

Procés administratiu i contenciós administratiu

Carles San José i Amat

PID_00222434



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

Introducció	7
Objectius	10
1. Canvi de paradigma: la simplificació administrativa	11
2. Aspectes rellevants en la fase d'iniciació del procediment administratiu	15
2.1. Aspectes que cal tenir en compte en els procediments iniciats a instància de part	15
2.1.1. Requisits subjectius	15
2.1.2. Requisits objectius de la sol·licitud	22
2.1.3. Requisits de l'activitat (lloc i temps de presentació de la sol·licitud)	24
2.1.4. Informació que l'Administració ha de facilitar al sol·licitant	26
2.2. Aspectes que cal tenir en compte en els procediments iniciats d'ofici per l'Administració	27
3. Tramitació i finalització del procediment	29
3.1. La prova	29
3.2. Informes	30
3.2.1. Classes d'informes	30
3.2.2. Terminis per emetre l'informe	31
3.3. Participació dels interessats en el procediment	31
3.3.1. Formulació d'al·legacions	31
3.3.2. Tràmit d'audiència	31
3.3.3. Actuació de les persones interessades	32
3.3.4. Informació pública	33
3.4. Finalització del procediment	33
3.4.1. Impossibilitat material de continuar el procediment	34
3.4.2. Terminació convencional	35
3.4.3. Desistiment i renúncia	35
3.4.4. Caducitat	36
3.4.5. La resolució	38
3.4.6. El silenci administratiu com a forma de finalització del procediment	38
4. Aspectes clau durant tota la vida del procediment	46
4.1. Ordenació del procediment	46
4.1.1. Impuls	46

4.1.2.	Celeritat	46
4.1.3.	Compliment de tràmits pels interessats	47
4.1.4.	Qüestions incidentals	47
4.2.	Drets de la persona interessada en el procediment	47
4.2.1.	Dret a conèixer l'estat de tramitació dels procediments	48
4.2.2.	Dret a identificar les autoritats i el personal que tramita el procediment	50
4.2.3.	Dret a obtenir còpia segellada dels documents que es presenten	52
4.2.4.	Dret a utilitzar les llengües oficials	53
4.2.5.	Dret a formular al·legacions i a aportar documents	55
4.2.6.	Dret a no aportar documents no exigits o que ja tingui l'Administració	55
4.2.7.	Dret a obtenir informació i orientació	57
4.2.8.	Dret a l'accés a la informació pública, arxius i registres	57
4.2.9.	Dret a ser tractats amb respecte i deferències per les autoritats i funcionaris	59
4.2.10.	Dret a exigir les responsabilitats de les administracions públiques	59
4.2.11.	Qualsevol altre dret reconegut a la Constitució i les lleis	60
4.2.12.	Dret que es motivin les decisions adoptades en el procediment	60
4.2.13.	Dret a l'ús de mitjans electrònics	60
4.3.	Els terminis administratius	61
4.3.1.	El còmput dels terminis	62
4.4.	Les notificacions administratives	68
4.4.1.	Requisits subjectius de la notificació	70
4.4.2.	Requisits objectius de la notificació	71
4.4.3.	Requisits de l'activitat de la notificació	73
4.4.4.	Notificacions refusades	76
4.4.5.	Notificacions per mitjans electrònics	76
4.4.6.	Notificacions per edictes	77
4.5.	La publicació	78

5.	La impugnació de l'activitat de l'Administració en via administrativa	81
5.1.	La invalidesa dels actes	81
5.1.1.	Actes nuls	82
5.1.2.	Actes anul·lables	83
5.2.	Sistemes de revisió dels actes. La revisió d'ofici	84
5.2.1.	Revisió d'actes nuls	84
5.2.2.	Revisió d'actes anul·lables declaratius de drets: la declaració de lesivitat	86
5.2.3.	La revocació d'actes	87

5.2.4.	La rectificació d'errors	88
5.3.	Els recursos administratius	88
5.3.1.	Iniciació del procediment del recurs administratiu	90
5.3.2.	Instrucció del procediment de recurs	91
5.3.3.	Terminació del procediment de recurs	92
5.3.4.	El recurs d'alçada	92
5.3.5.	El recurs potestatiu de reposició	95
5.3.6.	El recurs extraordinari de revisió	96
5.3.7.	Altres formes d'impugnació	98
6.	El procés contencions administratiu.....	100
6.1.	La representació i defensa en el procés contencions	100
6.2.	La interposició del recurs contencions administratiu	101
6.2.1.	Activitat impugnable	101
6.2.2.	Escrit d'interposició del recurs	108
6.2.3.	Sol·licitud d'adopció de mesures cautelars	109
6.3.	La instrucció del procés contencions administratiu	110
6.3.1.	Procediment ordinari	111
6.3.2.	Procediment abreujat	115
6.3.3.	El procediment especial per a la protecció de drets fonamentals	117
6.3.4.	Garantia per a la unitat de mercat.....	119
6.4.	La finalització del procés contencions	120
6.4.1.	La sentència	120
6.4.2.	Altres formes de finalització del procediment	121
6.5.	L'execució de les sentències i altres resolucions judicials	123
6.5.1.	Terminis d'execució i altres previsions comunes	124
6.5.2.	Tramitació de l'incident d'execució	125
6.5.3.	Extensió d'efectes de les sentències	126
6.6.	Recursos	127
6.6.1.	Recurs de súplica	127
6.6.2.	Recurs d'apel·lació	127
6.6.3.	Recurs de cassació	130
	Resum.....	133
	Activitats.....	135
	Abreviatures.....	137
	Bibliografia.....	138

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 53.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJPA), en el qual es preceptua que els actes administratius s'han d'ajustar 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 conseqüències, entre les quals podem destacar les següents:

a) Tant les mateixes administracions com els jutjats i tribunals han de declarar 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 administratiu s'ajusti a les formalitats exigides, cal fer una darrera consideració prèvia 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 *expedient administratiu*. Així, quan volem dir que s'ha d'iniciar, instruir o finalitzar, en rigor ens referim al procediment administratiu. L'expedient administratiu 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 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 administracions 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 procediment administratiu, qualssevol que siguin el suport i el tipus d'informació que continguin."

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

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 subven-

ció 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. Canvi de paradigma: la simplificació administrativa

Com s'ha dit, l'objectiu principal del procediment administratiu, des de la perspectiva de l'Administració, és el de garantir que la decisió final que s'adopta en el punt final de la tramitació del procediment, normalment sota la forma de "resolució", sigui encertada i ajustada a dret, i que amb ella s'asseguri la protecció de l'interès públic i de la resta de drets i interessos en joc.

A tall d'exemple, un procediment clàssic habitual és el de les autoritzacions administratives, iniciat a instància de la persona interessada que pretén dur a terme algun tipus d'activitat, per a la qual requereix el permís de l'Administració competent.

En la instrucció d'aquesta mena de procediments, els tràmits efectuats per l'Administració tenien per finalitat la verificació i confirmació que la persona sol·licitant complia els requisits exigits per l'ordenament. Això comportava, però, un volum de càrregues administratives, i al seu torn una inversió en temps i esforços, que provocava una demora en l'inici de l'activitat. Fins i tot en algun cas, aquestes exigències formals podien significar que la persona interessada a iniciar l'activitat o servei, davant aquesta complexitat derivada de l'acumulació de tràmits que s'havien formalitzar, desistia de la seva pretensió. En definitiva, que aquesta situació de comprovacions administratives amb caràcter previ a l'inici de la prestació del servei o activitat tenia un efecte dissuasori.

És en aquest context que sorgeix la denominada Directiva de serveis¹ que imposava als estats membres el deure de simplificar els procediments i tràmits aplicables a l'accés a una activitat de serveis i a l'exercici d'aquesta activitat. Aquesta directiva s'ha transposat a l'Estat espanyol mitjançant dues lleis:

⁽¹⁾Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre del 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

- a) Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici; i
- b) Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici.

La finalitat d'aquestes lleis, en la línia marcada per la Directiva de serveis, és la de facilitar la llibertat d'establiment dels prestadors, amb la simplificació dels procediments, per evitar restriccions al funcionament dels mercats de serveis que no resultin proporcionades o prou justificades. Amb aquesta idea de simplificació, d'una banda la Llei 25/2009 va modificar la Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, i d'aquesta modificació destaca la

que afecta l'article 6, amb la finalitat d'introduir el que es denomina *finestreta única*, entesa com un web mitjançant el qual cada administració ha de permetre la tramitació electrònica dels procediments.

D'altra banda, la Llei 25/2009 va introduir diverses modificacions en la LRJPA, que afecten tota mena de procediments, amb independència de quin sigui el suport de tramitació:

a) Art. 39 bis: el precepte disposa que quan les administracions estableixin mesures limitadores o intervencionistes en els ciutadans han d'escollir la mesura menys restrictiva, i motivar la necessitat i proporcionalitat de la mesura.

Aquesta mateixa previsió s'ha introduït en la redacció inicial de la LRJP-Cat, amb el títol de "Principi d'intervenció mínima" (art. 33). Aquest principi és una manifestació del principi de proporcionalitat, consolidat ja entre els principis tradicionals que regeixen l'actuació administrativa. El que persegueix aquest principi és que quan l'Administració exerceix facultats d'intervenció a fi de controlar que una activitat privada s'ajusta a l'ordenament jurídic ho ha de fer de la manera menys intrusiva possible en l'àmbit privat del ciutadà.

Dit d'una altra manera, aquest principi vol evitar que les administracions cometin excessos. Una mostra d'aquest principi la tenim en totes aquelles activitats privades o serveis, que eren subjectes a l'obtenció prèvia d'una autorització administrativa, i que amb el nou sistema simplificat es podran iniciar amb la comunicació prèvia o declaració responsable, figures que també s'han introduït en el nostre ordenament arran de la Directiva de serveis, i que es volen generalitzar cada cop més.

b) Art. 43: es reforça encara més el caràcter general del **silenci estimatori**, en el sentit que per a introduir un silenci desestimatori ja no n'hi ha prou d'una norma amb rang de llei, sinó que s'ha d'haver previst en una "norma amb rang de llei per raons imperioses d'interès general". En tot cas, la mateixa Llei 25/2009 ha previst un règim transitori en virtut del qual es reconeix l'existència d'aquesta situació –raons imperioses d'interès general– als supòsits regulats fins llavors per normes amb rang de llei amb un règim de silenci desestimatori.

c) 71 bis: amb el títol de "Declaració responsable i comunicació prèvia" s'introdueix com a mesura de simplificació administrativa la possibilitat de suprimir la sol·licitud d'autorització administrativa prèvia i passar a un règim de comunicació del ciutadà, que comunica l'inici d'una activitat o declara que

compleix els requisits exigits per la norma. La finalitat d'aquesta mesura és, doncs, la de posar les coses més senzilles tant al ciutadà que vol iniciar una activitat com a l'Administració competent en la matèria.

La **comunicació prèvia** es refereix al document que subscriu un ciutadà o empresa, amb el qual posa en coneixement de l'Administració pública les seves dades d'identificació i la resta de requisits exigibles per a l'exercici d'un dret o l'inici d'una activitat, i que acompanya, si escau, de la documentació necessària "per al seu compliment de conformitat amb el que estableix la normativa sectorial". (art. 36.1 LRJPCat).

Presentació posterior

Fins i tot la LRJPA preveu la possibilitat que la comunicació prèvia es presenti a l'Administració en un termini posterior a l'inici de l'activitat, si així ho ha previst la normativa sectorial.

La **declaració responsable**, per la seva banda, es configura com el document subscrit per un ciutadà o empresa en el qual declara, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits establerts per la normativa vigent per a accedir al reconeixement d'un dret o facultat o per a exercir-lo, que disposa de la documentació acreditativa corresponent i que es compromet a mantenir-ne el compliment durant la vigència d'aquest reconeixement o exercici(art. 35 LRJPCat).

Com a aspectes comuns d'aquestes dues figures de simplificació, cal destacar que, segons la configuració donada per l'apartat 3r. de l'article 71 bis, la presentació de la declaració responsable o la comunicació prèvia, a banda dels efectes previstos en la normativa sectorial, permeten, amb caràcter general, el reconeixement o exercici d'un dret o bé l'inici d'una activitat, des del dia en què es presenta. Això, sense perjudici de les facultats de comprovació, control i inspecció de les administracions, a les quals d'altra banda s'imposa el deure de posar a disposició de la ciutadania, també per via electrònica, formularis o models actualitzats de declaració responsable o comunicació prèvia.

L'aplicació d'aquestes figures de simplificació 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 prèvies, i tenen la facultat de comprovar-ne la veracitat.

