
L'acte administratiu

PID_00237806

Vicenç Aguado i Cudolà
Montserrat Cuchillo i Foix
Josep Mir Bagó
Carles Pareja Lozano
Marc Vilalta Reixach

Temps mínim de dedicació recomanat: 7 hores



Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. L'acte administratiu.....	7
1.1. Concepte i tipologia dels actes administratius	7
1.1.1. Concepte d'acte administratiu	7
1.1.2. Elements dels actes administratius	10
1.1.3. Tipologia dels actes administratius	15
1.2. L'eficàcia dels actes administratius	18
1.2.1. El requisit de la notificació o la publicació dels actes	19
1.2.2. L'eficàcia demorada i la retroactivitat dels actes	24
1.2.3. La suspensió de l'eficàcia dels actes administratius	25
1.3. El silenci administratiu	29
1.3.1. L'obligació de resoldre i de notificar: l'àmbit d'aplicació, els terminis per a fer-ho i els supòsits de suspensió	30
1.3.2. El silenci positiu i el silenci negatiu: supòsits d'aplicació	32
1.3.3. L'acreditació del silenci administratiu	35
2. Validesa i invalidesa dels actes administratius.....	37
2.1. La teoria de les nul·litats i la validesa dels actes administratius	37
2.2. La teoria de les nul·litats i la seva modulació en l'ordenament jurídic	39
2.3. Els supòsits de nul·litat de ple dret	40
2.3.1. Els actes que lesionen els drets i les llibertats fonamentals susceptibles d'empara constitucional	42
2.3.2. Els actes dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori	42
2.3.3. Els actes que tenen un contingut impossible	43
2.3.4. Els actes que constitueixen una infracció penal o que es dicten a conseqüència d'aquesta	43
2.3.5. Els actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment establert	45
2.3.6. Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen drets o facultats sense reunir els requisits essencials per a adoptar-los	46
2.3.7. Els actes declarats nuls de ple dret per una llei	47

2.4.	Els supòsits d'anul·labilitat	47
2.5.	Les previsions de la LPAC relatives a la conservació, la conversió i la convalidació dels actes administratius	49
3.	Anul·lació i revocació.....	50
3.1.	La revisió d'ofici dels actes administratius	51
3.1.1.	El concepte de revisió d'ofici	51
3.1.2.	L'evolució històrica	52
3.1.3.	El fonament doctrinal i constitucional	53
3.1.4.	Els requisits d'actuació de la revisió d'ofici: els actes nuls de ple dret i les disposicions generals	55
3.1.5.	El procés de lesivitat	57
3.2.	La revocació dels actes administratius	58
3.2.1.	El concepte de revocació	58
3.2.2.	L'evolució històrica	59
3.2.3.	La fonamentació constitucional i doctrinal	59
3.2.4.	Els requisits d'actuació de la revocació	60
3.2.5.	La revocació d'actes favorables i declaratius de drets	61
3.2.6.	La posició jurisprudencial	62
3.2.7.	La correcció d'errors	63
4.	La coacció administrativa.....	65
4.1.	Concepte i manifestacions de la coacció administrativa	65
4.2.	El privilegi d'execució forçosa dels actes administratius	66
4.3.	La utilització dels mitjans d'execució forçosa	67
4.4.	L'estudi dels diferents mitjans d'execució forçosa	68
4.4.1.	El constrenyiment sobre el patrimoni	68
4.4.2.	L'execució subsidiària	70
4.4.3.	Les multes coercitives	72
4.4.4.	La compulsió sobre les persones	73
4.5.	La coacció directa	74
Resum.....		77
Activitats.....		79
Exercicis d'autoavaluació.....		79
Solucionari.....		82
Glossari.....		83
Bibliografia.....		86

Introducció

Aquest mòdul té com a objectiu l'estudi de l'acte administratiu, com a figura en la qual es concreta l'activitat més característica de les administracions públiques quan exerceixen potestats públiques. S'hi analitzen els aspectes fonamentals de l'acte administratiu:

- a) Les característiques i els requisits dels actes administratius
- b) Les seves qualitats o atributs jurídics
- c) Els motius que poden donar lloc a la seva eliminació
- d) El procediment perquè l'Administració la dugui a terme

Així mateix, s'hi estudien els instruments de què disposen les administracions públiques per a aconseguir l'acompliment de les obligacions derivades dels seus actes, a través de la utilització dels seus propis mitjans d'execució forçosa.

Objectius

En aquest mòdul trobareu el contingut i les eines procedimentals indispensables per a assolir els objectius següents:

- 1.** Estudiar el concepte d'acte administratiu, com a figura més característica en la qual es concreta l'activitat de l'Administració quan aquesta es produeix en exercici de les seves potestats públiques.
- 2.** Analitzar els diversos elements que integren els actes administratius, les seves modalitats i les característiques fonamentals.
- 3.** Determinar els diferents requisits que han de reunir els actes administratius per a la seva eficàcia, i també els supòsits en què es pot suspendre aquesta eficàcia.
- 4.** Estudiar les característiques, el règim jurídic i els efectes del silenci administratiu, com a alternativa a l'acte administratiu en els supòsits d'inactivitat de l'Administració.
- 5.** Examinar els efectes de l'existència de vicis jurídics en els actes administratius, estudiant la teoria de les nul·litats i la distinció entre els supòsits d'anul·labilitat i nul·litat absoluta.
- 6.** Estudiar els instruments de què disposa l'Administració per a revisar els seus actes que continguin infraccions de l'ordenament jurídic.
- 7.** Conèixer els mitjans que pot fer servir l'Administració per a aconseguir el compliment o l'execució de les seves resolucions, i també el règim jurídic aplicable a la utilització d'aquests mitjans.

1. L'acte administratiu

1.1. Concepte i tipologia dels actes administratius

1.1.1. Concepte d'acte administratiu

La figura de l'acte administratiu és una creació abstracta de la ciència juridicoadministrativa, amb la qual es vol identificar tota possible manifestació de voluntat de l'Administració –excepte les que s'integren en altres categories jurídiques– susceptible d'incidir en el patrimoni jurídic dels particulars.

La principal raó de ser d'aquesta figura és integrar en pautes jurídiques tota l'activitat de l'Administració, i així fer-ne possible el control jurídic, tant davant de la mateixa Administració com dels tribunals competents.

Entre molts altres exemples són actes administratius una llicència de construcció, l'autorització d'obertura d'una escola per a impartir ensenyaments reglats, una multa de circulació, l'ordre de tancament d'una indústria contaminant, l'atorgament d'una subvenció per a la rehabilitació d'habitatges o el nomenament d'un funcionari.

En un nivell molt genèric es pot definir l'acte administratiu com un acte jurídic que consisteix en una declaració de voluntat de l'Administració. Aquesta definició, però, ha de ser objecte de diverses precisions, ja que, tal com ha estat formulada, a més dels actes administratius, pot incloure altres figures que també expressen una declaració de voluntat de l'Administració¹:

⁽¹⁾Contractes administratius reglaments.

a) D'una banda, cal distingir l'acte administratiu del reglament. Un i altre són declaracions de voluntat de l'Administració. Ara bé, mentre que el reglament és una disposició general, té un contingut normatiu, s'integra en l'ordenament jurídic i té una vigència potencialment indefinida, l'acte expressa una resolució singular que exhaureix els seus efectes jurídics quan es compleix. Aquesta distinció és important, ja que l'acte i el reglament tenen un règim jurídic molt diferent.

