal emitido por el Comisario Regio Santiago, y croquis de la nueva jurisdicción y término municipal de 29 de agosto de 1805.”

Pel que fa al termini d'interposició del recurs contenciós contra la inactivitat administrativa, és també de dos mesos, comptador a partir del venciment dels terminis que hem assenyalat, és a dir de tres mesos en el cas de l'article 29.1 de la LJCA, i un mes en el cas de l'article 29.2 de la LJCA (art. 46.2 LJCA).

## **Via de fet**

Parlem aquí de la impugnació d'actuacions materials que l'Administració porta a terme sense la cobertura jurídica o procedimental necessària, i que lesionen drets o interessos legítims. La regulació d'aquesta figura és en l'article 30 de la LJCA, i conforme a la figura esmentada l'interessat pot requerir a l'Administració actuant, intimant el cessament de l'actuació material il·legal, o plantejar directament el recurs contenciós administratiu.

Per exemple, aquesta acció és viable davant l'ocupació d'una finca sense que l'Administració hagi dictat els actes que integren el procediment d'expropiació forçosa. Val a dir, però, que en aquest cas d'ocupació de béns immobles per la via de fet la interposició del recurs contencions és compatible amb els interdictes per a la tutela de la possessió (art. 125 LEF) davant la jurisdicció civil, segons ha declarat el Tribunal Suprem<sup>29</sup> de manera reiterada.

<sup>(29)</sup> Sentència de 10 de novembre del 2009 del Tribunal Suprem, secció 6a., recurs 1754/2006.

Pel que fa al termini d'interposició del recurs contencions, l'article 46.3 de la LJCA estableix uns terminis molt breus, en concret de deu dies a comptar des de l'endemà de la finalització del termini de l'article 30 de la LJCA, de manera que són deu dies comptadors a partir de la intimació a l'Administració perquè corregís la via de fet, o vint dies des que s'inicia aquesta via de fet si no es va instar el requeriment. No obstant això, sobre la base de la força expansiva del dret a la tutela judicial efectiva, la jurisprudència entén que no es pot inadmetre pel fet de ser extemporani un recurs contencions contra la via de fet interposat més enllà dels terminis esmentats, i això perquè la via de fet és determinant de nul·litat de ple dret, categoria d'invalidesa que no és subjecta a termini.

#### Nota

Una mostra d'aquest criteri la tenim en la mateixa Sentència del Tribunal Suprem de 10 de novembre del 2009 esmentada en el paràgraf anterior, relativa a un cas d'ocupació de béns immobles de propietat privada.

### 6.2.2. Escrit d'interposició del recurs

Abans que s'exhaureixi el termini d'interposició del recurs segons el que hem explicat per a cada tipus d'activitat impugnada, s'ha de presentar l'escrit d'interposició, amb el qual simplement se sol·licita que es doni per interposat el recurs contencions contra l'acte, disposició, inactivitat o via de fet de què es tracti. Amb aquest escrit s'hi han d'acompanyar els documents previstos en l'article 45.2 de la LJCA, relatius a l'acreditació de la representació i a l'actuació impugnada. Cal tenir en compte aquí sobretot el que hem dit sobre el requisit de l'article 45.2.d de la LJCA. Ara bé, el mateix article 45.3 de la LJCA disposa que s'ha de concedir la possibilitat d'esmena si amb l'escrit d'interposició no s'aporten els documents exigits, en la línia del que ja havíem avançat de permetre l'esmena de qualsevol defecte (subapartat 6.2).

Com veurem més endavant, en el cas del procediment abreujat l'escrit d'interposició té unes singularitats diferents, ja que es constitueix també en escrit de demanda.

En la interposició del recurs contencions –i també en l'eventual recurs d'apel·lació o cassació que es pogués interposar posteriorment– caldrà tenir en compte l'obligació de pagament de la taxa corresponent, segons el previst a la Llei 10/2012, ja mencionada en l'apartat 6.1. L'art. 4 d'aquesta llei relaciona uns supòsits d'exempció, entre els quals cal destacar el relatiu a totes les persones físiques (no només els funcionaris públics). De la resta de supòsits interessa destacar el relatiu a la interposició de recursos contenciosos contra el silenci desestimatori o inactivitat de l'Administració (art. 4.1.d de la Llei 10/2012). Aquesta previsió podria comportar un canvi d'hàbits, i és que anteriorment, davant el silenci desestimatori, en ocasions l'entitat afectada podria preferir esperar a la resolució expressa per valorar si s'acudia al recurs contencions administratiu (pensi's per exemple en el cas força habitual d'una sanció impugnada amb recurs administratiu que no es resol en termini). Per contra, amb aquesta nova

regulació en què si s'impugna el silenci es pot eludir la taxa, potser resulta més interessant per a l'entitat sancionada avançar la interposició del recurs contencios, sense esperar la resolució expressa. De totes maneres, en el cas concret d'haver-se interposat recurs d'alçada contra una sanció administrativa, si transcorren els tres mesos sense que s'hagi notificat la resolució, caldrà tenir en compte que en virtut de la novetat introduïda per l'art. 30.3 (3r paràgraf) de la Llei 40/2015, a partir de l'endemà d'aquella desestimació presumpta s'inicia el còmput del termini de prescripció de la sanció. Així doncs, si es té coneixement que l'òrgan corresponent resol de manera sistemàtica amb un retard considerable i fins i tot proper al termini de prescripció de la sanció, una estratègia que cal tenir en compte seria la d'optar per no interposar el recurs contencios, davant l'expectativa que es produís la prescripció de la sanció per la tardança en resoldre el recurs d'alçada.

### **6.2.3. Sol·licitud d'adopció de mesures cautelars**

En el subapartat 5.3.2 hem vist que amb motiu de la interposició d'un recurs administratiu es pot sol·licitar la suspensió de l'execució de l'acte impugnat (art. 117 LPAC). Doncs bé, aquesta mesura també es pot sol·licitar de l'òrgan judicial, sia en el mateix escrit d'interposició del recurs o en qualsevol moment posterior, durant la tramitació del procés (art. 129.1 LJCA). En cas d'impugnar-se una disposició general, l'eventual petició de suspensió de la vigència dels preceptes impugnats s'ha de fer en l'escrit d'interposició o en el de demanda (art. 129.2 LJCA). Per tant, en seu judicial l'adopció de mesures cautelars està sotmesa al principi de rogació, ja que l'ha de sol·licitar la part interessada. Un cop sol·licitada la mesura cautelar, segons l'article 130 de la LJCA es pot acordar, prèvia valoració circumstanciada de tots els interessos en conflicte, únicament quan l'execució de l'acte o l'aplicació de la disposició pugui fer perdre la finalitat legítima del recurs. L'incident cautelar es tramita mitjançant peça separada, amb audiència de la part contrària, i es resol per interlocutòria (art. 131 LJCA).

L'adopció de mesures cautelars en via judicial es tracta d'un instrument dirigit a garantir la tutela judicial efectiva, en el vessant de la justícia cautelar, per tal d'evitar que es frustri, en cas de no adoptar-se la mesura cautelar, l'efecte que podria tenir una sentència estimatòria del recurs. Així, les mesures cautelars estan concebudes per a assegurar l'eficàcia de la resolució que posi fi al procés, i evitar d'aquesta manera que el transcurs del temps faci perillar el compliment de la sentència, de la qual es vol assegurar l'efectivitat. En definitiva, que la mesura cautelar intenta salvaguardar que la futura sentència pugui ser executada, i que el pronunciament tingui un efecte útil, a fi d'evitar que es produeixin situacions irreversibles.

La suspensió de l'execució de l'acte és la mesura cautelar més habitual i sol·licitada, i de fet la literalitat de l'article 130.1 de la LJCA sembla que pensa només en la suspensió, però val a dir que no és l'única de les mesures possibles. Així, l'òrgan judicial que coneix del recurs, amb la finalitat de preservar els interessos en joc, pot adoptar el que es denomina *mesures cautelars positives*, consistents a ordenar a l'Administració demandada l'adopció de determinades mesures, sempre amb la finalitat d'assegurar en tot cas l'efectivitat de la sentència que recaigui en el judici.

Un exemple d'adopció de mesures cautelars positives el tenim en la Interlocutòria de 15 de març del 2012 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 212/2012, interposat per Gas Natural SDG, SA. El Tribunal Suprem, com havia fet ja en recursos similars precedents interposats per Iberdrola, SA i Endesa, SA, argumenta el següent: "En el presente caso la respuesta cautelar de la Sala [...] se limita a declarar que, de modo cautelar y en tanto se dicte sentencia, la fijación de los peajes de acceso establecidos por la Orden impugnada debe ser complementada hasta el punto en que con ellos se sufraguen en su integridad las costes de las actividades reguladas correspondientes a las dos partidas analizadas en el fundamento jurídico quinto. No corresponde a este Tribunal precisar la cifra adicional cuyo cálculo singularizado compete al Ministerio de Energía, Industria y Turismo, previo informe de la Comisión Nacional de Energía. Como es lógico, el incremento correspondiente ha de tener la misma eficacia temporal que la orden impugnada, esto es, referirse al primer trimestre del año 2012 en su integridad."