Per això, l'article 71 bis de la LRJPA, en el punt 4t., disposa que la inexactitud, la falsedat o l'omissió, de caràcter essencial, en qualsevol dada, manifestació o document amb el qual s'acompanyi o s'incorpori una declaració responsable o una comunicació prèvia, o la no presentació davant l'Administració quan era preceptiva, determina la impossibilitat de continuar amb l'exercici del dret o l'activitat afectada des del moment en què es té constància d'aquests fets, sense perjudici de les responsabilitats penals, civils o administratives a què s'hagi donat lloc. El precepte afegeix que la resolució que declari aquestes circum-

tàncies pot determinar l'obligació de l'afectat de restituir la situació jurídica al moment previ al reconeixement del dret o a l'inici de l'activitat corresponent, i també la impossibilitat d'instar un nou procediment amb el mateix objecte durant un període determinat, tot plegat conforme als termes establerts en la normativa sectorial.

A Catalunya la LRJPCat també ha incorporat aquestes figures de la declaració responsable i la comunicació prèvia 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 ha fet en termes semblants als que hem exposat de l'article 71 bis, si bé aquí cal fer un matís.

Per al cas en què l'Administració detecti alguna inexactitud, falsedat o omissió, 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:

“[D]etermina la impossibilitat de continuar l'exercici del dret o activitat afectada des del moment en què es tingui constància dels fets.” (Art. 71 bis.4 LRJPA)

L'article 38 de la LRJPCat, per la seva banda, disposa que aquelles circumstàncies:

“[C]omporten, 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. 84 LRJPA, 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 la LRJPA no hagi mencionat expressament el dret a aquest tràmit, sembla que és viable una eventual reclamació per la vulneració del principi de contradicció.

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

Ens referirem a continuació al procediment administratiu general, 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 el procediment administratiu clàssic, sense perjudici que algunes de les consideracions que farem serveixin també per 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. 68 LRJPA i art. 48 LRJPCat).

Un cas paradigmàtic de procediment iniciat per l'interessat és la sol·licitud d'una autorització per a l'exercici d'una activitat, 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. 42.1 LRJPA 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 30 de la LRJPA, amb caràcter general es reconeix la capacitat d'obrar a les persones físiques que la posseeixen conforme a les normes civils, és a dir, els més grans de divuit anys no incapacitats judicialment, i també els menors d'edat emancipats. Però segons el mateix precepte, també es pot reconèixer capacitat als menors d'edat no emancipats, quan actuen en un procediment administratiu per a l'exercici i defensa dels seus drets i interessos, sempre que les normes administratives aplicables els permetin actuar sense l'assistència de la persona que exerceix la pàtria potestat, tutela o curatela. 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 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 32 de la LRJPA. 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 que actua com a representant, que ha de tenir a la vegada capacitat d'obrar 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.

L'article 32.3 de la LRJPA exigeix que la representació s'acrediti formalment en quatre supòsits concrets:

- a) presentació de sol·licituds;
- b) interposició de recursos;
- c) desistiment d'accions i
- d) renúncia a drets.

D'acord amb aquesta menció expressa que fa la LRJPA de la necessitat d'acreditar la representació en aquests quatre 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 LRJPA atribueix una entitat menor qualificant-los com a "actes i gestions de mer tràmit", no cal acreditar formalment la representació, de manera que es presumeix aquesta representació des del moment en què una persona física 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:

“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 quatre casos vistos? Segons disposa l'article 32.3 de la LRJPA, per qualsevol mitjà vàlid en dret que deixi una constància fidedigna, o mitjançant declaració en compareixença personal de la persona interessada. El sistema de compareixença personal –conegut en l'àmbit processal com a *poder '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.

Pel que fa a la menció de l'article 32.3 de la LRJPA de “qualsevol mitjà vàlid en dret que deixi una constància fidedigna”, 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 quatre casos en què s'exigeix l'acreditació formal i no consti aquesta acreditació, l'article 32.4 de la LRJPA 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 resolgui 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 l'ha previst expressament la legislació sectorial en 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 31 de la LRJPA, que estableix un règim diferenciat, segons si s'és titular d'un dret subjectiu o d'un interès legítim:

a) Titular de drets subjectius. Els titulars de drets subjectius afectats en un procediment tenen sempre la condició de persona interessada, tant si han iniciat el procediment (art. 31.1.a) com si no l'han promogut (art. 31.1.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 subjectiu 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 l'antiga LPA–, sinó únicament un interès legítim, sia directe o indirecte.

Encara que l'interès legítim confereix una legitimació menys intensa que el dret subjectiu², 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

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

a guanyar-se la condició de persona interessada, sia per haver iniciat el procediment (art. 31.1.a), o bé per haver-s'hi personat abans que recaigui resolució definitiva (art. 31.1.c).

L'interès legítim concorre, doncs, en aquell ciutadà concret que es troba en una situació específica i singular en relació amb un procediment administratiu concret, a diferència de la resta de ciutadans 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 denunciante, respecte a les possibles sancions que es puguin imposar a l'entitat que ell havia denunciat en el procediment sancionador incoat a conseqüència de la denúncia que havia fet. Tradicionalment la jurisprudència sempre ha negat que la persona denunciante, 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 denunciante en el procediment sancionador i per tant també la legitimació d'aquest denunciante 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 denunciante 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:

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.

“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.

També sobre l'interès legítim, cal tenir present que no solament el pot posseir una persona, sia física o jurídica, sinó que pot afectar un col·lectiu. 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 31 LRJPA 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.

Per acabar, una darrera qüestió que cal tenir en compte sobre el concepte de *persona interessada*. 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 70.2 i 33 de la LRJPA, 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. 33 LRJPA). Si passa altrament, des de la perspectiva dels ciutadans afectats, 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.

2.1.2. Requisits objectius de la sol·licitud

El contingut mínim que ha de tenir la sol·licitud està previst en els articles 70 de la LRJPA 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 i adreça.** Als efectes de notificacions, s'ha de determinar el mitjà preferent i l'adreça corresponent, sia postal o electrònica. Cal posar atenció a l'adreça que s'assenyala en la sol·licitud, ja que l'Administració haurà complert si fa la notificació personal dels seus actes en aquesta adreça, perquè així ho imposa amb caràcter general l'article 59.2 de la LRJPA, i aquesta actuació seria ajustada també 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.

Encara que el principi d'antiformalisme és present en la LRJPA, 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 89.4 de la LRJPA, 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 inadmetès 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 fona-

mentació 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. Aquesta signatura ha de ser electrònica si el mitjà d'iniciació escollit és electrònic. En aquest punt cal tenir en compte el que direm més endavant en relació amb el dret a l'ús de mitjans electrònics.

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, circumstància que és avui exigible a les administracions (art. 70.4 LRJPA i art. 37 LRJPCat en el cas de models de declaració responsable i comunicació prèvia).

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 71 de la LRJPA obliga l'Administració a requerir l'interessat perquè en el termini de deu dies esmeni el defecte o acompanyi la sol·licitud amb els documents preceptius, amb indicació que, si no ho fa, serà tingut per desistit de la sol·licitud amb una resolució que s'ha de dictar en els termes de l'article 42.

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 exigut 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 administratiu³. 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 o perquè s'emmarca en un procediment amb un termini 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 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 re-

Formularis de l'Administració

Cada cop és més habitual que aquests formularis siguin disponibles a les seues electròniques de les administracions. Cal precisar, però, que a aquest imprès model els ciutadans sempre hi poden adjuntar els elements que 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. 70.4 LRJPA i 49.2 LRJPCat).

⁽³⁾ 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.

queriment d'esmena improcedent, ja que si bé no seria un acte resolutori estariem davant d'un dels actes de tràmit que l'article 107.1 de la LRJPA 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 71 de la LRJPA cal fer dues consideracions respecte als procediments selectius o de concurrència competitiva. D'una banda, l'article 71.2 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 71 de la LRJPA 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 71 de la LRJPA 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.

Finalment, l'article 71.3 de la LRJPA 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 en els articles 25, 41 i 42 de la LRJPCat, i l'article 38 de la LRJPA. Sobretot, cal tenir en compte els articles 25 de la LRJPCat i 38.4 de la LRJPA, que són els que determinen els llocs on es poden presentar les sol·licituds i els escrits dirigits a les administracions. Dels diferents llocs que s'hi preveuen, ens interessa destacar que en els registres de l'Administració general de l'Estat o de l'Administració de les comunitats autònomes (i ens que hi estan vinculats o en són dependents) hi podem presentar els escrits dirigits a qualsevol administració, inclosos els destinats als ens que integren l'Administració local.

En canvi, els registres dels ens locals tenen l'obligació d'admetre els escrits dirigits a l'ens mateix, però si van dirigits a altres administracions, només en el cas que hagin subscrit conveni amb l'administració a la qual es dirigeix l'escrit, motiu pel qual l'article 25 de la LRJPCat imposa a aquests ens locals el deure d'informar en la seva seu electrònica sobre els convenis subscrits a aquest efecte. Val a dir que aquest deure de publicació s'ha imposat també posteriorment per l'art. 14 de la Llei 19/2014, en aquest cas mitjançant publicitat al Portal de la transparència de l'ens públic en qüestió, i respecte a tots els convenis de col·laboració formalitzats.

D'acord amb això, si un escrit dirigit a l'Administració d'una comunitat autònoma el presentem davant un ajuntament que no té conveni amb l'administració de destinació, el segell amb la data de registre d'entrada de l'ajuntament no servirà per a entendre que s'ha presentat l'escrit en termini. No obstant això, cal tenir en compte el pronunciament del Tribunal Suprem en la Sentència de 16 de juny del 2008, secció 5a., recurs 1093/2007, en la qual se segueix la posició de la STC 41/2001, en el sentit d'admetre que en situacions excepcionals es pot considerar eficaç la presentació datada i certa d'un escrit davant un registre públic. Així, en el cas analitzat pel Tribunal Suprem, l'Administració demandada sostenia el caràcter extemporani d'un recurs d'alçada, perquè entenia que no es podia tenir en compte la presentació efectuada en el Registre d'un ajuntament que no havia formalitzat conveni amb l'Administració autonòmica, segons el que preveu l'article 38.4.b LRJPA. Sobre això, el Tribunal Suprem considera aplicable al cas la doctrina del Tribunal Constitucional següent: "Sin duda, en situaciones excepcionales, y en las que no concurre negligencia alguna de parte, la inadmisión de un recurso por llegada extemporánea al órgano judicial –aunque presentado en tiempo y con certeza en otro registro público– puede ser tachada de desproporcionadamente rigurosa e irrazonable y, por tanto, contraria al artículo 24.1 CE".

Pel que fa als registres administratius electrònics, cal ajustar-se a la regulació continguda en els articles 24, 25 i 26 de la Llei 11/2007, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, i també a les previsions específiques de l'article 41 de la LRJPCat. Entre les previsions específiques per a aquest tipus de registres, cal destacar que són "oberts" cada dia de l'any i les vint-i-quatre hores. A l'efecte del còmput legal dels terminis, la presentació d'escrits en aquests registres electrònics en un dia inhàbil, s'entén que s'ha efectuat a la primera hora del primer dia hàbil següent, excepte que una norma en permeti la recepció en dia inhàbil. Aquests registres han d'emetre de manera automàtica un rebut consistent en una còpia autenticada de l'escrit presentat, amb inclusió de la data i l'hora de presentació, juntament amb el número d'entrada.

A l'últim, cal mencionar aquí la presentació d'escrits mitjançant fax. Referent a això, l'article 4 del Decret 360/1994, de 15 de desembre, del registre d'entrada i sortida de documents de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, nor-

Horari dels registres

L'article 38 de la LRJPA també disposa que cada administració ha d'establir els dies i hores d'obertura dels seus registres, i que s'ha de fer pública i mantenir actualitzada una relació de les oficines de registre pròpies o concertades, i també els seus sistemes d'accés i comunicació i els horaris de funcionament.

ma per tant que només és d'aplicació a aquesta administració, determina que no s'han de registrar d'entrada els escrits rebuts mitjançant fax mentre no es puguin garantir els requisits d'autenticitat i integritat. El precepte afegeix que en cas de rebre's un escrit per fax s'ha de sol·licitar la tramesa del document original i registrar-lo quan arribi al registre, i és a partir d'aquest moment quan començaran a produir-se els efectes previstos en la LRJPA. Per tant, aquest supòsit d'enviament per fax no es pot equiparar al que hem vist abans de presentació d'escrit sense aportar tota la documentació exigida, cas en el qual sí que produeix els efectes derivats de presentar-lo, sempre que es compleixi després el requeriment d'esmena que forçosament ha de dur a terme l'Administració.

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

Quan l'Administració rep una sol·licitud, en el termini de deu dies 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 en el registre 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 s'han d'interposar contra aquest eventual silenci.

Còmput del termini

La data de recepció de la sol·licitud és la que marca l'inici del còmput del termini màxim del procediment –art. 42.3.b LRJPA i 41.7 LRJPCat– i en principi se sap quan la sol·licitud s'ha presentat directament al registre de l'òrgan competent, però no en la resta de casos.