Exemple de la diferència entre el reglament i l'acte administratiu

Un cas de Reglament és l'anomenat Reglament d'activitats classificades, que estableix els requisits exigibles per a autoritzar aquelles activitats que tenen la consideració de molestes, nocives, insalubres o perilloses, i també el procediment que s'ha de seguir per atorgar les autoritzacions esmentades.

En canvi, cada autorització atorgada en el marc d'aquest reglament tindrà la consideració d'acte administratiu.

b) D'altra banda, els actes també es distingeixen dels contractes de l'Administració. Uns i altres són declaracions de voluntat amb rellevància jurídica. Ara bé, mentre que els actes són declaracions unilaterals de l'Administració, els contractes, fins i tot els administratius, són negocis jurídics que requereixen, per a perfeccionar-se, la concurrència de voluntats de totes dues parts.

Exemple de la diferència entre el contracte i l'acte de l'Administració

Així, l'atorgament d'una subvenció de l'Administració a una empresa, a fi que dugui a terme determinades millores de caràcter ambiental, és un acte unilateral de l'Administració, tot i que requereix la conformitat del seu destinatari.

En canvi, l'adjudicació que fa un ajuntament a una constructora de les obres de pavimentació d'uns carrers s'ha de formalitzar mitjançant un contracte, cosa que solament és possible amb la concurrència de la voluntat de totes dues parts.

c) En tercer lloc, també cal excloure de l'acte² administratiu les declaracions de voluntat de l'Administració sotmeses a règims jurídics diferents del dret administratiu. La figura de l'acte administratiu s'ha desenvolupat precisament per articular el sotmetiment de l'activitat de l'Administració pública al dret administratiu, i les qualitats jurídiques més rellevants de l'acte són les que expliquen precisament algunes de les diferències més característiques del dret administratiu respecte del dret comú.

⁽²⁾La declaració unilateral de l'Administració, la presumpció de legitimitat i l'executivitat.

Dit d'una altra manera, la producció d'actes administratius implica l'exercici de potestats públiques. Per tant, quan l'Administració actua amb sotmetiment a altres drets, diferents del dret administratiu –civil, mercantil o laboral, per exemple–, cosa cada vegada més freqüent en diversos àmbits, llavors no produeix actes administratius, sinó simples actes jurídics de naturalesa similar a la dels particulars.

Exemple de la diferència entre els actes administratius i els actes sotmesos a altres règims jurídics

Així, el nomenament d'un funcionari és un acte administratiu: és una declaració unilateral de l'Administració que té com a conseqüència l'aplicació del règim estatutari a una nova situació personal. Aquest acte, i també qualsevol eventualitat lligada a aquesta relació funcional, pot ser impugnat davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

En canvi, la contractació per l'Administració d'un treballador en règim laboral no és un acte administratiu, sinó una relació juridicolaboral, i els possibles conflictes que es puguin produir en aquesta relació s'han de plantejar en els tribunals socials, i no pas en els contenciosos administratius.

d) L'acte administratiu l'hem de distingir o diferenciar de l'acte polític del Govern. L'existència o no d'aquesta categoria és un dels punts més polèmics del dret administratiu contemporani.

Cal tenir en compte que l'Administració pública, sobretot la de l'Estat o la de la Generalitat, depèn del Govern, el qual també té assignades altres funcions, a més de les de naturalesa administrativa³.

⁽³⁾Per exemple, les seves relacions amb el Parlament o les relacions internacionals.

Com a conseqüència d'aquesta diversitat de funcions és perfectament habitual que els governs emetin actes administratius, en qualitat de responsables màxims de l'Administració respectiva⁴, al costat d'altres actes de naturalesa diferent, més política que administrativa⁵.

⁽⁴⁾Per exemple, l'atorgament d'autoritzacions o la imposició de sancions, la transcendència de les quals justifica que la competència hagi estat atribuïda al Govern.

El problema que plantegen els actes polítics del Govern és el seu **control jurisdiccional**. Aquest és un punt de debat permanent en els diversos projectes de reforma d'aquesta Llei que s'han succeït en els darrers anys. L'actual LJCA de 1998 estableix que la jurisdicció contenciosa administrativa coneixerà de les qüestions que se suscitin en relació amb la protecció jurisdiccional dels drets fonamentals, els elements reglats i la determinació de les indemnitzacions que fossin procedents, tot això en relació amb els actes de Govern o dels Consells de Govern de les Comunitats Autònomes.

⁽⁵⁾Per exemple, que el Govern de la Generalitat acordí signar un conveni de col·laboració amb un estat federal alemany.

Certament, en el marc constitucional vigent no és admissible l'exclusió de control jurisdiccional respecte de qualsevol tipus d'acte administratiu. Per tant, segons ens diu l'Exposició de Motius de la LJCA de 1998 la Llei assenyala – en termes positius – una sèrie d'aspectes sobre els quals en tot cas sempre serà possible el control judicial, per àmplia que sigui la discrecionalitat de la resolució governamental: els drets fonamentals, els elements reglats de l'acte i la determinació de les indemnitzacions procedents.

Com a principi general, doncs, tota resolució del Govern ha de poder ser impugnada.

Ara bé, si el contingut de la resolució és de naturalesa política i discrecional per al Govern, el control jurisdiccional probablement s'ha de limitar als aspectes procedimentals i formals, i no és admissible que els tribunals vulguin imposar continguts determinats a les resolucions de naturalesa política del Govern. Es tracta, per tant, d'un nivell limitat de control jurisdiccional.

e) Finalment l'acte administratiu també es caracteritza per produir efectes jurídics sobre la situació, els drets o els interessos dels seus destinataris. Una part important de l'activitat administrativa té caràcter preparatori o de tràmit respecte de la resolució final; aquests actes preparatoris o de tràmit sovint no tenen per si mateixos efectes sobre el patrimoni jurídic dels afectats.

Entre molts altres exemples és un acte preparatori, l'adopció de diversos acords municipals d'especial rellevància que requereix un període previ d'informació pública. Aquest tràmit d'informació pública no és en si mateix un acte administratiu, ja que per si sol no implica cap mena de conseqüència jurídica. És simplement un tràmit en el marc d'un procediment més general.

La condició d'acte administratiu sols és aplicable, com a regla general, a les resolucions finals, que són les que generen beneficis o càrregues en els seus destinataris i, per tant, les susceptibles de ser impugnades jurisdiccionalment.

Ateses les acotacions anteriors, podem definir l'acte administratiu com l'acte jurídic unilateral, diferent del reglament, dictat per una Administració pública en exercici de potestats administratives, mitjançant el qual aquesta imposa la seva voluntat sobre les situacions jurídiques dels seus destinataris.