L'article 130.2 de la LJCA determina, però, que la mesura cautelar es pot denegar quan amb l'adopció es poden pertorbar greument els interessos generals o de tercers, que l'òrgan judicial ha de ponderar de forma circumstanciada. En relació amb aquesta previsió, val a dir que amb caràcter general, davant la sol·licitud d'adopció de mesura cautelar, normalment de suspensió d'execució de l'acte, s'acostuma a denegar, sobre la base del principi d'eficàcia immediata dels actes. Una mostra de valoració circumstanciada de tots els interessos en conflicte, en la qual es va fer prevaldre l'interès públic per a denegar la suspensió de l'acte administratiu impugnat, la tenim en la Sentència de 4 de novembre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 6186/2010, en un cas de recuperació d'ofici per part de l'Administració (Ministeri de Medi Ambient), la possessió de domini públic maritimoterrestre, ocupat per un habitatge de propietat privada.

En cas d'acordar-se, la suspensió té l'efecte de paraitzar l'execució de l'acte fins que es dicti la sentència del procés, sense perjudici que es pugui revocar o modificar la suspensió durant la tramitació del procés mateix.

Finalment, també s'ha previst en l'article 135 de la LJCA el que es coneix com a *mesura cautelaríssima adoptada 'inaudita parte'*, és a dir sense oir la part enfrontada a la que la sol·licita. Es tracta d'una mesura excepcional, per al cas en què el jutge entén que concorren unes circumstàncies d'urgència especial que aconsellen la suspensió immediata, sense perjudici que posteriorment s'oeixi l'altra part, normalment l'Administració com a part demandada, i es decideixi llavors si es manté aquesta suspensió o no. Segons la doctrina jurisprudenci-

<sup>(30)</sup> Interlocutòria de 9 de març del 2011 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 207/2011, per la qual es va rebutjar la mesura cautelar de suspensió del Reial decret pel qual es reduïa la limitació de velocitat dels vehicles a 110 quilòmetres per hora, demandada a l'empara de l'article 135 LJCA.

al<sup>30</sup>, per a adoptar aquesta mesura excepcional cal que concorrin circumstàncies d'urgència especial, les quals s'han d'afegir al *periculum in mora* que en tot cas ha de justificar l'adopció de qualsevol mesura cautelar.

### **6.3. La instrucció del procés contenciós administratiu**

Podem distingir entre procediment ordinari, procediment abreujat i procediment especial. D'entre els regulats per la LJCA com a procediments especials, a banda del ja mencionat anteriorment sobre la qüestió d'il·legalitat, destaca el relatiu a la protecció de drets fonamentals, que s'estudiarà amb detall a l'apartat 6.3.3. També es farà menció en l'apartat 6.3.4. del procediment especial relatiu a la garantia de la unitat de mercat.

#### **6.3.1. Procediment ordinari**

Podem distingir les següents fases en la instrucció del procediment ordinari: reclamació de l'expedient i emplaçaments; demanda i contestació; prova; i vista o conclusions.

##### **Reclamació de l'expedient i emplaçaments**

De conformitat amb l'article 48 de la LJCA, una vegada presentat l'escrit d'interposició del recurs contenciós i comprovat pel secretari judicial que s'han aportat els documents exigits, ha de reclamar a l'Administració responsable de l'activitat impugnada la remissió de l'expedient administratiu i que emplaci les persones interessades. L'expedient s'ha de remetre en el termini de vint dies. L'òrgan administratiu autor de l'activitat impugnada ha de notificar als interessats l'existència del recurs contenciós i emplaçar-los perquè puguin comparèixer davant l'òrgan judicial com demandats en el termini de nou dies. L'emplaçament a l'Administració demandada s'entén fet per la reclamació de l'expedient, segons disposa l'article 50.1 de la LJCA.

L'expedient que l'Administració demandada remet a l'òrgan judicial, original o en còpies compulsades, s'ha d'enviar complet, foliat i acompanyat d'un índex amb la llista dels documents que contingui (art. 48.4 LJCA). En cas d'incomplir aquesta exigència, com és el cas de remetre l'expedient desordenat o sense numerar, la part recurrent ho pot posar de manifest a l'òrgan judicial a fi que es requereixi l'Administració perquè ho compleixi.

##### **Demanda i contestació**

Una vegada rebut l'expedient, l'òrgan judicial el remet al recurrent perquè formuli la demanda en el termini de vint dies hàbils. El primer que ha de fer la part actora és comprovar que l'expedient compleix els requisits de l'article 48.4 de la LJCA, en especial que sigui complet, atès que l'expedient constitueix la prova per excel·lència en el procés contenciós, i per al cas en què consideri que és incomplet, dins del termini per a formular demanda s'ha de sol·licitar a

l'òrgan judicial que requereixi l'Administració per tal que el completi (art. 55 LJCA). Referent a això, resulta d'interès la Sentència de 5 d'octubre del 2011 de l'Audiència Nacional, secció 4a., recurs 156/2011.

L'article 56 de la LJCA fixa els requisits que ha de complir l'escrit de demanda –i també el de contestació. A diferència de l'escrit d'interposició del recurs, en el qual simplement es feia constar aquesta circumstància, en l'escrit de demanda –i també en el de contestació– el precepte disposa que s'hi han de consignar els fonaments de dret i les pretensions que es dedueixen, en justificació de les quals es poden esgrimir tots els motius que es considerin oportuns, fins i tot noves alegacions que no s'hagin plantejat prèviament davant l'Administració. Així, és perfectament lícit afegir en la demanda alegacions noves a les que s'havien formulat davant l'Administració, però el que no resulta admissible és afegir noves pretensions, ja que en aquest cas s'incorre en desviació processal.

En efecte, tal com s'argumenta en la Sentència de 12 de desembre del 2011 del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, secció 1a., recurs 113/2009, "les pretensions que s'exercitin en el recurs contencions administratiu, no solament han de ser coherents amb l'acte administratiu, sinó que no han de ser distintes de les formulades en via administrativa, amb pena d'incórrer en una possible desviació processal, atemptatòria amb el principi de coherència processal", i es basa en la doctrina fixada pel Tribunal Suprem en diverses sentències, per totes la de 24 de juny del 2002.

En definitiva, no és possible plantejar en via jurisdiccional qüestions o pretensions noves, sinó únicament motivacions noves.

Un cop presentada la demanda, es dona trasllat juntament amb l'expedient administratiu a les parts demandades, perquè formulin l'escrit de contestació a la demanda, també en el termini de vint dies hàbils (art. 54 LJCA). Pel que fa a aquest termini de vint dies hàbils, tant respecte a l'escrit de demanda com al de contestació, cal tenir en compte el següent. En relació amb la demanda, l'article 52.2 de la LJCA disposa que, si no es presenta en el termini de vint dies, l'òrgan judicial ha de dictar interlocutòria de caducitat del recurs, però s'admet la demanda si es presenta dins del dia en què es notifica aquesta interlocutòria. I encara que aquesta solució no s'ha previst en el precepte relatiu a la contestació a la demanda, resulta en aquest cas d'aplicació l'article 128.1 de la LJCA, en el qual es disposa d'entrada que els terminis són improrrogables, però tot seguit afegeix que s'admet l'escrit que sigui procedent si es presenta dins del dia en què es notifica la resolució corresponent, tret que es tracti de terminis per a preparar o interposar recursos. Aquestes previsions comporten que, amb relativa freqüència, els escrits de demanda i de contestació no es presentin dins del termini de vint dies, sinó que els advocats de les parts poden guanyar uns dies addicionals tot esperant que es declari la caducitat del tràmit corresponent, i val a dir que un cop notificada aquesta caducitat, tot i

#### Vegeu també

El termini d'interposició del recurs contencions l'estudiem en el subapartat 6.3.1.

que els preceptes vistos exigeixen presentar l'escrit el mateix dia, entra en joc llavors el dia addicional de l'article 135 de la LEC que ja hem vist en tractar del termini d'interposició del recurs contenciós.

Dins dels primers cinc dies hàbils d'aquest termini per a contestar a la demanda, les parts demandades poden formular el que es coneix com *al·legacions prèvies*, a fi de posar de manifest la possible incompetència de l'òrgan judicial per conèixer del recurs, o al·legar qualsevol de les causes d'inadmissió (extemporaneïtat, manca de legitimació, acte inimpugnable, etc.).