L'obligació de facilitar aquesta informació està imposada de manera ben clara en l'article 42.4 de la LRJPA, i en el cas de l'Administració general de l'Estat, en el Reial decret 137/2010, de 12 de febrer, pel qual s'estableixen criteris per a l'emissió de la comunicació als interessats prevista en l'article 42.4 de la LRJPA. 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. 111.3 LRJPA) o per al cas en què dins dels deu dies següents a la recepció de la sol·licitud l'Administració notifiqui la resolució del procediment (art. 1.3.b RD 137/2010).

Incompliment de l'obligació

Malgrat que es tracta d'un deure indiscutible imposat ja fa més de vint anys, 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, 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.

2.2. 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. 69 LRJPA 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. En el cas de 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.

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. 42.3.a LRJPA). A més, d'acord amb l'article 42.4 de la LRJPA, 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.

L'article 69.2 de la LRJPA preveu que, abans de l'acord d'inici, 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. 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 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 estrictament

te, 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 72 de la LRJPA per als procediments administratius en general, en virtut del qual l'òrgan competent per a resoldre el procediment pot adoptar aquestes mesures si ho considera oportú per a assegurar l'eficàcia de la resolució que es pugui dictar, si hi ha prou elements de judici. També abans d'iniciar el procediment, en el marc d'una fase d'informació prèvia o amb motiu d'actuacions d'inspecció i control, es poden adoptar mesures en els casos d'urgència i per a la protecció provisional dels interessos implicats, sempre que ho prevegi una norma amb rang de llei. 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. Aquesta possibilitat d'adoptar mesures "provisionalíssimes", sense que hi hagi encara la cobertura d'un procediment administratiu, l'avalua expressament la jurisprudència⁴.

⁽⁴⁾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.

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. L'article 72.3 de la LRJPA 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, cosa que s'ha d'entendre que regeix per als procediments generals, però no per als sancionadors, per als quals l'article 136 de la LRJPA admet aquestes mesures sense restriccions.

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 de reparació difícil a l'empresa afectada, de manera que 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 78 de la LRJPA. Aquest precepte disposa que l'òrgan que tramita el procediment ha de fer d'ofici els actes d'instrucció necessaris per a determinar, conèixer i comprovar les dades necessàries per a dictar la resolució, sense perjudici del dret dels interessats de proposar actuacions.

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.). Davant la regulació escassa de la prova en el procediment administratiu, es pot acudir al que preveu la LEC amb caràcter supletori, tal com passa quan ens movem ja en el procés judicial contencións administratiu regulat en la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA), que preveu expressament en la DF 1a. l'aplicació supletòria de la LEC.

L'obertura del període de prova és una de les funcions que correspon a l'instructor del procediment (art. 50.1.b LRJPCat), i l'ha de decidir d'ofici o a sol·licitud de l'interessat. L'article 80.2 de la LRJPA disposa que s'ha d'acordar la prova quan l'Administració no té 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 80.3 de la LRJPA 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 pràctica⁵.

⁽⁵⁾Sentència de 29 de setembre del 2011 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 5327/2010.

El període probatori no ha de ser superior a trenta dies ni inferior a deu (art. 80.2 LRJPA). 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. 81.1 i 81.2 LRJPA).

Excepció al principi de gratuïtat

L'article 81.3 de la LRJPA 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 d'assumir l'Administració.

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, l'article 82.1 de la LRJPA distingeix entre:
 - **Preceptius:** obligats de sol·licitar perquè així ho disposa una norma, 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 norma, cosa que obliga a fonamentar les raons de la petició, és a dir, la conveniència d'aquesta petició.
- 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 83.1 de la LRJPA disposa que, tret que hi hagi una disposició expressa en sentit contrari, els informes han de ser facultatius i no vinculants. En aquest punt cal tenir en compte que l'article 54.1.c de la LRJPA, 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 en aquest cas la resolució no es podria separar d'aquest dictamen.

3.2.2. Terminis per emetre l'informe

L'article 83.2 de la LRJPA 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 83.3 i 83.4 de la LRJPA afegeixen que si no s'emete l'informe en termini, sense perjudici de les responsabilitats que se'n derivin, 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 i determinants per a la resolució del procediment.

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 63 de la LRJPA, referent a l'anul·labilitat. I d'altra banda, que l'enigmàtic concepte d'*informe determinant* –que impedeix continuar la tramitació fins que no s'emeti– no coincideix amb el d'*informe vinculant* que hem vist. La jurisprudència ha precisat que el concepte de *determinant* és diferent del de *vinculant*. *Determinant* és aquell informe que revesteix una rellevància particular, que permet a l'òrgan resoldre amb rigor i certesa⁶.

⁽⁶⁾ 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.

3.3. 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 79 de la LRJPA 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 ciutadans davant l'Administració (art. 35.i LRJPA). 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 im-

portància 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'audiència⁷.

El tràmit d'audiència està regulat en l'article 84 de la LRJPA, i en termes coincidents en l'article 51 de la LRJPCat. Tal com disposa l'article 84.1 de la LRJPA, una vegada instruït el procediment i abans de redactar la proposta de resolució, s'ha de donar vista de tot l'expedient als interessats, excepte allò que afecti les informacions i dades a què es refereix l'article 37.5, perquè en un termini no inferior a deu dies ni superior a quinze puguin al·legar i presentar els documents que estimin pertinents. Ara bé, malgrat la importància que té, el mateix article 84.4 disposa que es pot prescindir del tràmit d'audiència 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.

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).

3.3.3. Actuació de les persones interessades

L'article 85.1 de la LRJPA disposa que s'ha de facilitar a l'interessat l'acompliment dels actes d'instrucció que requereixin la seva intervenció, i que s'han de practicar de la manera que li sigui més còmoda i compatible amb les seves obligacions laborals o professionals. Els interessats poden actuar assistits per assessors quan ho considerin convenient (art. 85.2). L'article acaba dient que s'han de respectar sempre els principis de contradicció i igualtat dels interessats en el procediment.

⁽⁷⁾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.

3.3.4. 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 86 de la LRJPA 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 o ho aconsella. 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.

En el tràmit d'informació pública poden formular al·legacions totes les persones que ho considerin pertinent, sense necessitat que siguin interessades. Cal precisar, però, que la seva compareixença en el procediment no els atorga, per si mateixa, la condició d'interessat, 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 semblants⁸.

⁽⁸⁾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. 86.3 LRJPA), de manera que després poden interposar els recursos pertinents contra la resolució del procediment.

Finalment, l'article 86.4 de la LRJPA permet a les administracions, sempre que ho disposin les lleis, establir altres formes, mitjans o vies de participació dels ciutadans en els procediments d'elaboració d'actes i disposicions, sia directament o mitjançant organitzacions i associacions. Aquesta opció de participació s'utilitza sempre 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, encara que l'article 86.4 es refereix tant a actes com a reglaments.

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 87 de la LRJPA es refereix també a altres formes de terminació, que podem denominar *anormals*, com és ara el desistiment, la renúncia al dret, 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 eximeix expressament del deure de resolució expressa en aquells procediments relatius a l'exercici de drets sotmesos únicament al deure de comunicació prèvia 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.

Vegeu també

La simplificació administrativa l'estudiem en l'apartat 1 d'aquest mòdul.

3.4.1. Impossibilitat material de continuar el procediment

L'article 87.2 de la LRJPA 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 42.1 de la LRJPA, 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 convencional

L'article 88 de la LRJPA regula aquest supòsit singular de terminació, que no està previst en la llista de l'article 87 de la LRJPA a causa de la singularitat que té, ja que el procediment finalitza aquí mitjançant la subscripció d'acord, pacte, conveni o contracte amb persones públiques o privades. 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 88.1 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.

3.4.3. Desistiment i renúncia

En relació amb aquestes formes de terminació del procediment, l'article 90.1 de la LRJPA disposa que qualsevol 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 42 de la LRJPA. Ara bé, l'article 90.2 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 91 de la LRJPA es refereix als mitjans i efectes del desistiment i la renúncia. En primer lloc, disposa que tant el desistiment com la renúncia es poden fer per qualsevol mitjà que permeti tenir-ne constància. L'article 91.2 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 91.3 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.

⁽⁹⁾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.

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 administrativa⁹”.

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.

3.4.4. 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 44.2 de la LRJPA i 55 de la LRJPCat, mentre que en els procediments iniciats a instància de l’interessat la regulació la tenim en l’article 92 de la LRJPA, 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.

La caducitat en procediments iniciats d’ofici

De conformitat amb els articles 44.2 de la LRJPA 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 92.

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 obstruccionista, l'article 44.2 de la LRJPA disposa que, si el procediment s'ha paralitzat per causa imputable a l'interessat, s'interromp el còmput del termini per a emetre 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 92 de la LRJPA. 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 92.1 de la LRJPA 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. Consumit el termini de tres mesos sense que l'interessat faci les activitats necessàries per a reprendre el procediment, es notifica a l'interessat la caducitat del procediment i l'arxivament de les actuacions, cosa que es pot impugnar mitjançant 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 92.3 de la LRJPA 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 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.

3.4.5. La resolució

Com hem avançat, la forma de terminació normal del procediment és la resolució, regulada en l'article 89 de la LRJPA. El primer apartat d'aquest precepte 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, l'òrgan competent s'hi pot pronunciar, però amb un tràmit previ de vista i al·legacions als interessats, per a un termini no superior a quinze dies.

En aplicació del principi de congruència, l'article 89.2 de la LRJPA disposa que, en els procediments iniciats a sol·licitud d'interessat, la resolució és 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 un nou procediment, si escau.

Pel que fa al contingut i altres elements de la resolució, l'article 89.3 de la LRJPA exigeix l'obligació d'expressar la decisió, i de motivar-la quan ho exigeixi l'article 54 de la LRJPA. L'article 89.5 de la LRJPA 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 89.3 de la LRJPA 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. Finalment, connectat amb l'obligació de resoldre expressament que recau sobre l'Administració, l'article 89.4 de la LRJPA disposa que no s'ha de deixar de resoldre amb el pretext de silenci, 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 inadmès per extemporània una reclamació de responsabilitat patrimonial, sense haver analitzat els detalls del cas, cosa que corresponia efectuar en la tramitació del procediment corresponent).

3.4.6. El silenci administratiu com a forma de finalització del procediment

El silenci administratiu és la conseqüència d'una circumstància anòma 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. 42.1 LRJPA 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 s'ha culminat 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, com hem avançat en comentar les tècniques de simplificació administrativa, amb la redacció vigent de l'article 43 de la LRJPA es reforça encara més el caràcter general del silenci estimatori, en el sentit que per a introduir un cas de silenci desestimatori cal que s'hagi previst en una "norma amb rang de llei per raons imperioses d'interès general", si bé, com hem dit també, la mateixa Llei 25/2009 ha previst un règim transitori en virtut del qual es reconeix l'existència d'aquesta circumstància –raons imperioses d'interès general– als supòsits regulats fins llavors per normes amb rang de llei amb un règim de silenci desestimatori. Així, doncs, podem afirmar que avui en dia, en els procediments iniciats per un ciutadà mitjançant una sol·licitud, 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 43.2 de la LRJPA.

L'estimació per silenci té amb caràcter general 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. 43.3.a LRJPA).

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. 43.3.b LRJPA), 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. 42.1 LRJPA i 53.1 LRJPCat).

b) Termini màxim: hi ha un termini màxim en el qual s'ha de notificar la resolució expressa. Cal subratllar que el termini no és només per a dictar la resolució, sinó per a notificar-la als interessats, o almenys per a intentar practicar la notificació (art. 58.4 LRJPA). Aquest termini és, segons el que preveu l'article 42.2 de la LRJPA, 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 termini superior o estigui previst així en la normativa europea.

Quan la norma reguladora del procediment que es tracti no hagi fixat un termini màxim per a notificar la resolució, aquest termini ha de ser de tres mesos (art. 42.3 LRJPA). D'aquesta manera es fixa un termini supletori per a aquells casos en què la norma reguladora del procediment no hagi establert un termini 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 43 de la LRJPA i 54 de la LRJPCat. Conforme a aquests preceptes, si venç el termini màxim sense que s'hagi notificat la resolució expressa, aquesta falta de resposta permet a l'interessat entendre estimada o desestimada la seva sol·licitud 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 per raons imperioses d'interès general, o una norma de dret europeu, determini el contrari (art. 43.1 LRJPA 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 43.1 de la LRJPA. Així, aquesta sentència argumenta que, si bé la regla general és la de silenci estimatori, la mateixa LRJPA conté l'excepció referent al fet que una altra norma amb rang de llei –ara amb l'afegit “per raons imperioses d'interès general”– 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 per raons imperioses d'interès general o norma europea disposi el contrari, la mateixa LRJPA en l'article 43.1 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:

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.