1.1.2. Elements dels actes administratius

Tot acte administratiu està configurat per diversos elements, que han de complir els requisits establerts per l'ordenament jurídic. Els més rellevants són els següents:

1) En primer lloc, els elements subjectius:

a) L'**autoritat administrativa** que dicta l'acte.

Cal que tot acte sigui dictat per l'Administració competent per a fer-ho i, dins seu, per l'òrgan també competent, que ha d'actuar mitjançant el seu titular legítim. L'incompliment de les regles de competència pot ser motiu de nul·litat de l'acte, com veurem més endavant.

Vegeu també

Vegeu el supapartat 2.3 d'aquest mòdul didactic.

Així, l'acte d'atorgament d'una llicència de construcció competeix a l'Administració municipal, és a dir, a l'ajuntament; i, dins seu, l'òrgan competent per a emetre aquest acte és l'alcalde, llevat que hagi delegat aquesta competència en algun altre òrgan municipal. Ateses aquestes regles, l'acte no serà vàlid si l'emetés una administració diferent –un consell comarcal, per exemple– o un òrgan diferent dins de l'ajuntament –el ple, per exemple.

L'òrgan competent

L'article 34.1 de la LPAC requereix expressament que els actes administratius que dictin les administracions públiques els ha de produir l'òrgan competent.

b) El *destinatari* de l'acte administratiu, és a dir, la persona o les persones a les quals afecta directament el contingut de l'acte.

La persona o les persones afectades per l'acte administratiu tenen la condició jurídica de persones interessades. És important determinar l'abast d'aquest concepte, ja que les persones interessades han de ser cridades per l'Administració a participar en el procés d'elaboració de l'acte, d'acord amb el procediment corresponent, tenen dret a rebre les notificacions pertinents, i estan legitimades per a recórrer-lo.

Segons l'**article 4 de la LPAC**, en un acte administratiu les persones interessades ho poden ser per tres motius o circumstàncies:

- Les persones que promouen la producció de l'acte, com a titulars de drets o interessos⁶.
- Les persones titulars de drets que puguin resultar afectades per l'acte, encara que no hagin pres cap iniciativa ni s'hagin presentat en el procediment corresponent⁷. En la mesura en què constati l'existència d'aquestes persones, l'Administració els ha de donar el tracte d'interessades, encara que no es presentin per iniciativa pròpia.
- Finalment, també són interessades les persones que siguin titulars de simples interessos en l'acte projectat i que es presenten en el procediment abans que s'hagi pres una resolució definitiva.

⁽⁶⁾Per exemple, el propietari d'un solar que demana llicència per a construir-hi una casa; o el propietari d'un edifici que en demana la declaració de ruïna.

⁽⁷⁾En els exemples anteriors, tindrien la consideració de persona interessada el titular eventual d'un crèdit hipotecari sobre el solar, o els llogaters dels pisos de la finca que es pretén declarar en situació de ruïna.

Continuant amb els mateixos exemples dels paràgrafs anteriors, es podrien trobar en aquesta situació una associació de defensa dels recursos naturals, interessada a limitar l'edificació en la zona afectada, o els propietaris de les finques veïnes de les de l'edifici que es vol declarar ruïnós. Aquestes persones tenen interessos individuals o col·lectius, en relació amb l'acte que s'està produint; ara bé, l'Administració únicament està obligada a reconèixer aquesta condició d'interessades si es presenten en el procediment i fan constar precisament aquesta condició.

Normalment, les persones interessades en un acte administratiu solen ser persones o col·lectius privats. No obstant aquest fet, res no impedeix que siguin entitats públiques⁸.

⁽⁸⁾Així, la Generalitat ha de demanar llicència municipal per a construir un centre d'assistència primària, i els ajuntaments són moltes vegades destinataris de subvencions de la Generalitat.

Per regla general, la condició de persona interessada no varia pel fet que qui ho sigui tingui la condició d'Administració pública; tanmateix, la seva posició serà diferent si l'Administració autora de l'acte ha d'arribar al tràmit de l'execució forçosa, ja que els mecanismes d'autotutela no són eficaços si el seu destinatari també els té.

2) Un segon grup d'elements dels actes administratius són els factors que en legitimen i justifiquen la producció. Els més rellevants són:

a) El **pressupòsit de fet**. Com a regla general, tot acte administratiu s'ha de justificar en l'existència de les **circumstàncies materials** que el legitimen.

A l'hora de dictar l'acte, per tant, l'Administració ha de considerar com a establert que es compleixen els pressupòsits de fet que el legitimen, en el benentès que l'absència d'aquests pressupòsits pot ser motiu per a declarar, si és el cas, la nul·litat de l'acte.

Exemple

Així, doncs, si es tracta de posar una multa, cal que s'hagi produït aquest excés; si es vol declarar la ruïna d'un edifici, cal que estigui efectivament en situació ruïnosa.

b) La finalitat. Tot acte administratiu s'ha de justificar també en l'assoliment d'una determinada finalitat, que no és cap altra que la prevista per l'ordenament jurídic a l'hora d'atribuir a l'Administració la potestat per a dictar l'acte de què es tracti.

Per tant, quan es produeixi un acte, l'Administració ha de procurar que sigui efectivament la resolució adequada per a obtenir les finalitats corresponents. L'incompliment d'aquest requisit pot donar lloc a una desviació de poder, i la seva apreciació pot comportar també l'anul·lació de l'acte.

Nota

L'article 34.2 de la LPAC estableix que el contingut dels actes ha de ser adequat als seus fins.

Els ajuntaments tenen competències d'inspecció i sancionadores per a impedir que una indústria de la localitat aboqui líquids contaminants a la xarxa de clavegueres. L'exercici de les potestats esmentades s'ha de justificar en la finalitat de protegir la xarxa de clavegueres i la qualitat de l'aigua. Cometria una desviació de poder l'ajuntament que manifestés un zel especial en l'exercici d'aquestes potestats amb la finalitat d'aconseguir la clausura de la fàbrica o la seva contribució econòmica a determinades obres d'urbanització del municipi.

Activitat

1.1. En relació amb el tema de l'adequació de l'acte a la seva finalitat i el vici de la desviació de poder llegiu i feu un comentari general i conjunt de les sentències del Tribunal Suprem de 4 de març de 1996 (ref. Ar. 1856), de 7 d'octubre de 1996 (ref. Ar. 7542) i de 14 de desembre de 1996 (ref. Ar. 9022).

c) La motivació. És l'element que serveix per a vincular l'acte als pressupòsits de fet i a la finalitat que el legitimen.

Quan produeix un acte, l'Administració ha d'estar en condicions d'argumentar de manera raonada que aquest acte és efectivament el que més s'adiu amb les concretes circumstàncies de fet i amb l'assoliment de la finalitat que estableix l'ordenament jurídic per a aquests casos.

Nota

L'art. 35 de la LPAC conté una llista dels diversos tipus d'actes que han de ser motivats. Entre altres, s'hi inclouen els següents: els que limiten drets o interessos, els que resolten recursos o els de caràcter discrecional.