D'aquestes al·legacions prèvies d'inadmissió se n'ha de donar trasllat a la part actora a fi que pugui formular al·legacions en el termini de cinc dies, i l'òrgan judicial ha de decidir sobre això mitjançant interlocutòria, que només estima la causa d'inadmissió invocada si aquesta causa concorre de forma inequívoca i manifesta (art. 51.1 LJCA). Per contra, en cas que la interlocutòria rebutgi les al·legacions prèvies d'inadmissió, aquestes al·legacions es poden reiterar en la contestació a la demanda per tal que es dicti sentència d'inadmissió, ara sense necessitat que sigui inequívoca i manifesta.

Pel que fa a la possibilitat d'inadmetre el recurs contenciós, cal tenir en compte que la jurisprudència ha evolucionat en la direcció d'impedir interpretacions massa formalistes o rigoroses en tot allò que pugui significar un debilitament en el dret a la tutela judicial efectiva reconegut en l'article 24 de la CE, sobretot quan es tracta del primer accés a la jurisdicció, és a dir en el recurs contenciós. Ara bé, el mateix Tribunal Constitucional s'ha encarregat de matisar en reiterades sentències, per totes la 59/2003, de 24 de març, que el dret fonamental esmentat també se satisfà amb l'obtenció d'una resolució d'inadmissió que impedeix entrar en el fons de la qüestió plantejada, quan aquesta decisió es fonamenta en l'existència d'una causa legal que així ho justifica i que l'òrgan judicial ha aplicat de manera raonable.

En aquest mateix sentit s'ha pronunciat també el Tribunal Suprem, secció 3a., en la sentència de 5 d'octubre del 2004, en la qual s'afirma que "el dret d'accés a la jurisdicció no implica que els òrgans judicials hagin d'optar necessàriament per la interpretació de les normes processals més favorables a l'admissió dels recursos entre totes les possibles".

Els documents de suport a les pretensions formulades, els han d'acompanyar les parts amb els escrits de demanda i contestació, i si no estan en el seu poder, s'ha de designar l'òrgan o arxiu on es troben (art. 56.3 LJCA). D'altra banda, també en els escrits de demanda i contestació és on s'ha de sol·licitar la recepció del plet a prova, indicant els punts de fet sobre els quals ha de versar (art. 60.1 LJCA). Ara bé, si de la contestació a la demanda en resulten fets nous de transcendència per a la resolució del plet, el recurrent pot demanar la recepció a prova dins dels cinc dies següents a aquell en què se li ha donat trasllat (art. 60.2 LJCA).

## Prova

La prova és l'activitat que té per finalitat aconseguir la convicció de l'òrgan judicial sobre els fets rellevants en el procés, és a dir aquells que poden condicionar la decisió. Així, doncs, la prova no ha de versar sobre aspectes jurídics, sinó fàctics. En aquest sentit, l'article 60.3 de la LJCA disposa que s'ha de rebre el plet a prova quan entre les parts hi ha disconformitat en els fets i aquests fets són de transcendència per a la resolució del plet, segons el parer de l'òrgan judicial.

L'article 60.4 de la LJCA disposa que el desenvolupament d'aquesta fase de prova s'ha de fer conforme al que preveu la LEC, regulada en els articles 281 i següents, i s'han de practicar en el termini de trenta dies. Entre les previsions de la LEC, destaquen les referents a la impertinència o inutilitat de l'activitat probatòria. Referent a això, l'article 283 de la LEC determina que no s'ha d'admetre cap prova que, pel fet de no tenir relació amb el que és objecte del procés, s'hagi de considerar impertinent. I afegeix el mateix precepte en el segon apartat que tampoc no s'han d'admetre, perquè són inútils, aquelles proves que, segons regles i criteris raonables i segurs, en cap cas no poden contribuir a l'esclariment dels fets controvertits. Una mostra sobre els criteris d'admissió de la prova la tenim en la Sentència de 17 de juny del 2011 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 151/2009.

L'habitual és que siguin les parts les qui proposin la pràctica de proves, però l'article 61 de la LJCA habilita l'òrgan judicial a acordar d'ofici les proves que estimi pertinents per a la resolució encertada de l'assumpte, en la pràctica de les quals les parts també poden intervenir (art. 61.3 LJCA).

Pel que fa a l'apreciació de la prova, en el procés contencións administratiu regeixen els mateixos criteris que en el procés civil, de manera que s'apliquen aquí els principis de lliure valoració de la prova –segons les regles de la raó i la sana crítica–, i de la valoració conjunta –apreciació conjunta i ponderada de totes les proves.

## Vista o conclusions

Les parts poden sol·licitar el tràmit de vista o conclusions, o demanar que el plet quedi conclús per a sentència, sense més tràmits. Encara que ja es pot sol·licitar inicialment en els escrits de demanda i contestació, el criteri jurisprudencial és el d'admetre el tràmit de conclusions quan s'ha practicat prova, i per això es pot sol·licitar també en el termini de cinc dies a partir de la notificació conforme ha quedat conclús el termini de prova.



Així, la finalitat del tràmit de conclusions és que cadascuna de les parts resumeixi quina és la seva posició respecte a les pretensions formulades, a partir del resultat de la pràctica de la prova. Pel que fa al tràmit de vista, la finalitat és la mateixa que les conclusions, però s'evacua de forma oral.

#### Vista oral

És poc habitual que les parts sol·licitin la vista oral, i encara menys que l'òrgan judicial ho acordi.

En tot cas, un cop celebrada la vista o presentades les conclusions, queden les actuacions pendents de dictar sentència.

### 6.3.2. Procediment abreujat

La regulació del procediment abreujat es troba en un sol article de la LJCA, el 78, que ha estat modificat en diverses ocasions, la darrera, per la Llei 37/2011, de 10 d'octubre, de mesures d'agilització processal.

Una de les novetats més significatives de la LJCA va ser la introducció d'aquest procediment abreujat, que trencava la tradició processal contenciosa administrativa, basada en un procediment escrit. Cal advertir, però, que malgrat la singularitat del procediment abreujat la LJCA el configura com un procediment ordinari, és a dir, no és un procediment especial.

El procediment abreujat es regeix sobretot pel principi d'oralitat, ja que pivota sobre un acte central, el de la vista oral. Uns altres principis presents aquí són els d'immediació i concentració. Immediació, perquè en la vista oral el jutge entra en contacte directe amb les parts; i concentració, perquè diversos tràmits que en el procediment ordinari apareixen separats en el temps, aquí es concentren en un sol acte, la vista oral.

#### Assumptes que es tramiten per procediment abreujat

De conformitat amb l'article 78.1 de la LJCA, els jutjats contenciosos administratius i els jutjats centrals contenciosos administratius han de tramitar per procediment abreujat els assumptes suscitats sobre:

- qüestions de personal al servei de les administracions;
- estrangeria i inadmissió de peticions d'asil polític;
- assumptes de disciplina esportiva en matèria de dopatge; i
- tots aquells que els corresponguin, de quantia no superior a 30.000 euros.

## **Escrit d'interposició i demanda**

Com ja hem avançat, el recurs "s'ha d'iniciar per demanda", la qual s'ha d'acompanyar amb el "document o documents en què l'actor fonamenta el seu dret i aquells previstos a l'art. 45.2" (art. 78.2 LJCA). Així, doncs, en el procediment abreuïat, l'escrit d'interposició de recurs ha de reunir també els requisits de la demanda que els articles del 52 al 56 de la LJCA fixen per al procediment ordinari.

## **Citació per a la vista oral**

Admesa a tràmit la demanda, en la mateixa provisió del secretari judicial s'assenyala dia i hora per a l'acte del judici, al mateix temps que es reclama a l'Administració demandada l'expedient perquè es trameti amb almenys quinze dies d'antelació per a la vista (art. 78.3 LJCA). No obstant això, amb la Llei 37/2011 s'ha introduït com a novetat la possibilitat d'evitar la celebració de vista quan no es demana la recepció a prova i l'Administració demandada no sol·licita la celebració de vista oral. En concret, l'article 78.3 preveu que l'actor demani en la demanda que es dicti sentència sense necessitat de prova ni vista. En aquest cas, s'ha de traslladar la demanda a les parts demandades per tal que contestin en el termini de vint dies, si bé aquestes parts poden sol·licitar en els deu primers dies la celebració de vista, cas en el qual s'ha de fer la citació per a la vista oral. En cas que les parts demandades no sol·licitin la vista oral i contestin a la demanda, el plet es declara conclús i pendent de sentència.

Un cop rebut l'expedient al jutjat, es remet a l'actor i a la resta de parts personades a fi que en la vista oral puguin formular al·legacions "a la vista de l'expedient", addicionals a les que havien formulat en la demanda.