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 gracieble, amb un ampli espai de discrecionalitat. El Tribunal Constitucional ha recordat amb freqüència¹⁰ que l'exercici del dret de petició genera el dret a rebre una resposta, però no que aquesta resposta sigui favorable.

⁽¹⁰⁾STC 108/2011, de 20 de juny, per la qual s'atorgava l'empària 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 inadmetit la petició formulada en el sentit que s'acordés la creació d'una comissió parlamentària d'estudi sobre criteris de conducta pública.

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:

- 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 desestimatori 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.

c) 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 desestimatori. No obstant això, en els articles 43.1 de la LRJPA 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 con-

⁽¹¹⁾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.

tra 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 mateixa LRJPA ha taxat com de silenci desestimatori, com és el que comporta transmetre facultats de domini públic o servei públic¹¹.

A més dels supòsits de silenci enunciat en l'article 43.1 de la LRJPA, la mateixa Llei preveu en altres preceptes casos de silenci desestimatori, els quals consten també inclosos en la llista de l'article 54.2 de la LRJPCat. És el cas de les reclamacions prèvies a l'exercici d'accions civils o laborals (art. 125 i 126 LRJPA); o el de les sol·licituds de responsabilitat patrimonial de les administracions, per a les quals s'ha previst el silenci desestimatori en l'article 142.7 de la LRJPA.

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

El règim del silenci per a aquests procediments està regulat en l'article 44 de la LRJPA, amb el títol de "Falta de resolució expressa en els 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. 44.1 LRJPA 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 44.2 de la LRJPA 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 3.4.4 d'aquest mòdul.

L'acreditació del silenci administratiu

L'article 43.4 de la LRJPA 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 actes presumptes.

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 el ciutadà pot portar a terme les mateixes actuacions que hauria pogut fer en cas de disposar de la resolució expressa estimatòria.

Aquí sorgeix la pregunta de com pot acreditar un ciutadà 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 que l'òrgan competent rep la sol·licitud del certificat.

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 43.2 de la LRJPA l'estimació per silenci administratiu té amb caràcter general 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 43.3 de la LRJPA, 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 102 i 103 de la LRPJA, respectivament, i que analitzarem després.

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 74-77 de la LRJPA, 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 s'ha d'impulsar d'ofici en tots els tràmits que té (art. 74.1 LRJPA). Això significa que l'Administració no ha d'esperar l'impuls o empenta de l'interessat per a prosseguir la tramitació del procediment. L'article 74.2 es refereix a l'ordre de tramitació del procediment, i obliga a despatxar els expedients segons l'ordre rigorós d'incoació en assumptes 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.

4.1.2. Celeritat

L'article 75 de la LRJPA 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 jurisprudència¹² ha precisat que aquesta possibilitat d'unificació d'actes no pot anar en detriment de les garanties procedimentals.

(12) 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 75.2 de la LRJPA disposa que en sol·licitar els tràmits que han de complir altres òrgans, com és el cas d'informes, s'ha d'indicar 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 76.1 de la LRJPA disposa que els tràmits que han de fer els interessats s'han de portar a terme en el termini de deu dies, 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, 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 92 de la LRJPA, relatiu a la paralització per causa imputable a l'interessat.

Aquesta regla de l'article 76.1 de la LRJPA 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 76.3 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 77 de la LRJPA disposa que les qüestions incidentals suscitades durant el procediment no suspelen la tramitació d'aquest procediment, excepte l'incident de recusació de l'article 29, 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 LRJPA com la LRJPCat contenen unes llistes o catàlegs de drets dels ciutadans davant les administracions, dels quals aquí només analitzarem els que es refereixen als qui posseeixen la condició de persona interessada en un procediment administratiu, ja que aquest és l'objecte d'aquest material. Per

tant, no tractarem de la resta de drets que l'ordenament atorga amb caràcter general als ciutadans davant les administracions, com és el cas, entre molts altres, del dret dels ciutadans d'accedir als arxius i registres administratius, que la Constitució Espanyola reconeix al seu art. 105.b), la regulació del qual es conté avui 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. Tanmateix, considerem oportú fer una breu consideració respecte a aquests catàlegs de drets generals dels ciutadans.

El primer que cal dir és que històricament, quan es parlava de les relacions entre les administracions i els 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 el concepte *ciutadà*, o inclús 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.

És obligat subratllar la importància de l'article 35 de la LRJPA, en la mesura que, com que conté un catàleg de drets de tots els ciutadans davant totes les administracions, s'ha convertit en una mena d'estatut del ciutadà 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 dels ciutadans.

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

L'article 35.a de la LRJPA consagra el dret "a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de tramitació dels procediments en què tinguin la condició d'interessats i a obtenir còpies dels documents continguts en aquests procediments".

Aquesta primera lletra de l'article 35 de la LRJPA conté en realitat dos drets. El primer es refereix al dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació en què es troba el procediment, el qual està expressament reconegut també en l'article 22.1.f de la LRJPCat. 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 personali-

tat. 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 signatura electrònica.

El segon dret que conté aquesta primera lletra de l'article 35 de la LRJPA 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 LRJP-Cat, en l'article 26. Val a dir que aquest dret a obtenir còpies de l'expedient, i òbviament també el de conèixer l'estat de tramitació del procediment, és del tot inqüestionable¹³.

(13) 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 les lleis 19/2013 i 19/2014 abans citades, i que 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. 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 concorri 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, atès que, com que l'article 84 de la LRJPA regula el tràmit d'audiència, i en concret preveu el trasllat a la persona interessada de tots els documents que obren en el procediment, únicament exceptua del trasllat els documents previstos en l'article 37.5 de la LRJPA, apartat que ha quedat sense contingut a partir de la vigència de la Llei 19/2013, i que contenia una llista referida a l'actuació del Govern de l'Estat o de les comunitats autònomes, a informació sobre la Defensa Nacional o Seguretat de l'Estat, o altres documents de tipologies específiques i taxades, llista que vindria a ser equivalent a l'avui prevista a l'art. 14 de la Llei 19/2013, o l'art. 21 de la Llei 19/2014. Però l'art. 84 de la LRJPA no inclou en aquesta excepció, per exemple, els documents que poden contenir dades referents a la intimitat d'altres persones interessades en el procediment esmentat, com és ara informes sobre el seu estat de salut, o equivalents. Com que no s'ha previst l'excepció en aquests supòsits, es pot pensar que la LRJPA ha volgut que aquests documents puguin arribar també a mans d'altres interessats en el mateix procediment. Però aquí s'ha d'actuar amb molta prudència, i tenint en compte sempre el que preveu la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre,

de protecció de dades de caràcter personal. 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 35.b de la LRJPA consagra el dret "a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat dels quals es tramiten 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. Es tracta 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 41 de la LRJPA, 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 assumptes són responsables directes de fer-ne la tramitació. I l'article 41.2 de la LRJPA 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 28 i 29 de la LRJPA. 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 28 de la LRJPA 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 28.2, que en síntesi són:

- a) Tenir interès personal en l'assumpte, ser administrador d'una entitat interessada o tenir una qüestió litigiosa pendent amb algun interessat.
- b) Tenir parentiu de consanguinitat dins del quart grau o d'afinitat dins del segon. 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.
- d) Haver intervingut com a pèrit o testimoni en el procediment.
- e) Tenir relació de servei amb la persona interessada directament en l'assumpte.

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. 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 28.3 de la LRJ-PA 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 29 de la LRJPA 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 d'abstenció en la qual 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 77 de la LRJPA. 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 obtenir còpia segellada dels documents que es presenten

L'apartat c de l'article 35 de la LRJPA reconeix el dret "a obtenir còpia segellada dels documents que es presenten, que cal aportar juntament amb els originals, així com a la devolució d'aquests, excepte quan els originals s'hagin d'obrar en el procediment".

Aquest apartat es refereix al dret d'obtenir una còpia segellada dels documents originals que presenten els ciutadans juntament amb les sol·licituds, els escrits i les comunicacions, que s'ha de complementar amb el que preveu l'article 38.5 de la LRJPA, relatiu als registres administratius. De la regulació feta pels articles 35.c i 38.5 de la LRJPA, es dedueix que el ciutadà que presenta una sol·licitud i ha d'acompanyar aquesta sol·licitud amb un document, per exemple una còpia de la declaració de l'IRPF de l'any anterior, pot presentar l'original i la còpia del document esmentat, còpia que ha d'acarar o compulsar el personal de la unitat del registre corresponent per a remetre-la juntament amb la sol·licitud a l'òrgan administratiu competent, i retornar l'original del document a la persona interessada.

Així, doncs, sobre la base d'aquesta regulació aplicable a les unitats de registres de totes les administracions, es pot exigir a aquestes unitats la compulsar de les còpies de documents originals que s'hi exhibeixin, sense perjudici que cada administració pugui atribuir la competència de la compulsar de documents també a altres unitats, a més a més de les del registre.

Una qüestió diferent, però relacionada amb el que veiem aquí, és el dret dels ciutadans que presenten qualsevol sol·licitud, escrit o comunicació davant una administració a obtenir un rebut que acrediti la data de presentació, segons disposa l'article 70.3 de la LRJPA. Aquest precepte admet a aquest efecte, com a rebut que acredita la presentació de l'escrit davant l'Administració, una còpia d'aquest escrit en què figurei la data de presentació anotada per l'oficina del registre.

4.2.4. Dret a utilitzar les llengües oficials

L'article 35.d de la LRJPA 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 CE mateixa, 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 35.d de la LRJPA s'ha de preveure amb la regulació més completa i exhaustiva de l'article 36 de la LRJPA, que analitzarem a continuació.

Procediments tramitats per l'Administració general de l'Estat

L'article 36.1 de la LRJPA 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'article 36.1 de la LRJPA afegeix en el segon paràgraf 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 expedeixi 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 36.2 de la LRJPA 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 36.2 de la LRJPA 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 36.3 de la LRJPA, 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 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 36.3 de la LRJPA conclou, en un incís afegit en la modificació portada a terme mitjançant la Llei 4/1999, 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.

4.2.5. Dret a formular al·legacions i a aportar documents

L'article 35.e determina que les persones interessades tenen dret "a formular al·legacions 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 en el moment 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 35.e de la LRJPA es refereix al dret a presentar al·legacions 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'oïr la persona interessada, i està expressament previst així en l'article 84 de la LRJPA, com hem vist.

També hem de recordar aquí l'article 79 de la LRJPA, que en el primer apartat ve a reproduir l'article 35.e de la LRJPA, però l'article 79.2 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 79.2 de la LRJPA assenyala que aquestes al·legacions poden donar lloc a l'exigència de responsabilitat disciplinària.

4.2.6. Dret a no aportar documents no exigits o que ja tingui l'Administració

L'article 35.f preveu el dret "a no presentar documents no exigits per les normes aplicables al procediment que es tracta, o que ja es trobin en poder de l'administració actuant".

Aquesta lletra conté també dos drets clarament diferenciats, tot i que tant un com l'altre persegueixen la mateixa finalitat, la de simplificar i agilitar 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'assumpte (art. 107.1 LRJPA).

En segon lloc, l'altre dret previst en l'article 35.f de la LRJPA és el de no presentar documents que ja es trobin en poder de l'administració actuant. La raó d'aquest dret està en la idea de no molestar el ciutadà més enllà del que és estrictament necessari, de manera que no s'ha de requerir l'aportació d'un document que el ciutadà ja hagi aportat prèviament. Cal tenir en compte, però, que l'abast d'aquest dret s'ha ampliat posteriorment. Així, el tenor literal de l'article 35.f de la LRJPA es refereix únicament al dret a no presentar documents que ja estiguessin en poder de l'administració actuant, de manera que no es podia fer valer aquest dret si el document estava en mans d'una altra administració. L'article 6.2.b de la Llei 11/2007 va superar aquesta limitació; en efecte, no restringia el dret només als documents que tingués l'administració actuant, sinó que l'ampliava als documents i dades que es trobin en qualsevol administració, tot i que només és aplicable als procediments electrònics. En l'àmbit de Catalunya la LRJPCat ha anat més enllà en l'article 22.1.e, i ha configurat el dret de la mateixa manera que la Llei 11/2007 (dades i documents que es troben en qualsevol administració), però aplicable a tota mena de procediments, és a dir no solament als electrònics.

En tot cas, quan les dades o documents que s'hagin d'obtenir d'altres administracions continguin dades de caràcter personal, cal disposar prèviament del consentiment de la persona afectada, circumstància expressament advertida en la Llei 11/2007, per tal d'acomplir la normativa de protecció de dades de caràcter personal. 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 llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (RLOPD i LOPD, respectivament), 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 pre-

cepte 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.