D'altra banda, en molts casos aquesta motivació ha de constar de manera expressa en el document de l'acte, cosa que permet, si és el cas, la revisió judicial de la justificació de l'acte en uns pressupòsits de fet concrets i en l'assoliment de les finalitats previstes per l'ordenament jurídic.

Activitat

1.2. En relació amb el tema de la motivació de les resolucions administratives, llegiu i comenteu amb caràcter general les sentències del Tribunal Suprem de 3 de juliol de 2015 (Ar. 3231) i de 31 de maig de 2012 (Ar. 7150).

3) Un tercer element de l'acte administratiu és el seu contingut.

L'acte és una declaració de l'Administració que incideix sobre una determinada situació jurídica. El contingut de la declaració en què consisteix l'acte s'ha d'ajustar a l'ordenament jurídic.

Nota

L'art. 34.2 de la LPAC estableix que el contingut dels actes administratius s'ha d'ajustar a allò que disposa l'ordenament jurídic.

El contingut de l'acte administratiu pot estar prefigurat per la normativa aplicable o bé aquesta pot deixar un marge d'apreciació a l'Administració per a triar entre diverses opcions possibles. Així parlem d'elements reglats i d'elements discrecionals de l'acte.

Ja sabem, per l'estudi de les potestats administratives i de les relacions entre l'Administració i la llei, que les diverses tècniques de control de la discrecionalitat administrativa elaborades per la jurisprudència i la doctrina han permès reduir notablement l'àmbit de discrecionalitat de l'Administració. Però això no impedeix que continuï tenint sentit parlar de l'existència d'elements reglats i elements discrecionals de l'acte administratiu.

Abans de la LJCA de 1956 es distingia entre actes reglats i actes discrecionals. Aquesta distinció significava l'exclusió d'aquests darrers de tot control jurisdiccional. L'evolució doctrinal i jurisprudencial posterior va establir que no hi havia actes que fossin totalment discrecionals, sinó que podien trobar-se elements reglats i elements discrecionals, tal com ha recollit la legislació processal administrativa des de 1956.

a) Els elements reglats de l'acte són aquells la producció i els continguts dels quals són prefigurats íntegrament per la normativa aplicable, de manera que l'Administració s'ha de limitar a comprovar que concorren els requisits preestablerts i a adoptar la decisió predeterminada.

En aquest cas, el **marge de decisió discrecional** de l'Administració és pràcticament inexistent.

Exemple

Seria el cas del reconeixement de triennis d'un funcionari –s'ha de reconèixer si ha transcorregut efectivament el temps requerit– o de l'atorgament d'una llicència de construcció en un solar –s'ha de comprovar si la sol·licitud reuneix les condicions fixades pel planejament.

D'altra banda, el control judicial no planteja problemes especials. Es tracta únicament de comprovar si la decisió administrativa és la que es desprèn de l'aplicació al cas concret de la normativa que la prefigura.

b) Els elements discrecionals de l'acte, en canvi, són aquells en la producció dels quals l'Administració té un important marge de discrecionalitat, ja que ni la seva existència ni el seu contingut no vénen predeterminats per l'ordenament jurídic.

Tant en un exemple com en l'altre, la **resolució administrativa** no és enterament lliure per a l'Administració –per a nomenar el funcionari cal que hi hagi una vacant, que s'hagi convocat la cobertura i que l'aspirant nomenat reuneixi

Exemple

El nomenament d'un funcionari pel sistema de designació lliure o l'acord de delegació de determinades atribucions de l'alcalde en els tinents d'alcalde.

els requisits exigibles segons el lloc de treball, entre altres condicions; i la delegació també ha de complir determinats requisits–, però el marge d'apreciació o de lliure elecció de l'òrgan que emet l'acte és molt gran⁹.

⁽⁹⁾Així l'alcalde pot decidir lliurement delegar o no una part de les seves atribucions; pot decidir delegar en uns membres de la corporació i no en uns altres, i pot decidir sotmetre la delegació a més o menys controls.

La distinció entre elements reglats i discrecionals de l'acte té una important conseqüència respecte al control judicial de l'acte administratiu. Mentre que en els actes on el contingut està fortament reglat els jutges poden revisar enterament el contingut de la resolució administrativa; en el cas bastant freqüent que en la decisió hi hagi importants elements de discrecionalitat, els jutges s'han de limitar a verificar el compliment de les regles de procediment i els altres requisits que l'ordenament exigeix. El contingut de la decisió, en la mesura en què sigui efectivament discrecional, és difícilment controlable per part dels tribunals.

És a dir, es pot revisar si la delegació d'un alcalde s'ha fet bé o no, però no és possible –ni admissible– que un tribunal decideixi que un alcalde ha de delegar o no si ambdues opcions són igualment correctes des d'un punt de vista jurídic.

4) Finalment, també cal posar en relleu la importància que tenen els **elements formals** en la producció dels actes administratius. Aquests són bàsicament:

a) El **procediment**, que és molt important en tota activitat administrativa.

Entre altres finalitats, el procediment assegura que l'Administració haurà tingut en compte els diversos factors que incideixen en la producció de l'acte, i garanteix també que les persones o les entitats interessades han pogut manifestar la seva posició i aportar els elements que hagin considerat convenients per a defensar els seus drets i els seus interessos.

L'article 34.1 de la LPAC estableix que l'Administració ha de produir els actes administratius ajustant-se al procediment establert. Pel que fa al procediment administratiu ja hem vist en el mòdul anterior que ve regulat, amb caràcter general, als articles 54 i següents d'aquesta mateixa Llei.

Tot acte administratiu s'ha de produir seguint el procediment aplicable segons la normativa que regula cada tipus d'actuació administrativa. Hi ha una **gran diversitat de procediments** en el nostre ordenament jurídic, si bé tots ells han de respectar els principis generals del procediment administratiu establerts per la LPAC.

b) La **forma de manifestació de l'acte administratiu** normalment es fa per escrit, i hi han de constar les dades mínimes establertes per la legislació del procediment administratiu relatives a la identificació de l'acte i de l'òrgan que l'ha produït, del seu contingut i dels seus destinataris, entre altres.

Hi ha molts procediments administratius concrets que requereixen un elevat grau de formalisme en la manifestació dels actes administratius respectius.

Nota

L'article 36.1 de la LPAC estableix que els actes administratius s'han de produir per escrit a través de mitjans electrònics, si no és que la seva naturalesa exigeix o permet una altra forma més adequada d'expressió i constància.

Activitat

1.3. Llegiu i comenteu la Sentència del Tribunal Suprem de 30 de setembre de 1996 (ref. Ar. 6531 i la Sentència del Tribunal Suprem de 12 de maig de 1999 (ref. Ar. 4020), en relació amb el tema de la importància que tenen els aspectes formals i procedimentals per a la producció d'actes administratius.