## **La vista oral**

Perquè sigui procedent l'obertura de la vista és necessari que comparegui alguna de les parts (78.5 LJCA). La incompareixença pot donar lloc a alguna de les situacions següents. En cas d'incompareixença de l'actor, és donat per desistit, amb imposició de costes. Ara bé, alguna sentència ha precisat que aquesta previsió de desistiment amb costes no té un caràcter imperatiu, sinó que cal esbrinar si hi ha una causa justificada. Així, el Tribunal Constitucional (secció 3a.), en la Interlocutòria 128/2005, de 4 d'abril del 2005, en relació amb una previsió similar del procediment laboral, ha declarat que el precepte "configura una mera presumpció de desistiment tàcit fundat en la incompareixença de l'actor en la data fixada". I aquesta presumpció la pot desvirtuar l'actor mitjançant actes o proves que mostrin inequívocament la seva voluntat de continuar el procés, sempre però que s'acrediti l'existència d'una causa que justificava l'absència. Per al cas en què només comparegui l'actor, aquest mateix precepte disposa que s'ha de celebrar la vista en absència de l'Administració demandada.

La vista s'inicia amb l'exposició del demandant dels seus fonaments, o amb ratificació dels expressats en la demanda (art. 78.6 LJCA). És pacífic que ni en aquest moment processal, ni en cap altre de posterior, no es poden plantejar noves qüestions, enteses com a pretensions, és a dir nous pediments, ja que en aquest cas s'incorre en una clara desviació processal, per haver alterat les regles del procés, les quals exigeixen formular les pretensions en la demanda. El punt controvertit aquí és si amb aquesta "exposició" es poden afegir al·legats no continguts en la demanda i, per tant, ignorats pel demandat en el moment de comparèixer al judici. Les interpretacions han estat diverses aquí, però finalment el Tribunal Constitucional ha resolt la qüestió, decantant-se per admetre la possibilitat que l'actor introdueixi en aquest tràmit nous motius d'impugnació no inclosos en la demanda. I ho ha fet en la STC 58/2009, de 9 de març del 2009, en la qual s'atorgava l'empara a una empresa perquè es considerava que s'havia vulnerat el seu dret a la tutela judicial efectiva, en desestimar el recurs contenciós administratiu sense examinar l'al·legació de caducitat del procediment sancionador, formulada en l'acte de la vista oral, sense que s'hagués al·legat prèviament. Aquesta opció beneficia els interessos de l'advocat de la part actora, que té a favor seu el factor sorpresa, atès que el representant de l'Administració demandada hauria de contestar a aquesta nova al·legació en la mateixa vista oral.

La vista continua amb les al·legacions de la part demandada (art. 78.7 LJCA), començant per la invocació de les eventuais causes d'inadmissió. En cas de formular aquestes al·legacions prèvies, s'ha d'oïr la part demandant – aquí el factor sorpresa està a favor de l'Administració– i el jutge resol el que sigui procedent en el mateix acte (art. 78.8 LJCA). Val a dir que, si la causa d'inadmissió no és notòria i manifesta, l'habitual és que el jutgador no s'aventuri a inadmetre el recurs en aquell moment, sinó que difereixi la decisió al moment de dictar sentència, i ordeni per tant la continuació de la vista oral. En aquest cas, el jutgador demana a les parts que fixin els fets en què fonamenten les seves pretensions, i si no hi ha conformitat sobre això, s'han de proposar i practicar les proves pertinents, segons el que preveu el mateix article 78 de la LJCA, en els apartats que van de l'11 al 18.

En cas que s'hagi practicat prova, s'ha de passar al tràmit de conclusions, en el qual les parts exposen les consideracions finals i subratllen allò que convingui respecte al resultat de les proves practicades. Seguidament, el plet queda vist per a sentència.

L'article 78.21 de la LJCA disposa que la vista oral s'ha de documentar segons el que preveuen els articles 62.3 i 62.4 de la LJCA, en virtut dels quals, tot el desenvolupament de la vista s'ha d'enregistrar en un suport electrònic, apte per a la gravació i reproducció del so i la imatge, i les parts han de tenir dret a obtenir-ne una còpia. En cas que això no sigui possible, el secretari judicial ha d'estendre una acta amb mitjans informàtics –no manuscrita–, que ha de tenir el contingut inclòs en l'article 78.22 de la LJCA.

### **6.3.3. El procediment especial per a la protecció de drets fonamentals**

L'article 53.2 de la CE preveu la possibilitat de demanar la tutela de les llibertats i els drets fonamentals per un procediment basat en els principis de preferència i sumarietat, i si escau per mitjà de recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional. Aquest procediment és el que està recollit en els articles 114 i següents de la LJCA, i que es coneix com a *procediment d'empara judicial*, per a diferenciar-lo de l'empara constitucional.

Cal subratllar que aquest recurs no es pot fonamentar en infraccions de legalitat ordinària (art. 114.2 LJCA), les quals s'han de canalitzar mitjançant el procés contencions ordinari. Referent a això, es pot optar també per incloure en el procés ordinari els motius d'impugnació relatius a vulneracions de drets fonamentals. O també es pot optar per impugnar una actuació de l'Administració per totes dues vies (procés especial i procés ordinari), si bé cal tenir en compte que el procés especial no suspèn els terminis per a la presentació del recurs ordinari, i que en aquest recurs no es poden esgrimir vulneracions de drets fonamentals si s'han rebutjat en el procés especial.

Entre les singularitats d'aquest procediment, destaca el fet que no cal exhaurir la via administrativa, ja que el recurs d'alçada seria potestatiu, i per tant es podria acudir a la via judicial de forma directa (art. 115 LJCA), en el termini de deu dies si s'hi acudeix directament, i per al cas en què s'hagi interposat abans recurs administratiu, el precepte disposa que el termini de deu dies es computa un cop transcorreguts els vint dies a partir de la presentació del recurs administratiu. El precepte és confús i origina diversos interrogants, sobretot respecte al còmput del termini per a interposar el recurs d'empara judicial quan s'ha impugnat prèviament l'acte amb un recurs administratiu, tal com s'argumenta en la Sentència de 29 de març del 2010 del Tribunal Suprem, secció 7a., recurs 5612/2008, dictada en un cas d'impugnació de la valoració de mèrits en un procés selectiu d'ingrés a l'Administració. En tot cas, aquesta sentència conclou que, en cas que s'hagi impugnat l'acte amb recurs d'alçada, el termini de caducitat dels vint dies per a iniciar el còmput dels deu posteriors no entra en joc, ja que aquest recurs no està configurat com un recurs potestatiu. En conseqüència, el Tribunal Suprem entén que amb la resolució expressa del recurs d'alçada es reobriria un termini de deu dies per a interposar el recurs contencions per aquest procediment especial.

Com a darreres singularitats que hem de destacar, cal mencionar d'una banda que el mes d'agost en aquest procediment és hàbil i per tant transcorren els terminis d'interposició (art. 128.2 LJCA), i d'altra banda que en casos d'impugnació de silenci administratiu el termini d'impugnació que hem vist de deu dies s'inicia aquí l'endemà del compliment del termini màxim per a resoldre i notificar el procediment, és a dir, de la producció del silenci admi-

nistratiu. Els articles 116 i següents de la LJCA regulen tota la instrucció del procediment que cal seguir, en la qual els terminis per als diferents tràmits són molt breus.

A l'últim, convé destacar que en aquest procediment específic, el pagament de la taxa judicial per la interposició del recurs contenciós –i la de recursos posteriors– està exempt (art. 4.1.a de la Llei 10/2012).

#### **6.3.4. Garantia per a la unitat de mercat**

Aquest procediment especial es va afegir a la LJCA a través de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat. Segons s'explicita a l'exposició de motius d'aquesta llei, el seu objectiu és el de "solucionar possibles vulneracions a la unitat de mercat" dins de l'Estat espanyol. Val a dir que els nous procediments que introdueix amb aquesta finalitat no s'emmarquen únicament en l'àmbit de la jurisdicció del contenciós administratiu, sinó que afecten també la via administrativa. Així, l'art. 26 de la llei ha introduït una reclamació administrativa davant el Consell per a la Unitat de Mercat que pot ser presentada per qualsevol operador econòmic que consideri vulnerats els seus drets o interessos legítims per alguna actuació incompatible amb la llibertat d'establiment o de circulació. Igualment, les organitzacions representatives dels operadors econòmics, incloses les cambres de comerç i associacions professionals, poden interposar aquesta reclamació en defensa dels interessos col·lectius que representen. Aquesta reclamació es pot presentar contra qualsevol actuació que sigui susceptible de recurs administratiu ordinari, amb caràcter alternatiu als eventuais recursos d'alçada o reposició, i no es refereix només a la impugnació dels actes, inactivitat o via de fet, sinó que abasta també les disposicions generals, de tal manera que s'exceptua aquí el règim general de l'art. 112.3 de la LPAC, d'acord amb el qual els reglaments no es poden impugnar de forma directa en via administrativa.