En l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, cal tenir en compte aquí els reials decrets 522/2006 i 523/2006, de 28 d'abril, pels quals se suprimeix l'obligació d'aportar fotocòpies del DNI i el certificat d'empadronament, respectivament.

4.2.7. Dret a obtenir informació i orientació

L'art. 35.g) de la LRJPA conté el dret dels ciutadans a "obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, a les actuacions o a les sol·licituds que es proposin dur a terme".

Els beneficiaris d'aquest dret no són únicament les persones interessades en un procediment, sinó qualsevol ciutadà, ja que el dret a obtenir orientació o informació està pensat més aviat per a un moment anterior a l'inici del procediment, quan el ciutadà 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.

Es tracta, doncs, d'un dret dels ciutadans en general, que a la vegada implica la imposició d'un deure a les administracions públiques, el de disposar d'uns serveis d'informació o assessorament als ciutadans, 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 a través de les webs institucionals de les administracions públiques.

També en aquest punt adquireix importància allò previst en l'article 6 de la Llei 11/2007. Concretament, en l'article 6.3 d'aquesta llei s'ha previst, per al supòsit de procediments relatius a l'establiment d'activitats de serveis, que els ciutadans tenen dret a obtenir determinada informació a través de mitjans electrònics, entre la qual s'inclou la referent als procediments i tràmits necessaris per accedir a les activitats de servei i per al seu exercici.

4.2.8. 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 s'han modificat 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, ja recollit a l'art. 3.5 de la LRJPA, i amb les lleis recentment aprovades que reforcen aquest dret 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.

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 un seguit de matèries allà previstes (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 generalment 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. 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.

4.2.9. Dret a ser tractats amb respecte i deferències per les autoritats i funcionaris

La lletra i) de l'art. 35 de la LRJPA recull el dret dels ciutadans "a ser tractats amb respecte i deferència per les autoritats i els funcionaris, que han de facilitar-los l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions".

Aquest dret està vinculat al règim de responsabilitat disciplinària aplicable als funcionaris 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.

4.2.10. Dret a exigir les responsabilitats de les administracions públiques

L'últim dels drets concrets que l'art. 35 de la LRJPA atribueix als ciutadans és el dret "a exigir les responsabilitats de les administracions públiques i del personal al seu servei, 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 o del personal al seu servei. En el primer cas, es refereix al règim de la responsabilitat patrimonial de l'Administració Pública, que parteix del dret dels ciutadans a ser indemnitzats 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. 139 i següents de la LRJPA.

Per altra banda, també es refereix a l'exigència de responsabilitat del personal al servei de l'Administració Pública, i referent a això existeixen diversos preceptes de la LRJPA en els quals s'ha previst tal responsabilitat, com és el cas de

no abstenir-se quan concorre una causa per a això (article 28.5 de la LRJPA), o l'incompliment dels terminis de tramitació dels procediments (article 42.7 de la LRJPA).

4.2.11. Qualsevol altre dret reconegut a la Constitució i les lleis

Després de la relació de drets específics, que, com s'ha vist, recull l'art. 35, en la seva darrera lletra (k) es remet a qualsevol altre dret que es pugui reconèixer als ciutadans, 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.

4.2.12. Dret 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 35 de la LRJPA, s'infereix de l'article 54 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 a l'article 54 de la LRJPA, que conté una llista dels actes que s'han de motivar, sense perjudici del que es pugui 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 "decisiones", 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. A l'últim, l'obligació d'indicar els recursos que siguin procedents també deriva de la LRJPA, en concret dels articles 89.3 (resolució) i 58.3 (notificació).

4.2.13. Dret a l'ús de mitjans electrònics

A banda del que hem dit en el subapartat 4.2.5 sobre el dret específic a no aportar informació que ja està en poder de les administracions, l'article 6 de la Llei 11/2007 reconeix en el primer apartat, amb caràcter general, el dret dels ciutadans a relacionar-se amb les administracions utilitzant mitjans electrònics per a l'exercici dels seus drets, per a obtenir informacions, per a formular consultes i al·legacions, presentar sol·licituds, manifestar consentiment, en-

taular pretensions, fer pagaments i transaccions, i oposar-se a les resolucions i als actes administratius. I a continuació fa una llista d'un seguit de drets específics en aquest àmbit dels procediments electrònics.

4.3. Els terminis administratius

Els terminis i termes administratius estan regulats en els articles del 47 al 50 de la LRJPA, 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 47 de la LRJPA 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 assumptes, i també els interessats en aquests assumptes. La LRJPA preveu determinades conseqüències a l'incompliment dels terminis, com, per exemple, la responsabilitat disciplinària si no es resol expressament en termini (art. 42.7). 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 63.3 de la LRJPA, 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 47 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 funcionaris 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.

4.3.1. 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, 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

Encara que la LRJPA no es refereix a això, hi ha algun procediment en què la normativa reguladora fixa terminis per hores, a causa de la concurrència d'unes causes especials d'urgència que ho justifica. En aquest cas, el còmput s'ha de fer d'hora a hora.

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.

Terminis assenyalats per dies

L'article 48.1 de la LRJPA disposa que, sempre que per llei o normativa comunitària europea no s'expressi altra cosa, quan els terminis s'assenyalin per dies, s'entén que són hàbils, i s'exclouen del còmput els diumenges i els declarats festius. Per tant, en l'àmbit de les administracions, els dissabtes són hàbils a l'efecte del còmput de terminis per dies, tret que es tracti d'un dissabte declarat festiu.

L'article 48.1 estableix que, si els terminis s'assenyalen en la llei o norma comunitària per dies naturals, 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 48.4 de la LRJPA disposa que els terminis per dies es computen a partir de l'endemà del de la notificació o publicació de l'acte, o des de l'endemà del dia en què es produeix el 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 dissabte dia 6 si no hi ha entremig cap dia festiu.

Terminis assenyalats per mesos o anys

Igual que fa l'article 48.4 de la LRJPA per a l'inici de còmput en terminis per dies, l'article 48.2 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 del dia en què es produeix el silenci administratiu. El problema que ens trobem en els terminis per mesos o anys és que la LRJPA regula el dia d'inici del còmput, però no la manera en què es computa, cosa que ha generat 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?

En la redacció anterior a la modificació operada per la Llei 4/1999, el precepte determinava que el còmput per mesos i anys es feia segons la regla tradicional "de data a data", és a dir que davant una notificació practicada el 15/02 el termini d'un mes finalitzava el 15/03. Amb el sistema vigent el còmput del termini no s'inicia el dia de notificació (15/02), sinó l'endemà (16/02), la qual cosa ha generat no pocs conflictes en la determinació del dia final.

Val a dir, però, que en aquest punt la jurisprudència avui és pacífica, un cop superades algunes indeterminacions. I aquesta doctrina consolidada manté que, encara que el còmput d'un mes s'inicia el 16/02, el dia final del còmput d'un mes és el 15/02, és a dir, el dia corresponent a l'ordinal que coincideix amb el de la data de notificació.

En definitiva, el resultat és el mateix que el del sistema anterior, quan el precepte recollia expressament la regla 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 tindriem inclosos dos dies amb el mateix ordinal i de mesos diferents (16/02 i 16/03), circumstància que evidència que, si s'admetia aquesta opció, en realitat el termini seria d'un mes i un dia. Una mostra del criteri que hem exposat, avui totalment consolidat, el tenim en la Sentència de 19 de maig del 2010 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 297/2005.

L'incís final de l'article 48.2 de la LRJPA 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 s'ha de posar en connexió amb la regla clàssica, i que com hem vist continua vigent, de fer el còmput de data a data, si bé 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.

Per exemple, el termini d'un mes davant una notificació practicada el 30/01 comença a córrer el 31/01, i aplicant la regla general hauria de finalitzar el 30/02, 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 els terminis assenyalats per dies, mesos i anys

L'article 48.3 de la LRJPA 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 era diumenge, es prorroga fins a l'endemà, dilluns, i si aquest dilluns és també 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 48.5 de la LRJPA disposa que, quan un dia és hàbil en el municipi o la comunitat autònoma en que resideix l'interessat, i inhàbil en la seu de l'òrgan administratiu, o al revés, es considera inhàbil en tot cas. Referent a això, la jurisprudència¹⁴ 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 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 48.7 de la Llei 30/1992 disposa que l'Administració general de l'Estat i les de les comunitats autònomes, amb subjecció al calendari laboral oficial, fixen el calendari de dies inhàbils a l'efecte de còmput de terminis, i aquest calendari s'ha de publicar en el butlletí oficial abans del començament de cada any, i en altres mitjans de difusió que garanteixin al ciutadans el coneixement d'aquest calendari.

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 contencions 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 extemporni, un recurs d'alçada presentat el 8 de setembre contra una notificació de l'1 d'agost, en matèria disciplinària de jutges i magistrats.

⁽¹⁴⁾Sentència de 15 de març del 2011 del Tribunal Superior de Justícia del País Basc, secció 2a., recurs 254/2009.

Oficines obertes al públic

L'article 48.6 de la LRJPA 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 ni l'accés dels ciutadans als registres. Així, pel fet que els dissabtes siguin hàbils a l'efecte de còmput de terminis, no significa que les oficines de les administracions siguin obertes al públic.

Ampliació de terminis

L'article 49.1 de la LRJPA disposa que l'Administració pot concedir, d'ofici o a petició de l'interessat, l'ampliació dels terminis establerts, tret que hi hagi un precepte que ho impedeixi, com és el cas de l'article 71.2 de la LRJPA. 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.

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 49.1 obliga a notificar l'acord d'ampliació als interessats.

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. I és que és obvi que no es pot ampliar allò que ja ha vençut. Finalment, cal assenyalar aquí que els acords sobre ampliació de terminis no són susceptibles de recurs, 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 54.1.e de la LRJPA.

A l'últim, cal advertir que no s'ha de confondre l'ampliació de terminis que veiem aquí de l'article 49 de la LRJPA amb l'ampliació prevista en l'article 42.6 de la LRJPA, 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.

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. 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 54.1.e de la LRJPA.

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

Procediments tramitats a l'exterior

Val a dir que l'article 49.2 de la LRJPA ha previst l'ampliació de terminis "pel temps màxim permès" de manera automàtica i obligatòria en els procediments tramitats a l'exterior per missions diplomàtiques i oficines consulars, i també aquells que es tramitin a l'interior i que exigeixin fer algun tràmit a l'estranger o si intervenen residents de fora d'Espanya.

norma amb rang de llei o normativa europea (art. 42.2 LRJPA). 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 en l'article 42.3 de la LRJPA.

Ara veurem quan comença el còmput del termini màxim de tramitació dels procediments (**dies a quo**), segons disposa l'article 42.3 de la LRJPA, 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 de l'òrgan competent per a fer-ne la tramitació (en els mateixos termes ho preveu l'article 41.7 de la LRJPCat). Per *registre de l'òrgan competent per a fer-ne la tramitació*, la disposició addicional 15a. de la LRJPA, aplicable a l'Administració general de l'Estat, hi entén qualsevol registre del ministeri competent per a iniciar la tramitació de la sol·licitud. I com sap el ciutadà la data en què arriba al registre de l'òrgan competent la seva sol·licitud si la va presentar, per exemple, en una oficina de Correus? Doncs ho sap perquè, en el termini de deu dies a partir de la recepció, l'òrgan competent ha de comunicar al sol·licitant aquesta data, a més del termini màxim per a resoldre el procediment i els efectes de superar aquest termini sense resolució expressa, perquè l'article 42.4 de la LRJPA 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. 42.2 LRJPA). 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, la Llei 4/1999 va introduir la redacció actual de l'article 58.4 de la LRJPA, per tal que l'intent de notificació degudament acreditat servís a l'efecte d'entendre que s'ha respectat el termini màxim del procediment, i s'explicava expressament aquesta finalitat en l'exposició de motius d'aquella reforma. En relació amb aquest precepte, 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 la doctrina legal següent: que l'incís de l'article 58.4 de la LRJPA referent a l'intent de notificació degudament acreditat es refereix a l'intent de notificació personal per qualsevol procediment que compleixi les exigències legals de l'article 59.1 de la LRJPA, però que resulti infructuós per qualsevol circumstància i que quedi 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. Però sembla que altres sentències posteriors¹⁵ 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.

(15) 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, criteri que afavoreix els interessos del ciutadà i perjudica els de l'Administració.