1.1.3. Tipologia dels actes administratius

Els actes administratius poden ser objecte de diverses classificacions depenent dels criteris que s'utilitzin. L'interès d'aquestes classificacions és relatiu i, per tant, ara no ens proposem fer una classificació exhaustiva dels actes administratius. Ens limitarem, doncs, a estudiar les classificacions que responen a diferències manifestes de règim jurídic, i que, consegüentment, tenen una utilitat clara per a conèixer millor la figura de l'acte administratiu:

1) Una primera classificació típica dels actes administratius és la que distingeix entre els actes resolutoris i els actes de tràmit:

a) Els **actes resolutoris** són els que expressen definitivament la voluntat de l'Administració en relació amb la qüestió de què es tracti; per tant, són els que produeixen efectes jurídics per als seus destinataris.

b) Els **actes de tràmit** són merament preparatoris dels anteriors i no tenen, per si sols, efectes jurídics externs a la mateixa Administració. Com a regla general, tampoc són impugnables per si sols davant els tribunals, independentment de l'acte resolutori en el qual s'integren, però sí que poden ser-ho en el marc d'un recurs contra l'acte principal.

Actes resolutoris i actes de tràmit

Un exemple d'acte resolutori pot ser l'autorització d'obertura d'un gran centre comercial acordada per l'Administració de la Generalitat.

En relació amb aquest mateix procediment, tindria la condició d'acte de tràmit l'informe –preceptiu però no vinculant– que emet l'ajuntament afectat. Aquest informe no resol per si sol l'expedient plantejat, però en si mateix és un acte administratiu que s'ha de produir complint uns requisits determinats, d'acord amb el procediment corresponent. I, encara que no sigui susceptible de ser impugnat separatament, ho pot ser en el marc d'un recurs contra l'acte principal, i els possibles vicis en l'acte de tràmit poden afectar la integritat de l'acte resolutori.

2) Una altra classificació dels actes administratius que té una certa rellevància jurídica distingeix els actes favorables o declaratius de drets dels actes desfavorables o de gravamen:

a) Els **actes favorables o declaratius** de drets són els que tenen un contingut que millora o amplia la situació jurídica o els drets i els interessos dels seus destinataris.

Entre molts altres exemples són actes favorables l'atorgament d'una llicència de construcció, la concessió d'una subvenció o el reconeixement de drets funcionarials. En tots aquests casos, l'acte afavoreix la situació jurídica o els interessos del seu destinatari.

b) Els **actes desfavorables o de gravamen** limiten, redueixen o perjudiquen els drets i interessos o la situació jurídica dels seus destinataris.

Aquesta distinció entre actes favorables i actes de gravamen té **rellevància jurídica**, ja que la posició de l'Administració respecte d'aquests actes és substancialment diferent. Així, si l'Administració vol modificar o derogar un acte que ha emès, el règim aplicable en un cas i l'altre és molt diferent, com veurem quan tractem la revisió dels actes administratius. I és que els actes favorables generen en els seus destinataris uns drets que l'Administració que n'és autora no pot desconèixer, ja que hi està vinculada.

Els **articles 106 i 107 de la LPAC** estableixen condicions estrictes perquè l'Administració retiri els actes favorables (bé mitjançant la revisió d'ofici o bé declarant la seva lesivitat prèvia al recurs contenciós administratiu), mentre que l'**article 109** de la mateixa Llei dona plenes facilitats per a revocar els de gravamen.

Entre molts altres exemples són actes de gravamen la imposició d'una multa de circulació o la denegació d'una llicència. En aquests casos l'activitat administrativa resulta negativa o de gravamen per als interessos dels particulars que en són destinataris.

3) Una tercera classificació dels actes administratius, que també cal considerar pels efectes jurídics que produeix, és la dels **actes que esgoten o exhaureixen la via administrativa** i els **actes que no esgoten ni exhaureixen la via administrativa**:

La distinció és establerta per l'art. 114 de la LPAC, que estableix uns supòsits d'aplicació general, a l'ensens que fa remissió a les normes legals o reglamentàries reguladores de cada Administració. Entre aquestes normes, les més importants són: respecte a l'Administració de l'Estat, l'article 114.2 de la LPAC; pel que fa a l'Administració de la Generalitat trobem l'art. 75 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya; i amb relació a l'Administració local en l'art. 52 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del règim local.

De forma general esgoten la via administrativa: la resolució dels recursos d'alçada, les resolucions dels procediments d'impugnació a que es refereix l'art. 112.2 de la LPAC, les resolucions dels òrgans administratius que no tinguin

superior jeràrquic (llevat que una llei estableixi el contrari) la resta de resolucions d'òrgans administratius quan una disposició legal o reglamentària així ho estableixi, i els acords, pactes, convenis o contractes que tinguin la consideració de finalitzadors del procediment.

En l'àmbit del Govern i de l'Administració General de l'Estat:

Esgoten la via administrativa: els actes administratius dels membres i òrgans del Govern, els emanats dels Ministres i dels Secretaris d'Estat en l'exercici de les competències que tenen atribuïdes els òrgans dels quals són titulars; els emanats dels òrgans directius amb nivell de Director general o superior, en relació amb les competències que tinguin atribuïdes en matèria de personal i, en el cas dels Organismes públics i entitats de dret públic vinculades o dependents de l'Administració General de l'Estat: els emanats dels màxims òrgans de direcció unipersonals o col·legiats, d'acord amb allò que estableixin els seus estatuts, llevat que per llei s'estableixi una altra cosa.

No esgoten la via administrativa: els actes de la resta d'òrgans administratius.

En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat:

Esgoten la via administrativa: les resolucions del Govern, del President, dels consellers i, en el seu cas, del vicepresident; també els actes dels secretaris generals directors generals i òrgans directius dels organismes i entitats vinculades o dependents de l'Administració de la Generalitat en matèria de personal, i finalment, els actes emanats per òrgans que no tinguin superior jeràrquic i també la de qualsevol òrgan del qual ho estableixi una disposició legal o reglamentària.

No esgoten la via administrativa: els actes de la resta d'òrgans administratius.

En l'àmbit de l'Administració local:

Exhaureixen la via administrativa: els del Ple, dels Alcaldes o Presidents i de les Comissions de Govern, llevat dels casos excepcionals en què una Llei sectorial requereixi l'aprovació ulterior de l'Administració de l'Estat o de la Comunitat Autònoma o quan procedeixi recurs davant d'aquestes per que actuen per delegació de l'Estat o de les Comunitats Autònomes. També esgoten la via administrativa els actes de les autoritats i òrgans inferiors en els casos que aquestes resolguin per delegació de l'alcalde o d'un altre òrgan les resolucions del qual posin fi a la via administrativa.

No esgoten la via administrativa: els actes de la resta d'òrgans administratius.

Aquesta distinció és **rellevant** per a determinar els recursos administratius o jurisdiccionals que poden interposar-se contra els diversos actes administratius, segons veurem en l'assignatura *Dret administratiu II*.