La modificació més rellevant que ha efectuat l'esmentada Llei 20/2013 en la LJCA ha estat l'addició de tres preceptes (art. 127 bis, ter i quater) en els quals es regula el procediment especial per a la garantia de la unitat de mercat. La legitimació per interposar aquest recurs especial resideix en exclusiva en la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, la qual podrà actuar d'ofici o a petició de qualsevol persona que consideri vulnerada la unitat de mercat, de tal manera que es reconeix aquí l'acció pública, si bé en tal cas la legitimació per interposar el recurs contenciós es reserva a la comissió esmentada. El coneixement d'aquest recurs correspon en exclusiva a la Sala del Contenciós Administratiu de l'Audiència Nacional (art. 11.h de la LJCA), i cal destacar l'efecte de la suspensió automàtica de l'actuació impugnada, si la comissió esmentada així ho demana en interposar el recurs.

Per altra banda, la Llei 20/2013, de 9 de desembre, ha modificat també l'art. 110 de la LJCA, relatiu a l'execució de sentències, per tal d'afegir la matèria d'unitat de mercat a les que fins llavors permetien l'ús de la figura de l'extensió d'efectes (tributària i de personal de les administracions públiques).

#### **6.4. La finalització del procés contenciós**

La forma d'acabament normal i ordinària del procés contenciós és la sentència, encara que hi ha altres formes de terminació del procés, que podem qualificar com a *anormals*: el desistiment, l'assentiment, la satisfacció extraprocessal i l'acord entre les parts.

##### **6.4.1. La sentència**

La sentència és coneguda com *la resolució reina del procés*, perquè és la forma normal d'acabar el procés, i aquesta resolució s'ha de pronunciar sobre les pretensions de les parts, amb alguna de les decisions següents (art. 68 LJCA):

- a) inadmissibilitat del recurs;
- b) estimació de totes o algunes de les pretensions del demandant o la desestimació d'aquestes pretensions; i
- c) sobre les costes processals.

El termini per a dictar sentència és de deu dies des que el plet s'ha declarat conclús (art. 67.1 LJCA), si bé és evident que es tracta d'un termini que s'incompleix sistemàticament. A més del termini hi ha altres requisits en la sentència, dels quals destaquen els de motivació i congruència.

La motivació està relacionada amb el dret a la tutela judicial efectiva reconegut en l'article 24.1 de la Constitució. Es tracta aquí del dret a obtenir una resposta judicial motivada. A això es refereix expressament l'article 120.3 de la CE, quan disposa que "les sentències són motivades sempre". Aquest requisit formal se satisfà quan la sentència conté les raons o els elements de judici que permeten conèixer els criteris jurídics en què es fonamenta la decisió.

Pel que fa a la congruència, l'article 67.1 de la LJCA disposa que la sentència "decideix totes les qüestions controvertides en el procés". Amb això s'incorpora el principi de congruència, del qual es desprèn que tots els motius d'impugnació esgrimits pel demandant, i també els motius d'inadmissió o d'oposició invocats per la part demandada, s'han d'examinar i resoldre en la sentència, per a evitar incórrer en el vici d'incongruència, que pot arribar a tenir una dimensió constitucional, perquè afecta el dret a la tutela judicial efectiva.

La doctrina jurisprudencial sobre els vicis d'incongruència està recollida en la Sentència de 2 de juny del 2004 del Tribunal Suprem, secció 4a., recurs 3171/2000, que es remet a la Sentència del Tribunal Constitucional 8/2004, de 9 de febrer.

Les sentències d'inadmissió són procedents en els supòsits previstos en l'article 69 de la LJCA. Cal parar atenció al fet que el precepte es refereix a la inadmissió del recurs o d'alguna de les pretensions, de la qual cosa s'infereix que és possible una sentència d'inadmissió parcial, és a dir que s'inadmeti alguna de les pretensions formulades, per exemple per haver incorregut en desviació processal, i que s'entri en el fons sobre altres pediments.

Pel que fa a les sentències sobre el fons, l'article 70 de la LJCA disposa que són desestimàtories quan l'actuació impugnada s'ajusta a dret, i estimatòries (parcialment o totalment) quan l'actuació incorre en alguna infracció de l'ordenament, inclosa la desviació de poder. En relació amb aquest darrer concepte, val a dir que la LPAC s'hi refereix com a motiu d'anul·labilitat dels actes en l'article 48, però no el defineix, cosa que sí que fa la LJCA en l'article 70.2 quan determina que la desviació de poder és "l'exercici de potestats administratives per a fins diferents dels fixats per l'ordenament". En la Sentència de 23 de febrer del 2012 del Tribunal Suprem, secció 5a., recurs 2921/2008, dictada en matèria d'urbanisme, s'afirma que, segons jurisprudència consolidada, la desviació de poder comporta l'existència d'un acte administratiu ajustat en els requisits extrínsecs a la legalitat, però afectat d'invalidesa perquè contradiu en la motivació el sentit teleològic de l'activitat administrativa, que ha d'estar orientada, en tot cas, a la promoció de l'interès públic i, en particular, a la finalitat concreta amb què està configurada en la norma la potestat administrativa que s'exerceix.

L'article 71 de la LJCA es refereix en exclusiva a les sentències estimatòries, i als diferents pronunciaments que pot contenir (anul·lació de l'acte, restabliment de situació jurídica individualitzada, etc.). I en relació amb aquestes sentències estimatòries, l'article 71.2 de la LJCA disposa que els jutges no poden determinar la forma en què han de quedar redactats els preceptes d'una disposició general en substitució dels anul·lats, ni es pot determinar el contingut discrecional dels actes anul·lats.

#### 6.4.2. Altres formes de finalització del procediment

A banda de la sentència, hi ha altres formes de finalització del procediment:

- **Desistiment.** L'article 74 de la LJCA preveu aquesta forma de terminació del procés, que té raó de ser en la disponibilitat de l'exercici d'accions. Així, igual que el recurrent decideix lliurement interposar el recurs, també pot desistir en qualsevol moment anterior a la sentència (art. 74.1 LJCA). Ara bé, atesos els efectes del desistiment, cal exigir les màximes formalitats, per assegurar-se que és aquesta la voluntat del recurrent (art. 74.2 LJCA), de forma equivalent al que preveu l'article 5.3 de la LPAC, quan exigeix que s'acrediti la representació en el cas de desistiment d'accions. També s'exigeixen formalitats per a desistir quan el recurs l'ha interposat l'Administració. L'article 74.3 de la LJCA disposa que un cop formulat el desistiment s'ha d'oír la resta de parts durant el termini de cinc dies, i el més habitual és que lògicament l'Administració demandada no s'hi oposi, i es dicti interlocutòria per a declarar finalitzat el procediment i ordenar l'arxivament de les actuacions.
- **Assentiment.** Aquesta forma de terminació regulada en l'article 75 de la LJCA afecta més l'Administració, ja que es refereix a qui ocupa la posició de part demandada. A diferència del desistiment, que finalitza amb interlocutòria, en l'assentiment es dicta "sentència de conformitat amb les pretensions del demandant", llevat que això suposi una infracció manifesta de l'ordenament (art. 75.2 LJCA). En aquest darrer cas, després d'oír les parts, pot dictar sentència desestimària, o fins i tot d'inadmissió si hi ha un pressupòsit processal de l'article 69 de la LJCA –circumstància que deixaria en mal lloc l'assentiment decidit per la demandada. Si hi ha més d'un demandat, el procediment segueix respecte als qui no han assentit, ja que hi continua havent una controvèrsia amb almenys dues parts enfrontades.
- **Satisfacció extraprocessal.** L'article 76 de la LJCA preveu que, si interposat un recurs l'Administració demandada reconeix totalment en via administrativa –es a dir fora del procés, i per això el nom d' *extraprocessal*– les pretensions del demandant, qualsevol de les parts ho pot posar en coneixement del jutge, si l'Administració no ho fa. A partir d'aquí, el jutge oïx les parts durant cinc dies i dicta interlocutòria de finalització del procediment, si el reconeixement no infringeix manifestament l'ordenament (igual que en l'assentiment). També pot passar que l'Administració comu-



niqui al jutjat que s'ha dictat un acte administratiu amb el qual considera que se satisfan les pretensions judicials del recurrent, però que aquest recurrent no es consideri totalment satisfet amb aquell acte administratiu. En aquest cas cal continuar el procediment, ja que perquè es pugui parlar de "satisfacció" aquesta ha de ser completa per a l'actor. És força habitual el joc d'aquesta figura en recursos interposats contra la ficció del silenci desestimatori, que no impedeix a l'Administració estimar amb retard la sol·licitud.