El còmput del termini màxim per a resoldre i notificar un procediment es pot suspendre en uns supòsits determinats, previstos amb caràcter general en l'article 42.5 de la LRJPA. 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 cinc supòsits que veurem, sense necessitat que hi hagi una declaració de suspensió expressa. Aquests supòsits de suspensió del termini són:

a) Quan s'ha de requerir l'interessat per a resoldre deficiències i aportar documents, pel temps que transcorre entre la notificació del requeriment i el compliment, o, si no, el transcurs del termini concedit, tot plegat sense perjudici del que preveu l'article 71 de la LRJPA. 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 les comunitats europees, pel temps que transcorre entre la petició, que s'ha de comunicar als interessats, i la notificació del pronunciament a l'Administració instructora, que també s'ha de comunicar.

c) Quan s'han de sol·licitar informes que són preceptius i determinants del contingut de la resolució a un òrgan de la mateixa administració o d'una de diferent, pel temps que intervingui entre la petició, que s'ha de comunicar als interessats, i la recepció de l'informe, que igualment s'ha de comunicar als interessats. Cal parar atenció al fet que per a aquesta suspensió s'exigeix que els informes siguin "preceptius i determinants". 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. Passa ben al contrari amb el concepte d'*informes determinants*, requisit que ha de confluïr també per a permetre la suspensió del termini. Com ja hem dit en analitzar els informes en la fase d'instrucció, la jurisprudència ha precisat que el concepte de *determinant* es dóna en aquell informe que revesteix una rellevància particular, que permet a l'òrgan resoldre amb rigor i certesa¹⁶.

(16) 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.

d) 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.

e) Quan s'inicien negociacions amb vista a la conclusió d'un pacte o conveni en els termes previstos en l'article 88 de la LRJPA (terminació convencional), des de la declaració formal i fins a la conclusió sense efecte, si escau, de les negociacions esmentades, que s'ha de fer constatar mitjançant declaració formulada per l'Administració o pels interessats.

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. 44.2 LRJPA 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).

4.4. Les notificacions administratives

L'article 57.1 de la LRJPA 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. 57.2 LRJPA). 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. 58.1 LRJPA). 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 58.1 de la LRJPA 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 en l'article 59 de la LRJPA. 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 LRJPA 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 separadament 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.

4.4.1. 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, la LRJPA no concreta res, de manera que la pot fer el mateix òrgan que ha dictat l'acte, també l'inferior jeràrquic, o bé el funcionari a qui s'encomani. Així, l'òrgan o funcionari que ha de traslladar l'acte administratiu al ciutadà és un aspecte secundari sense rellevància, perquè l'important és que es notifiqui a la persona interessada, i no pas per mitjà de qui es fa.
- **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 (58.1 LRJPA). Ara bé, la persona interessada pot designar un representant, i en aquest cas s'entén practicada la notificació quan la rep el representant (art. 32.1 i 70.1.a LRJPA).

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 fi-

Vegeu també

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

gura en primer terme en la sol·licitud conjunta (art. 33 LRJPA), tal com hem avançat en parlar del requisits subjectius, en veure la persona interessada en el procediment.

4.4.2. Requisits objectius de la notificació

L'article 58.2 de la LRJPA 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 és definitiu o no en via administrativa.
- c) L'expressió dels recursos que siguin procedents.
- 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 58.2 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 LRJPA, sí que es recullen en l'article 58.3 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. 58.4 LRJPA).

L'article 58.3 de la LRJPA 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 LRJPA, 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 LRJPA 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 58.3 de la LRJPA ha previst l'esmena per part de l'interessat mateix i que ens interessa remarcar són:

a) Quan l'interessat fa alguna actuació que comporta el coneixement del 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'abast¹⁷. Però cal subratllar que l'article 58.3 de la LRJPA 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.

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 58.4 de la LRJPA.

Article 58.4 de la LRJPA

"Únicament a l'efecte d'entendre completa l'obligació de notificar dins del termini màxim de durada dels procediments, és suficient 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.

⁽¹⁷⁾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.

Vegeu també

El precepte de l'article 58.4 de la LRJPA l'hem vist en abordar el termini màxim dels procediments en el apartat 2.

4.4.3. Requisits de l'activitat de la notificació

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

Lloc de la notificació

En els procediments iniciats a sol·licitud de la persona interessada, la notificació s'ha de practicar en el lloc assenyalat a aquest efecte en la sol·licitud, segons disposa l'article 59.2 de la LRJPA. Aquest mateix precepte afegeix que, quan això no és possible, es pot practicar la notificació en qualsevol lloc adequat a aquest fi i per qualsevol mitjà conforme al que preveu l'article 59.1 de la LRJPA. És habitual que en la sol·licitud formulada per l'interessat assenyali als efectes de notificacions el seu domicili particular. Respecte a la possibilitat de practicar la notificació en qualsevol lloc adequat a aquest fi, diferent del domicili particular, la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, admet, en aquells procediments iniciats d'ofici per l'Administració, que es dirigeixi la notificació al domicili del lloc de treball de la persona interessada, lògicament si és conegut per l'administració actuant.

L'article 59.2 de la LRJPA afegeix que, quan la notificació es practica en el domicili de l'interessat, si aquest no és present en el moment de lliurar-se la notificació, se'n pot fer càrrec qualsevol persona que es trobi en el domicili i faci constar la seva identitat.

Aquest precepte té una gran importància, no solament pel volum ingent de notificacions que practiquen les administracions, sinó perquè la immensa majoria d'aquestes notificacions s'intenten practicar en el domicili particular de l'interessat, en unes hores en les quals no és al domicili.

La gran importància pràctica d'aquesta qüestió requereix, doncs, fer algunes precisions sobre la possibilitat prevista d'admetre que es faci càrrec de la notificació "qualsevol persona que es trobi en el domicili i faci constar la seva identitat":

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 jurisprudència¹⁸ 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.

⁽¹⁸⁾Sentència de 12 de maig del 2011 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 142/2008.

b) Pel que fa a la possibilitat que es faci càrrec de la notificació “qualsevol persona”, s’ha d’entendre que es refereix a qualsevol persona que reuneixi les condicions generals de capacitat per a assumir la recepció. La jurisprudència¹⁹ admet a aquest efecte qualsevol persona major d’edat no incapacitada, i també els menors d’edat però més grans de catorze anys, moment en el qual la legislació civil atribueix al menor unes condicions de maduresa suficients per a assumir les obligacions derivades de la recepció de la notificació.

⁽¹⁹⁾Sentència de 27 d’abril del 1994 del Tribunal Superior de Justícia de Múrcia, recurs 285/1992.

c) 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 els noms 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 notificació²⁰.

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

Per al cas en què ningú no pugui rebre la notificació, sia perquè no hi ha ningú en el domicili, o perquè qui es troba en el domicili no se’n pot fer càrrec, l’article 59.2 de la LRJPA 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.

En hora distinta

Es van plantejar molts dubtes sobre la interpretació que s’havia de donar a la menció que fa l’article 59.2 de la LRJPA a aquest segon intent “en una hora distinta”. 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 refereix a l’existència de seixanta minuts de diferència entre el primer intent i el segon.

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 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 de l’intent quan no s’hagués pogut lliurar la notificació.

Termini de la notificació

L'article 58.2 de la LRJPA 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 s'ha de tenir en compte la data en què l'enviament es diposita 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 invalidant²¹, 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.

⁽²¹⁾Sentència de 2 de juny del 2011 del Tribunal Suprem, secció 2a., recurs 4028/2009, referent a una sanció dictada en matèria tributària.

Forma de la notificació

L'article 59.1 de la LRJPA disposa que les notificacions s'han de practicar per qualsevol mitjà que permeti tenir constància dels punts següents:

- a) La recepció per l'interessat o el seu representant.
- b) La data (en què es practica la notificació).
- c) La identitat (de la persona que rep la notificació).
- d) El contingut de l'acte notificat (una referència que permeti identificar l'acte que s'ha notificat).

Com ja hem dit, el sistema més habitual utilitzat per les administracions és el de correu certificat amb acusament de recepció, normalment emprant els serveis de l'empresa Correus i Telègrafs, a la qual s'ha encomanat per llei la prestació del "servei postal universal", cosa que permet atorgar un cert reconeixement públic a l'actuació dels treballadors d'aquesta empresa quan notifiquen actes administratius o també judicials. És a dir, aquests treballadors gaudeixen d'una certa presumpció de veracitat pel que fa a les anotacions formulades respecte a les circumstàncies de la notificació i dels intents de la notificació, en tot cas superior a la que es pugui reconèixer als treballadors d'altres operadors postals.

Notificació

Per cert, a fi que els treballadors de Correus i Telègrafs sàpiguen que, en repartir una carta amb capçalera de l'Administració han de respectar el que abans hem dit sobre els dos intents de notificació i la resta de requisits, és necessari que en l'enviament consti la paraula *notificació*, segons disposa l'article 40 del Reial decret 1829/1999, pel qual s'aprova el reglament que regula la prestació dels serveis postals.

4.4.4. Notificacions refusades

L'article 59.4 de la LRJPA disposa que, si el destinatari o el seu representant rebutja la notificació d'una actuació administrativa, s'ha de fer constar en l'expedient, s'han d'especificar les circumstàncies de l'intent de notificació i s'ha de donar per fet el tràmit, de manera que ha de continuar el procediment.

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

En aquest últim cas, tant si la persona en qüestió fa constar la seva identitat com si no, s'ha de fer el segon intent dins dels tres dies següents i amb una hora de diferència respecte al primer.

En cas que el rebuig sí que provingui 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 imputable²².

⁽²²⁾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 del ciutadà no és una bona pràctica, ja que té el mateix efecte que si es rep, amb la diferència que el refús impedeix conèixer el contingut.

4.4.5. Notificacions per mitjans electrònics

Aquesta qüestió està regulada en l'article 28 de la Llei 11/2007, i en termes semblants en l'article 43 de la LRJPCat. Aquests preceptes condicionen la pràctica de notificacions electròniques al fet que l'interessat hagi indicat aquest mitjà com a preferent, o que ho hagi consentit expressament, sense perjudici que per a determinats col·lectius es pugui imposar reglamentàriament l'obligació de relacionar-se per mitjans electrònics (art. 27.6 Llei 11/2007 i art. 43.2 LRJPCat). En aquest punt cal tenir en compte que l'article 43.1 de la LRJPCat inten-

ta potenciar l'ús dels mitjans electrònics, quan determina que les administracions catalanes han d'utilitzar amb caràcter preferent aquests mitjans, sense perjudici dels drets dels ciutadans a utilitzar-ne d'altres.

En tot cas, el sistema de notificació electrònica ha de permetre acreditar la data i l'hora en què es produeixi la posada a disposició de l'interessat de l'acte objecte de notificació, i també la d'accés al contingut, moment a partir del qual la notificació s'entén practicada a efectes legals.

Rebuig telemàtic

Pel que fa a les notificacions per mitjans electrònics, l'article 28.3 de la Llei 11/2007 ha previst expressament el "rebuig telemàtic". Aquest precepte disposa que, quan havent-hi constància de la posada a disposició del destinatari de la notificació electrònica (per exemple, des que figura en la safata d'entrada de correus electrònics) transcorren deu dies naturals sense que s'accedeixi al contingut de la notificació i no es constata la impossibilitat tècnica o material de l'accés, s'entén que la notificació ha estat rebutjada amb els efectes previstos en l'article 59.4 de la LRJPA, és a dir, amb l'equiparació a la notificació practicada corresponent.

4.4.6. Notificacions per edictes

L'article 59.5 de la LRJPA disposa –en la seva redacció donada per la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del Sector Públic i altres mesures de reforma administrativa– que, quan els interessats en un procediment siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o el mitjà de notificació, o bé quan, intentada la notificació, no s'hagi pogut practicar, aquesta notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat en el Butlletí Oficial de l'Estat (BOE). Així doncs, en la regulació vigent és preceptiva la publicació de l'anunci al BOE, si bé el mateix precepte afegeix que, amb caràcter facultatiu, les administracions poden publicar un anunci en el butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província, en el tauler d'edictes de l'Ajuntament de l'últim domicili de l'interessat o del consolat o secció consular de l'ambaixada corresponent o en els taulers als quals es refereix l'art. 12 de la Llei 11/2007 (seu electrònica corresponent, a la qual es refereix també l'art. 58.4 de la LRJPCat).

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.

L'art. 59.5 de la LRJPA conclou que les administracions públiques poden establir altres formes de notificació complementàries a través de la resta de mitjans de difusió, que no exclouran, però, l'obligació de publicar l'anunci corresponent al BOE. En aquesta línia de reforçar la publicitat de l'activitat administrativa, i de conformitat amb el principi de transparència, la tendència actual és la de potenciar l'ús de la seu electrònica (art. 58.2 i 58.3 de la LRJPCat).

Val a dir que la 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 Constituional²³ afegeix que, en el cas de notificacions de sancions administratives, hi ha un especial deure de diligència de l'Administració d'intentar la notificació en el domicili d'altres registres públics.

⁽²³⁾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 butlletí oficial pot lesionar drets o interessos legítims, segons el que preveu l'article 61 de la LRJPA. 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 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.