En el cas que esgotin la via administrativa són susceptibles de ser recorreguts mitjançant el recurs potestatiu de reposició o bé directament davant la jurisdicció contenciosa administrativa. En canvi, si no esgoten la via administrativa han de ser recorreguts prèviament en via administrativa a través del recurs d'alçada i, una vegada s'hagi resolt aquest recurs o passat el termini legal per a fer-ho, es pot acudir davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

1.2. L'eficàcia dels actes administratius

Ja hem vist que una de les manifestacions més característiques del principi d'autotutela és la **presumpció de validesa** i la consegüent eficàcia immediata dels actes administratius: l'ordenament jurídic parteix del principi general segons el qual els actes administratius són vàlids, és a dir, correctes jurídicament mentre no s'estableixi el contrari. I, com a conseqüència d'aquest principi de validesa, l'Administració està legitimada per a pretendre l'eficàcia jurídica plena dels seus actes, això és, que els seus destinataris compleixin immediatament les seves disposicions.

Nota

L'article 39.1 de la LPAC estableix que els actes administratius es presumeixen vàlids i produeixen efectes des de la data en què es dicten, llevat que s'hi disposi una altra cosa diferent.

Aquest és el plantejament general del principi d'eficàcia dels actes administratius: les seves previsions vinculen les persones a qui van destinats, les quals, si és el cas, veuen modificada la seva posició jurídica, en virtut de l'acte, encara que no hi estiguin d'acord i malgrat que restin obertes vies de recurs. Tot això es produeix immediatament, des del moment de la producció de l'acte.

Exemple d'eficàcia de l'acte administratiu

Així, la persona destinatària d'una multa està obligada a complir-la des del moment mateix en què la multa li ha estat imposada i notificada. Pot estar-hi en desacord i plantejar-hi recursos, però aquests no aturen per si mateixos l'eficàcia de l'acte que ha de ser complet dins el termini previst.

Si més endavant l'acte és anul·lat per una sentència judicial o per qualsevol altre motiu, l'Administració ha de retornar el valor de la multa i indemnitzar, si així s'estableix. Ara bé, mentrestant l'acte té eficàcia plena i se'n pot exigir el compliment, si cal, per mitjans coactius.

La regla general d'eficàcia immediata dels actes administratius, des que es produeixen, ha de ser objecte d'algunes **puntualitzacions**:

- a) Aquesta eficàcia només és exigible si s'ha complert el tràmit de la notificació.
- b) Hi ha casos en què aquesta regla no es compleix, bé perquè hi ha circumstàncies que determinen l'eficàcia demorada de l'acte, o bé perquè es poden plantejar efectes retroactius.

c) No podem ignorar que la suspensió afecta directament l'eficàcia de l'acte. Passem a analitzar aquestes qüestions.

1.2.1. El requisit de la notificació o la publicació dels actes

La notificació dels actes administratius és una qüestió d'una gran importància pràctica, que sol generar una conflictivitat considerable, malgrat que pugui semblar una qüestió menor, de caràcter merament formal i instrumental respecte del contingut de l'acte.

La notificació és un requisit d'eficàcia dels actes, ja que difícilment es pot exigir el compliment d'allò que no consta que els seus destinataris coneguin.

La notificació planteja diverses qüestions:

1) A qui s'ha d'adreçar

La notificació s'ha d'adreçar a qui tingui la condició de persona interessada en un acte administratiu. Com ja sabem, tenen aquesta condició les persones a qui l'acte afecta drets subjectius o simples interessos, i que s'han presentat en el procediment seguit per a la producció de l'acte.

2) Elements objectius de la notificació

L'article 40.2 de la LPAC preveu que l'escrit de notificació, que s'ha de cursar en els deu dies següents a l'adopció de l'acte i ha d'incloure el text íntegre de la resolució, amb indicació de si posa fi o no a la via administrativa, així com l'anomenat peu de recursos, és a dir, la informació relativa als recursos que s'hi poden interposar, tant en via administrativa com judicial, l'òrgan davant del qual s'han de presentar i el termini per interposar-los.

Hem de tenir en compte que si la notificació conté el text íntegre de la resolució, però no algun altre dels requisits previstos a l'article 40.2 LPAC, ens trobaríem davant d'una notificació **defectuosa**. Aquest ha estat un concepte àmpliament tractat per la jurisprudència i que, tot i que no està expressament recollit, sí que es preveu implícitament a la LPAC.

Així, l'article 40.4 de la LPAC estableix 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 tindrà efectes, sense perjudici d'entendre complerta l'obligació de notificar dintre del termini. Per tant, amb l'efecte de considerar que s'ha respectat el termini màxim de tramitació (art. 40.4 LPAC).

Nota

L'article 40 de la LPAC estableix que l'Administració ha de notificar a les persones interessades les resolucions i els actes administratius que afecten els seus drets i interessos.

Vegeu també

Sobre la condició de persona interessada, vegeu el subapartat 1.1.2 d'aquest mòdul.

Ara bé, la Llei preveu també la possibilitat que l'interessat esmeni aquesta notificació defectuosa, ja que l'article 40.3 LPAC preveu que les notificacions que continguin el text íntegre de l'acte però ometin algun altre dels requisits previstos, poden desplegar efectes a partir de la data en què l'interessat realitzi actuacions que pressuposin el coneixement del contingut i abast d'aquella resolució o bé quan interposi qualsevol recurs que sigui procedent.

En tot cas, la convalidació de la notificació defectuosa per actuació de la persona interessada s'ha d'interpretar restrictivament. No tota iniciativa de la persona interessada que pressuposi el coneixement de l'acte serveix per a esmenar una notificació defectuosa.

També hi ha la possibilitat que, davant la notificació defectuosa, el destinatari posi de manifest els defectes advertits, a fi que l'Administració els corregeixi. Aquesta possibilitat té sentit **davant defectes relatius al contingut de la notificació**:

- Si es tracta de deficiències relatives a la forma en què s'ha dut a terme la notificació, no té gaire sentit demanar que s'esmenin els defectes advertits, ja que el que importa és rebre l'acte notificat, i el fet que es denunciïn determinats defectes pressuposa que l'acte ha estat efectivament notificat.
- Ara bé, sí que es pot al·legar que la notificació no conté el peu de recursos, que aquest és incorrecte, o que no hi ha el contingut de l'acte. En aquests casos, l'Administració ha de tornar a fer correctament la notificació.

3) La forma o mitjà en què s'ha de fer la notificació

Com ja hem vist, la notificació de l'acte administratiu vindrà condicionada pel mitjà de relació dels ciutadans amb l'Administració Pública. I és que, al marge dels subjectes expressament obligats a la utilització dels mitjans electrònics (art. 14.2 LPAC), ja sabem que els ciutadans tenen dret a escollir el mitjà a través del qual es volen comunicar amb l'Administració.