- **Transacció judicial.** L'article 77 de la LJCA preveu la possibilitat de finalitzar el procés amb l'acord entre les parts (totes) en seu jurisdiccional i homologat per l'òrgan jurisdiccional per mitjà d'interlocutòria, i té efecte de cosa jutjada. Així, l'article 77.1 de la LJCA es refereix a la possibilitat que només en primera o única instància –no per tant en els recursos contra resolucions judicials– el jutge sotmeti a consideració de les parts el reconeixement de fets, documents, i també la possibilitat d'arribar a acords en matèries susceptibles de transacció, i en particular quan el plet versa sobre estimació de quantitat. Aquesta forma de finalització del procés és, doncs, semblant a la terminació convencional dels procediments administratius prevista en l'article 86 de la LPAC. I de forma similar a la regulació del procediment administratiu, aquest acord no té l'aprovació judicial si és manifestament contrari a l'ordenament o lesiu de l'interès públic o de tercers (art. 77.3 LJCA).

Un exemple en què pot entrar en joc aquesta opció és en l'acord de fixació de la quantia de la indemnització en un cas de responsabilitat patrimonial, o en la determinació del preu just en un cas d'expropiació forçosa.

## 6.5. L'execució de les sentències i altres resolucions judicials

El punt de partida aquí és l'article 117 de la CE, en el qual s'atribueix als jutges i tribunals la funció de fer "complir allò que hagi estat jutjat".

L'article 118 de la CE afegeix que "tothom té l'obligació de complir les sentències [...] i de prestar col·laboració [...] en l'execució d'allò que hagi estat resolt".

També el dret a la tutela judicial efectiva de l'article 24.1 de la CE garanteix, no solament l'accés a la justícia, sinó que la decisió obtinguda com a resposta a l'acció judicial es compleixi. Així ho disposa expressament la LJCA en l'exposició de motius. És evident que no servirà de res al ciutadà obtenir un pronunciament judicial si després l'Administració no l'executa, ja que en aquest cas la tutela judicial no és efectiva. Així, quan l'Administració executa una sentència no desenvolupa una potestat administrativa, sinó que es concreta el seu deure de col·laboració amb la justícia.

L'article 103 comença amb el recordatori que la potestat de fer executar les sentències i altres resolucions judicials correspon en exclusiva als jutges i els tribunals. I aquest mateix precepte afegeix que les parts tenen l'obligació de complir les sentències, i imposa a totes les entitats el deure de col·laboració per a poder executar allò que s'ha jutjat, en consonància amb l'article 118 de la CE.

És important assenyalar que, en aquells casos en què l'assumpte s'ha vist en doble instància, l'encarregat de l'execució és el que va conèixer en primera instància, amb independència de quina hagi estat la decisió judicial adoptada en segona instància, que és lògicament la que s'ha d'executar.

L'article 103.4 de la LJCA, aprofitant la remissió de l'article 47.1.g de la LPAC, declara que són nuls de ple dret els actes administratius, contraris a les sentències, que es dictin per a eludir el compliment d'aquestes sentències. En la STC 167/1987, de 27/10/1987, el TC defineix aquests actes com de "insinceridad de la obediencia disimulada" dels òrgans de l'Administració, que es tradueix en compliments defectuosos o purament aparents. La STC esmentada atorga l'empara a un funcionari per tal que s'executi la sentència per la qual se li havia reconegut el dret a obtenir un lloc a la funció pública.

### **6.5.1. Terminis d'execució i altres previsions comunes**

Un cop ferma la sentència, l'òrgan judicial l'ha de comunicar a l'òrgan administratiu que hagi dut a terme l'activitat controvertida per tal que "la porti a pur i degut efecte" (art. 104.1 LJCA). Així, les resolucions judicials s'han d'executar segons els seus propis termes, la qual cosa s'ha de vincular al principi d'invariabilitat de les resolucions judicials, que és una de les múltiples manifestacions del dret a la tutela judicial efectiva (STC 4/2003).

Un cop rebuda la comunicació de fermesa de la sentència, l'Administració n'ha d'acusar recepció en dies, i també ha d'indicar l'òrgan responsable del compliment. El termini general per a l'execució voluntària és de dos mesos (104.2 LJCA), però si la sentència és de condemna a abonar una quantitat, el termini és de tres mesos, segons s'infereix de l'article 106.1 de la LJCA.

Pel que fa al moment d'inici del còmput, convé subratllar que l'article 104.2 de la LJCA utilitza el terme *comunicació* per a diferenciar-lo de la *notificació* de la resolució judicial al representant processal, que opera com a condició d'eficàcia sobretot per a començar a córrer el termini dels recursos. Així, el còmput dels dos o tres mesos no s'inicia a partir del moment en què es notifica la sentència al representant de l'Administració, sinó en un moment posterior, en concret a partir de la comunicació de fermesa de l'òrgan judicial a l'Administració, amb devolució de l'expedient i testimoni de la sentència.

Un cop transcorreguts els terminis esmentats sense que s'hagi acomplert la sentència, es pot obrir l'incident d'execució que es tramita conforme al que preveu l'article 109 de la LJCA.

És important destacar que l'article 104.2 de la LJCA permet instar l'execució forçosa, no solament a qualsevol de les parts del procés, sinó també a "les persones afectades", encara que no hagin estat part del procés<sup>31</sup>.

<sup>(31)</sup>Sentència de 7 de juny del 2005 del Tribunal Suprem, secció Ple, recurs 2492/2003.

Convé precisar, però, que això és possible en les sentències d'anul·lació d'un acte o disposició (art. 72.2 LJCA) que tenen efectes per a totes les persones afectades, però no en les sentències d'estimació de pretensions de reconeixement o restabliment d'una situació jurídica individualitzada (art. 72.3 LJCA), ja que només té efectes entre les parts, sense perjudici del que es dirà més endavant per al cas d'extensió d'efectes de la sentència (subapartat 6.5.3).

Pel que fa a les sentències que condemnen l'Administració a abonar una quantitat líquida, cal apuntar que, en cas de resistència al pagament, l'òrgan judicial pot arribar a ordenar l'embargament d'alguns dels béns de l'Administració, en concret els béns patrimonials (no demanials) no afectats a un ús o servei públic, tal com es va declarar en la STC 166/1998, doctrina que ja es va tenir en compte en la redacció de l'article 30.3 de la Llei 33/2003, de 3 novembre, del patrimoni de les administracions públiques.

En les sentències de condemna a l'Administració a fer alguna cosa, com ara dictar un acte o dur a terme alguna activitat material, l'article 108.1 de la LJCA atorga a l'òrgan judicial la possibilitat d'executar servint-se dels seus mitjans o requerint la col·laboració de l'Administració condemnada, o si escau d'una altra administració. També es refereix a la possibilitat que encarregui l'execució subsidiària a particulars, amb càrrec a l'Administració condemnada, en la línia de l'execució subsidiària de l'article 98 de la LRJPA.

### 6.5.2. Tramitació de l'incident d'execució

L'incident d'execució no es pot iniciar fins que no han transcorregut els terminis per a l'execució voluntària que hem vist en el subapartat anterior. Però no hi ha un límit temporal que tanqui aquesta possibilitat, ja que es pot fer "mentre no consti a les actuacions la total execució de la sentència" (art. 109.1 LJCA).

De l'escrit que planteja la qüestió incidental se n'ha de donar trasllat a les parts per tal que al·leguin allò que estimin procedent, i el jutge ha de decidir per interlocutòria sobre les qüestions plantejades, és a dir ha de resoldre si s'ha executat correctament, si no s'ha fet, i si és procedent adoptar-hi alguna mesura. Sobre això, l'article 112 disposa que el jutge ha d'adoptar les mesures necessàries per a aconseguir l'efectivitat d'allò que ha estat manat. Aquest precepte relaciona algunes de les mesures que els jutges poden utilitzar, i ho fa "singularment", no com a llista tancada sinó com a exemples, que són força amenaçadors perquè van dirigits a les autoritats o als funcionaris responsables de l'incompliment, que com hem dit més amunt s'havia d'identificar en rebre la sentència condemnatòria:

- a) multes coercitives de fins a 1.500 euros; i
- b) deduir testimoni per exigir responsabilitat penal.

### 6.5.3. Extensió d'efectes de les sentències

Una de les novetats de la LJCA en el tema d'execució de sentències va ser la introducció de l'extensió d'efectes de les sentències en matèria tributària i de personal, en benefici d'aquells qui no eren part en el procés, però estaven en idèntiques circumstàncies que els recurrents, als quals s'havia estimat per sentència ferma el reconeixement d'una situació jurídica individualitzada. D'aquest mecanisme es diu que és un incident declaratiu que es tramita dins la fase d'execució.

Tal com s'exposava en la Sentència de 8 de març del 2005 del Tribunal Suprem, secció 7a., recurs 2207/2003, la finalitat de l'extensió d'efectes és evitar la multiplicació de processos sobre situacions jurídiques idèntiques en matèria tributària i personal, dos dels àmbits que concentren més nombre d'assumptes. A aquestes dues matèries s'ha d'afegir també la d'unitat de mercat (Llei 20/2013).