4.5. La publicació

L'article 59.6 de la LRJPA disposa que la publicació, en els termes previstos en l'article 60 de la mateixa llei, substitueix la notificació personal i provoca els mateixos efectes, en uns casos concrets. L'article 58.4 de la LRJPCat conté aquesta mateixa previsió. A diferència del que hem vist en la notificació per edictes, la publicació no té un caràcter residual en el sentit que abans s'hi ha d'haver intentat la notificació personal. La publicació, doncs, està prevista per

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.

a supòsits en els quals, per la naturalesa de l'acte o les circumstàncies que concorren, directament s'acudeix a la publicació, en substitució de la notificació personal.

Els casos en els quals és procedent la publicació, i que estan indicats en l'article 59.6 de la LRJPA, i en termes semblants en l'article 58.4 de la LRJPCat, són els 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.

b) 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.

c) 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 lloc o mitjà emprat en les successives publicacions, i manquen de validesa les que es portin a terme en llocs diferents.

A més dels supòsits vistos, l'article 60 de la LRJPA –i de manera semblant l'article 58.1 de la LRJPCat– afegeix que els actes administratius són també objecte de publicació:

a) Quan així ho determinen les normes reguladores de cada procediment. Així passa normalment, per exemple, en les declaracions d'impacte ambiental.

b) Quan així ho aconsellen raons d'interès públic apreciades per l'òrgan corresponent.

L'article 60.2 de la LRJPA 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 58.2 de la LRJPA (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 60.2 de la LRJPA remet al que preveu a aquest efecte l'article 58.3 de la LRJPA.

Pel que fa a la publicació d'actes que contenen elements comuns, l'article 60.2 de la LRJPA disposa que es poden publicar d'una 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 61 de la LRJPA 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 un ciutadà 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. Entre aquests instruments que permeten reaccionar en via administrativa i amb caràcter previ a l'exercici d'accions judicials, tenim d'una banda els procediments de revisió d'actes administratius (revisió d'ofici i recursos administratius) i de l'altra les reclamacions prèvies a l'exercici d'accions civils i laborals.

Com és natural, aquests mitjans d'impugnació s'acostumen a exercir quan l'interessat considera –encertadament o no– que l'actuació 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 62.1 de la LRJPA, 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.
- b) Els dictats per 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 quan es manca dels requisits essencials per a fer-ne l'adquisició. 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 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 63 de la LRJPA. 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 63.2 de la LRJPA 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.

Vegeu també

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

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 63.3 de la LRJPA 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.

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.

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 alegacions durant el procediment. En cas contrari, és a dir si va poder fer alegacions 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.

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 102 de la LRJPA, relatiu als actes o disposicions nuls, per haver incorregut en algun dels vicis de l'article 62, 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 102.3 de la LRJPA 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 62.1 de la LRJPA.
- 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 102 de la LRJPA 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 102.1 de la LRJPA 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 102.5 de la LRJPA disposa que la resolució (s'hi ha d'entendre *i la notificació*) s'ha de dictar en el termini de tres mesos. L'incompliment d'aquest termini produeix un dels dos efectes següents:

- 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 106 de la LRJPA determina que les facultats de revisió (que inclou la revisió d'actes nuls de l'article 102 de la LRJPA, però també la declaració de lesivitat de l'article 103 de la LRJPA i la revocació d'actes de l'article 105 de la LRJPA) 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 62.1 de la LRJPA, 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 102.4 de la LRJPA permet a les administracions que, en la resolució per la qual declaren 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 l'article 139 i següents de la LRJPA. 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 102 de la LRJPA. 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 103 de la LRJPA. 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 63 de la LRJPA), 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 62.1 de la LRJPA. 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. 44.2 LRJPA 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 contencios no és la persona a qui es notifica l'acte, sinó la mateixa Administració que el va dictar²⁴.

⁽²⁴⁾Sentència de 27 de juliol del 2007 del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, secció 4a., recurs 907/1999, en un procediment de lesivitat instant 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 105.1 de la LRJPA, i només opera en l'àmbit dels actes 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 105.1 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 106 de la LRJPA, 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 105.1 de la LRJPA, 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'ídèntiques 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 105.2 de la LRJPA, 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 refugii 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 peticionarios 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 62.1 de la LRJPA, o en qualsevol infracció de l'ordenament, és a dir en els vicis d'anul·labilitat de l'article 63 de la LRJPA.

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 resolen 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 107 al 113 de la LRJPA, 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 LRJPA 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. 107.1 LRJPA), excepte 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 32 de la LRJPA exigeix que s'acrediti.

L'acte impugnat ha de ser la resolució definitiva del procediment, o bé un acte de tràmit qualificat (art. 107.1 LRJPA). Contra les disposicions administratives (reglaments) no es pot interposar recurs administratiu, sense perjudici de ferne la impugnació indirecta mitjançant la interposició de recurs contra actes d'aplicació del reglament, fonamentat en la nul·litat d'aquest reglament (art. 107.3 LRJPA). En aquest cas, el recurs indirecte es pot interposar davant l'òrgan autor del reglament. Però la jurisprudència²⁵ 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 real decret del Consell de Ministres amb motiu d'un acte administratiu dictat per una altra administració diferent de la de l'Estat.

Pel que fa a la presentació del recurs, el lloc pot ser qualsevol dels registres previstos en l'article 38.4 de la LRJPA. 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 70 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. 110.1.b LRJPA).

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 111 de la LRJPA, 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 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 138.1 de la LRJPA, que impedeix executar la sanció fins que no exhaurix la via administrativa, amb la resolució del recurs d'alçada.

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 111 de la LRJPA 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

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.

⁽²⁵⁾Sentència de 30 de desembre del 2005 del Tribunal Suprem, secció 7a., recurs 2/2003, relativa a un real decret estatal aplicat en l'acte administratiu impugnat, dictat per una universitat pública en matèria de personal.

Article 108 de la LRJPA

L'article 108 de la LRJPA disposa que contra els actes fermes en via administrativa només és possible el recurs extraordinari de revisió en els casos previstos en l'article 118.1.

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 111.2 de la LRJPA:

- a) Que l'execució pugui causar perjudicis d'impossible o difícil reparació.
- b) Que el recurs es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de l'article 62.1 de la LRJPA.

L'article 111.3 de la LRJPA afegeix que la sol·licitud de suspensió s'entén estimada si en trenta dies hàbils –termini que no coincideix amb el d'un mes, sinó que és lleugerament superior– no s'ha notificat la resolució sobre la suspensió. I l'article 111.4 de la LRJPA 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 111.4 de la LRJPA 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 111.5 de la LRJPA finalitza advertint de la necessitat de publicar en el butlletí oficial l'acord de suspensió si es tracta d'actes amb una pluralitat indeterminada de persones interessades.

Continuant amb el contingut de l'escrit de recurs, aquí també regeix el principi antiformalista, com demostra l'article 110.2 de la LRJPA, en el qual es disposa que l'error en la qualificació del recurs presentat pel ciutadà no és obstacle per a fer-ne la tramitació, sempre que se'n dedueixi el vertader caràcter.

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.

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 42.4 de la LRJPA, que ja hem vist en abordar la sol·licitud que inicia el procediment en el subapartat 2.1.4.

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 112 de la LRJPA, 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 que estimin pertinents. Sobre què s'ha d'entendre per *documents nous*, l'article 112.3 de la LRJPA 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 podien haver aportat durant la tramitació de l'expedient originari, previ al recurs.

En segon lloc, l'article 112.2 de la LRJPA 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, 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 113.1 de la LRJPA 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, cosa que podria passar, per exemple, en el cas d'un recurs extemporani o presentat per una persona no legitimada. Quan es detecta un vici formal en la tramitació del procediment, que impedeix resoldre sobre el fons de l'assumpte, l'article 113.2 de la LRJPA 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 67 de la LRJPA, que es refereix a la possibilitat de convalidar actes anul·lables per defectes de forma.

Finalment, l'article 113.3 de la LRJPA 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, han de ser oïts 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 114 de la LRJPA configura el recurs d'alçada com un recurs ordinari –aquest era el nom que tenia 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 114.1 de la LRJPA disposa que els tribunals i òrgans de selecció del personal i altres que actuen amb autonomia funcional –com és ara els tribunals o comissions de valoració en processos de selecció de funcionaris– es consideren òrgans dependents de l'òrgan al qual estan adscrits o 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. 109.a LRJPA 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 ordinari, 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 114.2 de la LRJPA 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, juntament amb un informe i l'expedient en el termini de deu dies.

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. Si l'acte impugnat no és exprés, el termini és de tres mesos, a comptar des de l'endemà del dia en què es produeixen els efectes del silenci. Transcorreguts aquests terminis sense interposar el recurs, la resolució és ferma amb caràcter general, de manera que en principi esdevé inatacable.

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 –que amb caràcter ordinari és d'un mes– 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 administratius, per als quals la LRJPA ha previst un termini de tres mesos, tant en el cas del recurs d'alçada com en el de reposició. Doncs bé, en relació amb la interpretació d'aquest termini per a la impugnació dels actes no expressos, cal tenir en compte 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 conseqüent silenci administratiu, l'acció per a impugnar no caduca, de manera que el termini d'interposició del recurs contra actes no expressos continuaria obert fins i tot més enllà de superar-se els tres mesos previstos. Una mostra d'aquesta doctrina del Tribunal Constitucional la tenim en la STC 149/2009, i ha estat aollida 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 recentment, el Tribunal Constitucional ha reiterat aquest criteri en la STC 52/2014, que si bé es refereix al termini per interposar el recurs contencións 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 serien plenament traslladables al cas dels recursos administratius, i en particular el recurs d'alçada.

Una vegada interposat el recurs d'alçada, al cap de tres mesos es pot entendre desestimat, amb excepció del cas del doble silenci previst en el segon paràgraf de l'article 43.2 de la LRJPA 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.

L'article 115.3 de la LRJPA 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 118.1 de la LRJPA, 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 s'ha produït una certa confusió, provocada per la combinació de l'article 115.3 de la LRJPA i l'article 116.1 de la LRJPA, en el qual 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 Suprem²⁶ s'ha manifestat expressament en aquest mateix sentit. Tal com exposa el Tribunal Suprem en aquesta sentència, el que preveu l'article 116.1 de la LRJPA és una regla general del recurs de reposició per a impugnar els actes que exhaureixen la via administrativa, indicats en l'article 109 de la LRJPA; regla general que decau enfront de la regla especial de l'article 115.3 de la LRJPA, 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.

(26) Sentència recurs 470/2007, de 25 de febrer del 2011, 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.

5.3.5. El recurs potestatiu de reposició

Com hem avançat, l'article 116.1 de la LRJPA 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 el silenci administratiu (art. 116.2 LRJPA).

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 tres mesos si no ho és (art. 117.1 LRJPA), si bé en aquest darrer cas, com hem exposat en el recurs d'alçada, el termini és indefinit segons ha declarat la jurisprudència. Un cop transcorregut el termini per a interposar recurs de reposició sense haver-lo presentat, es pot interposar recurs contenciós admi-

nistratiu, 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 118.1 de la LRJPA.

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. 116.1 LRJPA), i el termini màxim per a resoldre aquest recurs és solament d'un mes (art. 117.2 LRJPA). 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. 117.3 LRJPA), ni tampoc el recurs d'alçada.

En definitiva, la idea és que contra qualsevol acte administratiu només sigui possible interposar un sol recurs administratiu 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 108 i 118.1 de la LRJPA i 78 de la LRJPCat. Aquest recurs correspon resoldre'l al mateix òrgan que va dictar l'acte impugnat (art. 118.1 LRJPA).

Com que es tracta d'un recurs extraordinari, s'ha de fonamentar en uns motius taxats previstos en l'article 118.1 de la LRJPA, 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 tard²⁷. Aquestes circumstàncies taxades són:

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.

⁽²⁷⁾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.

b) Que apareguin documents de valor essencial per a la resolució de l'assumpte que, encara que siguin posteriors, evidenciïn 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 62.1.d de la Llei 30/1992, 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 118.2 de la LRJPA disposa que, per a la primera causa, el termini és de quatre anys a partir de 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 118.3 de la LRJPA precisa que la possibilitat d'interposar aquest recurs de revisió no perjudica el dret dels interessats a instar procediments de revisió d'actes nuls o de revocació d'actes conforme als articles 102 i 105 de la LRJPA respectivament, accions que no són subjectes a termini.

L'article 119 de la LRJPA 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 118.1.

b) Quan s'han desestimat prèviament recursos substancialment iguals.

L'article 119.1 de la LRJPA 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. 119.3 LRJPA).

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.

Reclamació econòmica administrativa

La reclamació econòmica administrativa és un recurs administratiu especial per a l'àmbit tributari, que té en comú amb els recursos administratius ordinaris que es presenta amb caràcter previ a la via jurisdiccional.

Amb aquesta reclamació es poden impugnar liquidacions provisionals i definitives, resolucions de sol·licitud de rectificacions d'autoliquidacions, sancions tributàries, entre altres actes sempre en matèria tributària.