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

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

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

Amb independència del mitjà, l'art. 41.1 de la LPAC reconeix validesa a les notificacions sempre que permetin tenir constància del seu enviament o posada a disposició, de la recepció o accés per part del destinatari, de les seves dates i hores, del contingut íntegre, i de la identitat fidedigna del remitent i destinatari. I afegeix que l'acreditació de la notificació efectuada s'incorpora a l'expedient. Els interessats que no estiguin obligats a rebre notificacions electròniques poden comunicar en qualsevol moment a l'Administració el mitjà a utilitzar per a les notificacions successives (electrònic o paper). Per contra, en connexió amb l'art. 14 de la LPAC, es preveu també a l'art. 41.1 la possibilitat d'establir l'obligació de practicar electrònicament les notificacions per a determinats procediments i per a certs col·lectius de persones físiques. L'art. 41.2 de la LPAC preveu dos supòsits en els quals les notificacions no es poden efectuar per mitjans electrònics: a) quan l'acte s'ha d'acompanyar d'elements que no siguin susceptibles de conversió en format electrònic; i b) quan la notificació conté mitjans de pagament a favor dels obligats, com ara xecs.

En la línia de la regulació precedent i de la doctrina jurisprudencial, l'art. 41.3 de la LPAC reitera que en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, la notificació s'ha de practicar pel mitjà indicat per aquell, tret que estigui obligat a rebre-la per mitjans electrònics. En cas que no es pogués efectuar segons l'indicat a la sol·licitud, s'ha de practicar la notificació en qualsevol lloc adequat amb aquesta finalitat. Quant als procediments iniciats d'ofici, l'art. 41.4 de la LPAC determina que només als efectes de la seva iniciació, les administracions poden consultar a l'INE les dades sobre el domicili de l'interessat recollides al padró municipal i remeses pels ens locals. Així, la notificació al domicili esmentat serviria en principi només per a la notificació de l'acord d'iniciació del procediment, mentre que en els actes successius caldria estar al mitjà o domicili indicat per l'interessat.

L'art. 41.6 de la LPAC disposa amb caràcter general, tant per a les notificacions en paper o electròniques, que les administracions han d'enviar un avís al dispositiu electrònic i/o a l'adreça de correu electrònic de l'interessat que aquest hagi comunicat, per informar-lo de la posada a disposició d'una notificació a la seu electrònica de l'Administració o a l'adreça electrònica habilitada única. Ara bé, s'afegeix que la falta de pràctica d'aquest avís no impedeix que es consideri plenament vàlida la notificació.

Notificacions en paper

Els mitjans de notificació més tradicionals i fefaents són el lliurament a mà, amb justificant de recepció, per un funcionari de la mateixa Administració autora de l'acte o per correu certificat. En qualsevol cas, el primer que disposa l'art. 42.1 de la LPAC sobre aquestes notificacions practicades en format paper,

és que igualment s'han de posar a disposició de l'interessat a la seu electrònica de l'Administració per tal que pugui accedir al seu contingut de manera voluntària.

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

Val a dir que les previsions ara recollides en aquest precepte sempre han tingut una gran importància, no només pel volum ingent de notificacions que han vingut practicant les administracions en paper, 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.

L'article 42.2 de la LPAC afegeix que, si ningú no es pot fer càrrec de la notificació, ja sigui perquè no hi ha ningú al domicili, o perquè qui es troba al domicili no compleix els requisits establerts a l'efecte, el precepte disposa que s'ha de fer constar aquesta circumstància a l'expedient, juntament amb el dia i l'hora en què es va intentar la notificació, intent que s'ha de repetir una sola vegada i en una hora diferent, dins dels tres dies següents.

En relació amb l'exigència de fer el segon intent “en una hora diferent”, la LPAC precisa que si el primer intent s'ha efectuat abans de les quinze hores, el segon intent s'ha d'efectuar després de les quinze hores i viceversa, i que cal deixar en tot cas almenys un marge de diferència de tres hores entre els dos intents.

Per al cas que el segon intent resulti infructuós, així com per al cas en què els interessats siguin desconeguts, o quan s'ignori el lloc de la notificació, cal acudir al previst a l'art. 44 de la LPAC, en el qual es disposa que per a aquests supòsits de notificació infructuosa, la notificació s'ha de fer per mitjà d'un anunci publicat al BOE. Prèviament a tal publicació, amb caràcter facultatiu les administracions poden publicar un anunci al diari o butlletí oficial de la comunitat autònoma o província, al tauler d'edictes de l'Ajuntament de l'últim domicili de l'interessat o del consolat o secció consular de l'ambaixada corresponent.

Cal tenir en còpte també que el problema és que sovint el destinatari de la notificació no té cap interès a ser notificat –una multa, per exemple–. Fins i tot, es pot donar el cas que el destinatari o el seu representant es negui a rebre la notificació o a signar el justificant de recepció, cosa a la qual té dret. En

aquest cas, es pot donar per complert el tràmit si es fan constar a l'expedient les circumstàncies de l'intent frustrat de notificació. Ara bé, perquè aquest intent de notificació tingui validesa plena, cal que se'n faci responsable un funcionari públic, ja que en aquest cas el seu testimoni preval, si és el cas, al que pugui presentar el destinatari, al legant que no ha estat notificat.

Els efectes que es produeixen a partir de la notificació refusada, igual que succeeix amb la notificació practicada correctament, 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.

Notificacions a través de mitjans electrònics

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

Quan procedeix la notificació per mitjans electrònics, s'entén rebutjada quan hagin transcorregut deu dies naturals des de la posada a disposició de la notificació sense que s'accedeixi al seu contingut.

Cal recordar aquí que l'art. 41.6 de la LPAC exigeix avisar a l'interessat –al dispositiu electrònic i/o adreça de correu electrònic- de la posada a disposició d'una notificació a la seu electrònica.

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

La publicació

A vegades, la notificació personalitzada pot ser substituïda per la publicació oficial de l'acte. Ja hem vist que la substitució és procedent quan la notificació és materialment impossible. També es pot optar per la publicació de l'acte quan aquest tingui una pluralitat indeterminada de persones interessades, o en el cas de procediments selectius –un concurs o una oposició.

L'article 45.2 de la LPAC disposa que la publicació, com a sistema de notificació que és, ha de contenir els mateixos elements que els ja vistos en la notificació dels actes singulars (és a dir, segons l'article 40.2 de la LPAC han de contenir el text íntegre de la resolució i el peu de recurs). Ara bé, no podem ignorar el fet que la publicació de l'acte té moltes menys garanties de coneixement efectiu per al seu destinatari que la notificació. La publicació s'ha de fer en el tauler d'anuncis de l'ajuntament de l'últim domicili del destinatari o en el diari oficial de la província, de la comunitat autònoma o de l'Estat, segons quina sigui l'Administració actuant.

No és normal que el comú dels ciutadans visquin pendents del que publiquen aquests mitjans. Per tant, en la majoria dels casos, els destinataris dels actes publicats no solen conèixer-los per mitjà d'aquesta publicació. Per això la substitució de la notificació personalitzada per la publicació s'ha d'interpretar sempre restrictivament, i s'ha de fonamentar clarament en algun dels motius que la justifiquen.

Exemple

La publicació oficial de l'acte en un mitjà com el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), per exemple, pot substituir la notificació personalitzada quan aquesta és materialment impossible.