La regulació de l'extensió d'efectes la tenim en l'article 110 de la LJCA, i en l'apartat 1 es fixen els requisits que han de concórrer, entre els quals destaquem a continuació els que originen més conflictivitat:

- En primer lloc, que els interessats estiguin en una situació jurídica idèntica que els afavorits per la sentència. Referent a això, la jurisprudència<sup>32</sup> ha declarat que no serveix que siguin casos anàlegs, semblants o similars, sinó que han de ser idèntics.
- En segon lloc, el requisit rellevant relatiu al fet que s'ha de sol·licitar l'extensió d'efectes en el termini d'un any, comptador a partir de la darrera notificació de la sentència als qui van ser part en el procés en què es va dictar.
- En tercer lloc, el mateix article 110 de la LJCA es refereix a unes circumstàncies que impedeixen que pugui prosperar la petició d'extensió d'efectes, i que per tant operen també com a condicions negatives: cosa jutjada, que la doctrina de la sentència fos contrària a la jurisprudència, o que respecte al sol·licitant de l'extensió s'hagués dictat un acte ferm i consentit. Aquesta darrera condició, referent a l'existència d'un acte ferm i consentit, redueix en gran manera l'abast de la figura de l'extensió d'efectes, ja que en cas de conflictes que afecten un gran nombre de persones –que és per al que estava pensat– obliga a tots a interposar el recurs contenciós administratiu –és a dir allò que es pretenia evitar– per salvar la causa impeditiva de l'acte ferm i consentit, excepte que es tracti d'un cas de silenci administratiu, que mai no podria ser un acte ferm i consentit.

<sup>(32)</sup>Sentència de 19 de gener del 2012, secció 7a., recurs 667/2009.

L'incident d'extensió d'efectes s'ha de tramitar conforme al que preveu el mateix article 110 de la LJCA, en el qual es preveu que la sol·licitud es dirigeix a l'òrgan jurisdiccional que havia dictat en primera instància la sentència estimatòria de referència. En aquest escrit s'han d'aportar els documents que acreditin la identitat de situacions o la no concurrència de cap de les causes impeditives, com ara acreditar que no s'ha consentit l'acte administratiu exprés perquè s'ha interposat recurs contenciós. L'òrgan judicial ha de traslladar la sol·licitud a l'Administració per tal que porti els antecedents i un informe sobre la viabilitat de l'extensió sol·licitada. Un cop posat de manifest a les parts per tal que formulin al·legacions, es resol per interlocutòria.

## 6.6. Recursos

Contra les resolucions judicials dictades en el marc del procés contenciós administratiu es poden interposar un seguit de recursos processals que analitzarem a continuació breument. Abans, però, convé distingir entre el que és una segona instància i el recurs de cassació, que no és pròpiament una instància i la regulació del qual s'ha modificat substancialment amb la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol, per la que es modifica la LOPJ.

En el cas de segona instància, que és on es debat el recurs d'apel·lació, hi és possible la proposició de proves denegades o indegudament practicades o valorades en primera instància, per causes que no fossin imputables a qui les proposa. Per contra, en el recurs de cassació no es poden tornar a discutir els fets.

### 6.6.1. Recurs de súplica

El recurs de súplica és un recurs no devolutiu –el resol el mateix òrgan que ha dictat la resolució impugnada– i no suspensiu –la interposició no comporta la suspensió de la resolució impugnada–, si bé res no impedeix que la part recurrent demani la suspensió i aquesta sigui concedida (art. 79 LJCA). S'admet contra providències i les interlocutòries –si aquestes últimes no són susceptibles d'apel·lació o cassació–, però no contra sentències. El termini per a interposar aquest recurs és de cinc dies hàbils.

### 6.6.2. Recurs d'apel·lació

La LJCA ha consagrat un sistema de doble instància en determinats casos, com ara entre els jutjats contenciosos administratius i els tribunals superiors de justícia, si bé limitada a uns determinats casos. El recurs d'apel·lació té sempre l'efecte devolutiu ja que s'eleva el coneixement del cas a l'òrgan superior. Les facultats de revisió del tribunal superior són molt àmplies, la qual cosa li permet, per exemple, fer una nova valoració de les proves, diferent de la seguida pel jutjat d'instància. Ara bé, això no impedeix que sovint els tribunals recordin la naturalesa revisora del recurs d'apel·lació, consistent a revisar l'aplicació de la norma efectuada pel jutge *a quo* respecte a un supòsit de fet i a unes argumentacions sostingudes per les parts, la qual cosa impedeix esgrimir en apel·lació noves motivacions no adduïdes en instància<sup>33</sup>.

<sup>(33)</sup>Sentència de 21 de juliol del 2011 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, secció 1a., recurs 32/2010, interposat contra la liquidació girada per un ajuntament pel concepte d'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana.

### Recurs d'apel·lació contra interlocutòries

El recurs d'apel·lació es pot interposar –i s'admet, si escau, en un sol efecte– contra interlocutòries dels jutjats i jutjats centrals contenciosos administratius en processos dels quals coneixen en única instància, en els casos previstos en l'article 80 de la LJCA, que són:

- a) les que posen fi a la peça separada de mesures cautelars;
- b) les recaigudes en execució de sentència;
- c) les que declaren la inadmissió del recurs o fan impossible continuar-lo;
- d) les recaigudes sobre les autoritzacions previstes en els articles 8.6 –entrada a domicili per execució forçosa d'actes–, 9.2 i 122 de la LJCA; i

e) les recaigudes en aplicació dels articles 83 i 84 de la LJCA –es refereixen a mesures cautelars per a assegurar l'execució de la sentència apel·lada, o a l'execució provisional d'aquesta sentència.

### **Recurs d'apel·lació contra sentències**

L'article 81.1 de la LJCA disposa com a regla general que les sentències dels jutjats i jutjats centrals contenciosos administratius són susceptibles de recurs d'apel·lació, llevat que s'hagin dictat en els casos següents:

- a) els de quantia que no excedeixi els 30.000 euros;
- b) els relatius a matèria electoral compresos en l'article 8.4.

Ara bé, l'article 81.2 de la LJCA afegeix que sempre són susceptibles d'apel·lació les sentències següents:

- a) les que declaren la inadmissió del recurs, encara que la quantia no superi els 30.000 euros;
- b) les dictades en el procediment per a la protecció de drets fonamentals;
- c) les que resolen litigis entre administracions; i
- d) les que resolen impugnacions indirectes de disposicions generals.

### **Admissió en tots dos efectes**

El recurs d'apel·lació el pot interposar qualsevol de les parts que han comparegut en primera instància i és admissible en tots dos efectes, llevat que la LJCA disposi una altra cosa (art. 83 LJCA).

Per tant, la regla general és que l'admissió de l'apel·lació comporta la suspensió del pronunciament apel·lat. No obstant això, l'article 83.2 de la LJCA preveu que el jutjat d'instància pot adoptar les mesures cautelars necessàries per a assegurar l'execució de la sentència, i es remet als criteris previstos en el capítol de la LJCA en què es regulen les mesures cautelars.

#### **Vegeu també**

L'adopció de mesures cautelars l'estudiem en el subapartat 6.3.3 d'aquest mòdul.

També l'article 84 LJCA preveu la possibilitat que les parts afavorides per la sentència apel·lada en demanin l'execució provisional, amb un règim similar al de les mesures cautelars, que inclou la prestació de caució per qui reclama l'execució provisional, llevat que sigui l'Administració. Això permetria a la sentència del jutjat d'instància desplegar efectes de forma interina i condicionada a allò que resolgués la sala.

## Tramitació del recurs d'apel·lació

El recurs d'apel·lació s'interposa davant el jutjat que ha dictat la sentència, en el termini de quinze dies. Transcorregut aquest termini, la sentència esdevé ferma (art. 85.1 LJCA). El recurs s'ha de fer amb un escrit raonat que ha de contenir les al·legacions en què es fonamenta el recurs. Si l'escrit compleix els requisits, el jutjat l'admet i en dóna trasllat a les parts per tal que formulin oposició en quinze dies. Contra aquesta resolució d'admissió no hi pot haver recurs, i si bé en l'escrit d'oposició es pot fer constar que s'ha admès indegudament, això no impedeix haver de desenvolupar l'oposició als motius del recurs d'apel·lació. En cas que la part apel·lada manifesti que el recurs d'apel·lació s'ha admès indegudament, d'aquest escrit se'n torna a donar trasllat a l'apel·lant per tal que en cinc dies manifesti allò que consideri (art. 85.4 LJCA). A l'últim, la part apel·lada es pot adherir a l'apel·lació, raonant els punts en què considera que la sentència li és perjudicial, i en aquest cas es dóna trasllat a l'apel·lant per tal que en deu dies es pugui oposar a l'adhesió. Val a dir que la figura de l'adhesió només té lloc en les sentències estimatòries parcials, en les quals una part recorre per les pretensions no estimades, i l'altre s'hi adhereix per qüestionar les que a ella li han rebutjat.