Ara bé, la normativa tributària disposa que, contra aquells actes que són susceptibles de reclamació econòmica administrativa, es pot interposar amb caràcter previ el recurs de reposició davant el mateix òrgan de l'Administració tributària que va dictar l'acte impugnat, en el termini d'un mes, que és també el termini per a resoldre aquest recurs, transcorregut el qual es produeix un silenci desestimatori.

La regulació de la reclamació econòmica administrativa la tenim en la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària. La LRJPA empara expressament aquest tipus de reclamació, ja que en l'article 107.4 disposa que les reclamacions econòmiques administratives s'han d'ajustar als procediments establerts per la legislació específica, i la disposició addicional cinquena de la LRJPA determina que la revisió d'actes en via administrativa en matèria tributària s'ha d'ajustar al que disposa la Llei general tributària i les disposicions dictades en el desenvolupament i aplicació d'aquesta llei.

Les reclamacions prèvies a l'exercici d'accions civils i laborals

Amb caràcter general les administracions actuen sotmeses al dret administratiu, i també com a regla general els seus actes són revisats per la jurisdicció contenciosa administrativa. No obstant això, a vegades les administracions

per a aconseguir les seves finalitats es valen d'altres branques de l'ordenament jurídic, com és el cas del dret civil, laboral o mercantil. En aquests supòsits, els jutges i tribunals contenciosos administratius no tenen competència per a revisar aquests actes, perquè s'escapen de la seva jurisdicció.

Per tant, si l'Administració actua sotmesa al dret privat, per a revisar aquesta actuació és competent la jurisdicció civil; i si actua sotmesa al dret laboral, correspon a la jurisdicció social. Però abans d'articular una acció judicial civil o laboral contra una administració, l'article 120.1 de la LRJPA i l'article 80 de la LRJPCat disposen que s'ha de formular una reclamació en via administrativa, excepte en els supòsits que aquest requisit estigui exceptuat per una disposició amb rang de llei.

La reclamació prèvia a la via judicial permet a l'Administració conèixer la pretensió de l'interessat, de manera que se li ofereix la possibilitat de resoldre directament el litigi i evitar l'acció judicial. L'article 121 de la LRJPA disposa que aquestes reclamacions prèvies interrompen el termini per a interposar les accions judicials corresponents, que no es poden plantejar fins que l'Administració no resolgui la reclamació prèvia, o fins que s'entengui desestimada per silenci administratiu. Quan l'Administració resol la reclamació, no pren com a base el dret administratiu sinó el civil o el laboral, segons que correspongui.

6. El procés contencións 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 contencións

Abans d'entrar de ple en l'anàlisi del procés contencións en sentit estricte, es fa necessari subratllar que, a diferència del que passa en el procediment administratiu tramitat per les administracions, en el procés contencións 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, però, 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. Així doncs, els funcionaris que interposin recursos contenciosos per defensar els seus drets estatutaris, caldrà que ho facin també representats per advocats, si bé cal avançar que en contrapartida a la pèrdua d'aquest privilegi que tenien anteriorment, se'ls va eximir del pagament de la taxa judicial que havia introduït amb caràcter general la Llei 10/2012 (art. 4.1.d).

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 impugnabile

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

- 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. 107.3 LRJPA), 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-lo²⁸.

⁽²⁸⁾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. 52.1 LRJPA). D'acord amb això, el **termini per a interposar el recurs contencions 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 el subapartat 4.3.1 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 concloent 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 2/5/2012, el termini de dos mesos per a interposar el recurs finalitza el 2/7/2012. No obstant això, en cas d'interposar-se el 3/7/2012, 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 contencions 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 finalment l'ha admès de manera pacífica la jurisprudència²⁹.

(29) Sentència de 31 d'octubre del 2008 del Tribunal Suprem, recurs 3170/2003.

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).

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 jurisprudència³⁰ 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.

⁽³⁰⁾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 109 de la LRJPA conté la llista d'actes que esgoten 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. 107.1 LRJPA), 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 el 2010 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 com-

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 en el subapartat 4.4.2, 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 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 corresponent³¹.

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 5.3.5 d'aquest mòdul.

⁽³¹⁾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 4.3.1 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 contencios és compatible amb els interdictes per a la tutela de la possessió (art. 125 LEF) davant la jurisdicció civil, segons ha declarat el Tribunal Suprem³² de manera reiterada.

⁽³²⁾Sentència de 10 de novembre del 2009 del Tribunal Suprem, secció 6a., recurs 1754/2006.

Pel que fa al termini d'interposició del recurs contencios, 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 contencios 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 contencios 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 contencios –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), afegit pel Reial decret llei 1/2015, de 27 de febrer, que ha donat un nou redactat a l'art. 4. 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 contencios 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.

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. 111 LRJPA). 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 paralitzar 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 jurisprudencial³³, 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.

⁽³³⁾ 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, demanada a l'empara de l'article 135 LJCA.

6.3. La instrucció del procés contencións 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, desta-

ca 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 contencións 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 contencións 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 formulí 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 contencións, 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 justi-

ficació de les quals es poden esgrimir tots els motius que es considerin oportuns, fins i tot noves al·legacions que no s'hagin plantejat prèviament davant l'Administració. Així, és perfectament lícit afegir en la demanda al·legacions 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 dóna 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 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 contencions.

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.).

Vegeu també

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

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 més recent, 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 abreujat, 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 administratiu. 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 contencions –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. 107.3 de la LRJPA, 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 legitimitat 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 legitimitat 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 desestimàtores 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 LRJPA s'hi refereix com a motiu d'anul·labilitat dels actes en l'article 63, 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 LJ-

CA), de forma equivalent al que preveu l'article 32.3 de la LRJPA, 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'oïr 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'oïr les parts, pot dictar sentència desestimatòria, 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 comuniqui 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 88 de la LRJPA. 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 62.1.g de la LRJPA, 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'empара 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 procés³⁴.

⁽³⁴⁾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.

ment 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 jurisprudència³⁵ 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 contencións 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.

⁽³⁵⁾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.

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 indègudament 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

⁽³⁶⁾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.

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 instància³⁶.

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 domicilis 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 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 alegacions 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 té tres modalitats:

- 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).

Recurs de cassació comú o ordinari

La regulació d'aquest recurs la trobem en els articles del 86 al 95 de la LJCA. L'article 86 de la LJCA disposa que aquest recurs el poden interposar contra les sentències dictades en els casos coneguts en única instància –és a dir no en apel·lació– l'Audiència Nacional o tribunals superiors de justícia, exceptuats els següents:

- a) qüestions de personal, llevat que afectin el naixement o extinció de la relació de funcionaris, cas en què sí que és admissible la cassació;
- b) les recaigudes en assumptes que no excedeixin els 600.000 euros, excepte que es tracti del procediment especial de drets fonamentals;
- c) les dictades en el procediment subespecial del dret fonamental de reunió de l'article 122 de la LJCA;
- d) les dictades en matèria electoral.

L'article 86.3 de la LJCA afegeix que sempre s'admet la cassació en casos de disposicions de caràcter general.

Aquest recurs s'ha de fonamentar en infracció de normes de dret estatal o comunitari europeu que sigui rellevant i determinant per al veredicte impugnat, sempre que hagin estat invocats en el procés o hagin estat considerats per la sala que va dictar la sentència. Per tant, si el que s'ha infringit és el dret autonòmic, el Tribunal Superior de Justícia culmina l'organització judicial i és l'encarregat d'unificar la interpretació d'aquest dret de la comunitat autònoma, cosa que es pot fer per mitjà del recurs de cassació per a la unificació de doctrina.

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. 87.3 LJCA).

Recurs de cassació per a la unificació de doctrina

Amb aquest recurs es permet la impugnació davant el Tribunal Suprem –o davant els tribunals superiors de justícia en el cas d'unificació de doctrina autonòmica de l'article 99 LJCA– de sentències que, malgrat no tenir accés al recurs de cassació ordinari per raó de la quantia, posen de manifest una contradicció jurisprudencial en supòsits gairebé idèntics, que la LJCA considera que s'ha de resoldre pel tribunal més alt, a fi d'harmonitzar els criteris jurisprudencials divergents mitjançant la creació de doctrina legal, a fi de garantir el principi d'interpretació uniforme de l'ordenament jurídic estatal segons preveu l'article 123 de la CE (Sentència de 26 d'abril del 2012 del Tribunal Suprem, secció 3a., recurs 3981/2011). En aquesta mateixa sentència el Tribunal Superior recorda que qui promou el recurs ha d'argumentar, no solament sobre la contradicció entre sentències, sinó també sobre la doctrina que entén que ha de prevaldre.

El pronunciament amb el qual es resol aquest recurs no afecta les situacions jurídiques de les sentències precedents que s'han invocat, però sí que declara que hi ha lloc al recurs, cassa la sentència impugnada i pot modificar les declaracions i les situacions originades per la sentència combatuda (art. 98 LJCA).

Pel que fa al recurs de cassació per a la unificació de doctrina autonòmica, l'article 99 de la LJCA disposa que és procedent contra sentències dels tribunals superiors de justícia en què hi ha diferents sales contencioses administratives (per exemple Andalusia) o quan tenen diverses seccions (per exemple Catalunya), i que es produís la contradicció entre unes i altres. Aquest recurs només es pot fonamentar en infracció de normes autonòmiques (art. 99.1), i el resol el tribunal superior de justícia en què s'ha produït la contradicció (article 99.3).

Recurs de cassació en interès de la llei

Aquest recurs, regulat en els articles 100 i 101 de la LJCA, té la finalitat exclusiva de formar doctrina legal, sense incidir en la situació jurídica originada per la sentència impugnada. Les sentències susceptibles d'aquest recurs són les dictades en única instància pels jutjats i jutjats centrals contenciosos administratius, dels tribunals superiors de justícia o de l'Audiència Nacional, sempre que no siguin susceptibles de cap altre recurs.

Només tenen legitimació per a interposar aquest recurs les administracions, i no solament cal al·legar que la sentència impugnada és errònia, sinó que cal acreditar que és greument danyosa per a l'interès general.

En el recurs de cassació en interès de la llei estatal (art. 100 LJCA) només es pot jutjar la correcta interpretació i aplicació de normes estatals que han estat determinants en la decisió. L'article 100.7 de la LJCA disposa que la sentència ha de respectar la situació particular de la sentència impugnada, i si el Tribunal Suprem estima el recurs, ha de fixar la doctrina legal, s'ha de publicar en el BOE i vincula a tots els jutges i tribunals inferiors en grau.

Pel que fa al recurs en interès de la llei autonòmica, previst en l'article 101 de la LJCA, és similar a l'estatal però limitat a les sentències dictades en única instància pels jutjats contenciosos administratius, i en les quals l'error s'ha produït en l'aplicació d'una norma autonòmica.

A banda dels recursos vistos, en el marc del procés contencións hi ha altres mecanismes d'impugnació, com és el cas del recurs de revisió, si bé únicament per als supòsits taxats de l'article 102 de la LJCA, que tenen una certa semblança amb els previstos en l'article 118 de la LRJPA. Una altra opció la tenim amb l'incident de nul·litat d'actuacions, regulat en els articles 238 i següents de la LOPJ, i també previst per a uns supòsits taxats. A l'últim, cal tenir present també la possibilitat de sol·licitar l'aclariment i correcció de resolucions judicials, la qual no és pròpiament un recurs, però sí que permet revisar i corregir els errors manifestos en què ha pogut incórrer una resolució judicial. La regulació d'aquesta possibilitat es troba en els articles 214 de la LEC i 267 de la LOPJ.

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'han exposat els canvis recents imposats per la normativa comunitària, relatius a la simplificació administrativa.

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 contencións 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 contencións, 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. Quines són les mesures de simplificació administrativa que pretenen substituir el sistema d'autorització administrativa?
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 en interès de la llei té per finalitat...

Solucionari

1. Les comunicacions prèvies i les declaracions responsables (art. 71 bis LRJPA).
2. L'article 32.3 de la LRJPA exigeix que la representació s'acrediti formalment en quatre supòsits concrets:
 - presentació de sol·licituds;
 - interposició de recursos;
 - desistiment d'accions i
 - renúncia a drets.
3. De conformitat amb l'article 58.2 de la LRJPA,...
 - 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. Aquest recurs té la finalitat exclusiva de formar doctrina legal, sense incidir en la situació jurídica originada per la sentència impugnada.

Abreviatures

CE: Constitució espanyola

CC: Codi civil

DF: disposició final

EAC: Estatut d'autonomia de Catalunya

LEC: Llei d'enjudiciament civil

LEF: Llei d'expropiació forçosa

LGT: Llei general tributària

LPA: Llei de procediment administratiu de 1958

LOPJ: Llei orgànica del Poder Judicial

LRJPA: Llei 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.