Totes les actuacions i els escrits de les parts el jutjat els eleva al tribunal superior, el qual ha de resoldre sobre la possible admissió indeguda, sobre les proves proposades, i finalment sobre el recurs d'apel·lació amb la corresponent sentència.

### 6.6.3. Recurs de cassació

El recurs de cassació és un recurs especial o extraordinari devolutiu –el resol un òrgan superior– i no suspensiu, que s'admet amb condicions contra sentències i en algun cas contra interlocutòries. Aquest recurs tenia tres modalitats fins el 22 de juliol de 2016, data d'entrada en vigor de la reforma duta a terme en el recurs de cassació per la LO 7/2015. Aquestes tres modalitats anteriors a la reforma esmentada eren les següent:

- a) recurs de cassació comú o ordinari;
- b) recurs de cassació per a la unificació de doctrina; i
- c) recurs de cassació en interès de la llei (estatal o autonòmica).

La reforma efectuada per la LO 7/2015 ha significat un canvi substancial. En el model anterior es podia interposar el recurs de cassació si es complien uns pressupòsits objectius determinats per la LJCA, relatius a la matèria, la quantia –més de 600.000€– i l'òrgan judicial del qual procedia la sentència. Amb la nova regulació, es passa a un model basat en la concurrència d'un "interès casacional objectiu", element que esdevé l'element que s'ha de tenir en compte per decidir sobre l'admissió del recurs, i que ha de contribuir a la finalitat



de formació de jurisprudència. Amb aquesta finalitat, la nova regulació persegueix ampliar el ventall d'afers en què potencialment es pot interposar el recurs de cassació, i que en la resolució d'aquest recurs es conegui únicament de qüestions jurídiques. Tot l'anterior ha de permetre que el recurs de cassació es pugui interposar respecte a aquells afers que siguin jurídicament rellevants, amb independència de la seva quantia i matèria. Això, a banda dels recursos contenciosos que li pertoca conèixer directament, interposats contra els reglaments aprovats pel Govern de l'Estat, entre d'altres.

### **Recurs de cassació comú o ordinari**

La regulació d'aquest recurs la trobem en els articles del 86 al 93 de la LJCA.

L'article 86 de la LJCA disposa que aquest recurs permet impugnar en cassació davant del Tribunal Suprem tant les sentències dictades en única instància com les dictades en apel·lació de tots els òrgans judicials –ja siguin unipersonals o col·legiats– de l'ordre contenciós administratiu, amb l'única excepció dels afers relatius al dret de reunió i en processos contenciosos electorals. Però en el cas de sentències dictades en única instància pels Jutjats del contenciós administratiu, només seran susceptibles de recurs de cassació les sentències que continguin doctrina que es consideri greument danyosa per als interessos generals i siguin susceptibles d'extensió d'efectes.

El Tribunal Suprem coneixerà del recurs de cassació, lògicament quan es tracti d'afers relatius a la interpretació de normes de dret estatal o de la Unió Europea. Per contra, quan el recurs de cassació es fonamenti en la infracció de normes autonòmiques, serà competent una Secció específica del Tribunal Superior de Justícia corresponent, de manera que en tal cas aquest Tribunal culmina l'organització judicial i és l'encarregat d'unificar la interpretació d'aquest dret de la comunitat autònoma.

A banda de les sentències que hem vist, també són susceptibles d'aquest recurs de cassació les interlocutòries previstes en l'article 87 de la LJCA, que en essència coincideixen amb les que es poden apel·lar. Ara bé, abans d'interposar el recurs de cassació contra interlocutòries, cal que s'hagi interposat el recurs de súplica (art. 87.2 LJCA).

## Resum

En la primera part d'aquest mòdul s'han estudiat els conceptes més rellevants del procediment administratiu, i s'han posat de manifest els problemes que es poden presentar amb més assiduitat en la seva tramitació. Primerament, a manera d'introducció, s'ha fet un breu recordatori sobre la importància del procediment administratiu, i tot seguit s'ha fet referència a les novetats més importants derivades de la nova regulació del procediment administratiu duta a terme per la Llei 39/2015, que ha derogat la Llei 30/1992.

Un cop efectuada aquesta introducció, s'ha entrat a analitzar amb detall les diverses fases del procediment administratiu (iniciació, instrucció i finalització), amb un estudi acurat dels tràmits compresos en cadascuna d'aquestes fases, i tot això acompanyat de citacions jurisprudencials. Seguidament, s'ha fet un repàs d'alguns conceptes clau que no estan vinculats a una fase concreta del procediment administratiu, sinó que regeixen en qualsevol moment de la tramitació. A tall d'exemple, en aquest apartat s'analitza la llista de drets que les persones interessades poden fer valer al llarg de la tramitació del procediment, els terminis administratius, o les notificacions administratives. S'ha estudiat també la impugnabilitat dels actes administratius, amb menció primer als supòsits d'invalidesa dels actes administratius, i vinculat a això, els sistemes de revisió dels actes en via administrativa, amb una atenció especial als recursos administratius.

En la segona part del mòdul s'ha estudiat el procés contencions administratiu, que té per finalitat el control judicial de tota l'actuació administrativa. En concret, s'han tractat els elements que s'han de tenir en compte en el moment de la interposició del recurs contencions, com són els requisits de representació i defensa, forma i terminis d'interposició, etc. També s'han analitzat els diferents tràmits que es produeixen durant la instrucció del procés, en funció del tipus de procediment seguit, i també la seva finalització, normalment a través de la sentència. Finalment, s'ha estudiat l'execució de les resolucions judicials, i els recursos que contra aquestes resolucions es poden interposar.

## Activitats

1. Quin ha de ser el contingut d'una sol·licitud dirigida a l'Administració?
2. Quan la persona interessada actua per mitjà de representant, en quins tràmits s'exigeix acreditar documentalment aquesta representació?
3. Quin és el contingut que ha d'incloure tota notificació d'un acte administratiu?
4. Si contra un acte administratiu s'interposa recurs contenciós, es pot demanar la suspensió de l'execució d'aquest acte? En quin moment s'ha de fer?
5. El recurs de cassació es pot interposar...

## Solucionari

1. El contingut de la sol·licitud està regulat amb detall a l'art. 66 de la LPAC.
2. L'article 5.3 de la LPAC exigeix que la representació s'acrediti formalment en els supòsits concrets següents:
  - presentació de sol·licituds;
  - presentació de declaracions responsables o comunicacions;
  - interposició de recursos;
  - desistiment d'accions i
  - renúncia a drets.
3. De conformitat amb l'article 40.2 de la LPAC,...
  - el text íntegre de la resolució. De manera que és incorrecte remetre únicament la part dispositiva, és a dir, allò que figura en el *resolc*.
  - la indicació de si l'acte és definitiu o no en via administrativa.
  - l'expressió dels recursos que siguin procedents.
  - l'òrgan davant el qual s'han de presentar els recursos.
  - el termini per a interposar els recursos.
4. Sí, es pot sol·licitar l'adopció de la mesura cautelar a l'òrgan judicial, i es pot fer en el mateix escrit d'interposició del recurs o en qualsevol moment posterior, durant la tramitació del procés (art. 129.1 LJCA).
5. El recurs de cassació es pot interposar tant contra les sentències dictades en única instància com les dictades en apel·lació de tots els òrgans judicials de l'ordre contencións administratiu, sempre que s'aprecii un interès cassacional objectiu.

## Abreviatures

- CC:** Codi civil
- CE:** Constitució espanyola
- DF:** disposició final
- EAC:** Estatut d'autonomia de Catalunya
- LEC:** Llei d'enjudiciament civil
- LEF:** Llei d'expropiació forçosa
- LGT:** Llei general tributària
- LOPJ:** Llei orgànica del Poder Judicial
- LPA:** Llei de procediment administratiu de 1958
- LPAC:** Llei 39/2014, del procediment administratiu comú
- LRJPA:** Llei 30/1992 de règim jurídic i procediment administratiu comú
- STC:** sentència del Tribunal Constitucional

## Bibliografia

**González Pérez, J.** (2011). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: Iustel.

**González Pérez, J.; González Navarro, F.** (2004). *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común* (3a. ed.). Madrid: Thomson.

**Martín Rebollo, L.** (2011). *Código Leyes administrativas* (17a. ed.). Cizur Menor: Aranzadi.

**Santamaría Pastor, J. A.** (2009). *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid: Iustel.

**Tornos Mas, J. (coord.) et al.** (2012). *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Catalunya*. Madrid: Iustel.