1.2.2. L'eficàcia demorada i la retroactivitat dels actes

Hi ha casos en què l'eficàcia dels actes administratius no es produeix a partir del moment de la seva emissió, sinó que es pot demorar en el temps o, al contrari, retrotraure's. Un cas i l'altre són excepcions del principi d'eficàcia immediata dels actes administratius:

1) La **possibilitat d'eficàcia demorada** dels actes està prevista expressament per la legislació vigent:

Exemple

Les subvencions es solen atorgar amb efectivitat condicionada a l'existència dels crèdits pertinents. O es pot atorgar una autorització d'instal·lació d'una terrassa a la via pública, però ajornada fins al moment en què hagin finalitzat les obres d'arranjament que s'hi duen a terme.

a) D'una banda, l'**article 39.1 de la LPAC** supedita el principi d'eficàcia immediata dels actes administratius al fet que els mateixos no disposin una altra cosa. És a dir, un acte administratiu pot preveure expressament que la seva eficàcia queda demorada fins que transcorri un lapse determinat de temps o es produeixi algun fet.

b) De l'altra, hi ha situacions en què la demora de l'eficàcia es produeix encara que l'acte no ho estableixi expressament. Seria el cas d'actes el contingut dels quals ja comporta per si mateix una demora temporal de la seva eficàcia. L'**article 39.2 de la LPAC** estableix que l'eficàcia dels actes queda demorada quan ho exigeixi el seu contingut o quan estigui supeditada a la notificació, publicació o aprovació superior d'aquest.

Exemple

La reordenació de les responsabilitats d'un servei amb motiu del període de vacances es pot preveure al començament de l'any, però no produeix efectes fins al moment de les vacances.

2) Pel que fa a la **possible eficàcia retroactiva** –és a dir cap al passat–, dels actes administratius, cal partir del **principi general de la irretroactivitat de les resolucions administratives**, conseqüència elemental del principi de seguretat jurídica. En condicions normals, és inimaginable que l'Administració pugui afectar situacions jurídiques en el passat.

Tanmateix, aquest principi general es pot exceptuar en determinades circumstàncies, d'acord amb el que preveu l'**article 39.3 de la LPAC**:

a) El principi general de la irretroactivitat cedeix per a permetre que l'Administració pugui dictar actes, en **substitució d'altres actes anul·lats**, amb una eficàcia que es retrotrau al moment de l'entrada en vigor de l'acte anul·lat.

Exemple

Suposem que un acte previ d'atorgament de llicència reconeix un excés d'edificabilitat en relació amb les previsions del planejament urbanístic.

Advertit l'error, i d'acord amb el procediment de revisió corresponent, l'Administració deroga l'acte inicial i el substitueix per un nou acte, ajustat al planejament: el nou acte pot ser eficaç des del moment de la llicència inicial, de manera que totes les actuacions que hagi dut a terme el seu titular s'han d'adaptar al que prevegi l'acte definitiu.

b) Una segona circumstància que permet donar eficàcia retroactiva als actes administratius és que es tracti d'actes favorables a la persona interessada, sempre que els supòsits de fet necessaris ja existeixin en el moment en què es retrotrau la seva eficàcia, i aquesta no perjudiqui interessos o drets d'altres persones. Si es donen conjuntament aquests tres requisits, l'Administració també pot atorgar eficàcia retroactiva als seus actes.

Exemple

L'Administració pot atorgar una subvenció a una activitat ja feta, o reconèixer determinats mèrits a un funcionari, amb efectes econòmics des del moment en què els mèrits reconeguts ja existien. Ara bé, el poder de donar eficàcia cap al passat cedeix si es perjudiquen interessos o drets d'altres persones.

1.2.3. La suspensió de l'eficàcia dels actes administratius

El principi general d'eficàcia immediata dels actes administratius s'exceptua quan, d'acord amb les circumstàncies previstes legalment, se n'acorda la suspensió. La suspensió és una situació jurídica que afecta precisament l'eficàcia de l'acte. L'acte continua essent vigent i gaudeix de validesa jurídica; ara bé, la suspensió, mentre és operativa, en fa cessar temporalment l'eficàcia.

La suspensió és, per tant, una excepció a la presumpció de legalitat i al principi d'executivitat que tenen els actes administratius. Per consegüent, s'ha d'interpretar restrictivament, és a dir, sols hi ha suspensió si s'ha acordat expressament i només la pot acordar un òrgan competent, d'acord amb les circumstàncies que legalment la justifiquen.

L'abast de la suspensió és un dels punts més polèmics del dret administratiu contemporani:

- Si es té en compte la durada del tot exagerada que acostumen a tenir els **recursos contenciosos administratius**⁽¹⁰⁾, i també el fet que els actes administratius són executius mentre una resolució administrativa o una sentència ferma no disposin el contrari, l'obtenció d'una **sentència favorable** a la persona interessada pot tenir una eficàcia molt relativa en la protecció dels seus drets o interessos, per exemple, si quan es produeix fa set o vuit anys que la persona interessada està patint els efectes de complir un acte que s'ha declarat injust.

(10) Durada de diversos anys fins a obtenir una sentència definitiva.

Per això una part de la doctrina defensa un **ús generós de la suspensió** com a requisit per a garantir l'accés efectiu a la justícia.

- Cal ser conscients, però, que un ús abusiu de la suspensió qüestionaria poderosament l'eficàcia de l'activitat administrativa i els interessos generals als quals serveix.

Contingut complementari

Aquests són en definitiva, els termes de la polèmica que, sens dubte, no seria tan viva si la justícia contenciosa administrativa fos més ràpida.

Fetes aquestes consideracions de caràcter general, passem a veure els casos en què la suspensió és procedent i els requisits que calen complir per a decidir-la:

1) Normalment, s'acostuma a plantejar la suspensió de l'eficàcia d'un acte quan s'hi presenta el recurs, ja es tracti d'un recurs administratiu o assimilat o d'un recurs contenciós administratiu. Són, per tant, casos en què es qüestiona la validesa jurídica de l'acte.

En el marc d'aquest conflicte, es vol posar de manifest que si l'acte es pot acabar declarant nul, convé evitar, mitjançant la suspensió, que causi efectes jurídics des de la seva producció. Aquests efectes s'han d'eliminar si més endavant la resolució del recurs comporta la nul·litat de l'acte.

En aquests casos es diu que la suspensió és una **mesura cautelar**, una cautela que adopta l'òrgan que ha de resoldre el recurs amb la finalitat que el recurs tingui precisament eficàcia. Responen a aquest plantejament, entre d'altres, els articles 117.2 de la LPAC i 129 a 136 de la LJCA de 1998:

a) Els **articles 129 a 136 de la LJCA de 1998 vénen a substituir els articles 122 a 125 de la LJCA de 1956**. Aquesta darrera Llei s'inscriví en una interpretació molt restrictiva de la suspensió que només l'entenia justificable, amb la petició prèvia de la persona interessada, si el tribunal considerava que l'execució de l'acte havia de comportar perjudicis de reparació impossible o difícil. Aquesta formulació comportava un marge molt ample d'apreciació al tribunal.

De fet, la jurisprudència ha oscil·lat històricament des d'una interpretació extremadament restrictiva, que estimava que tot perjudici indemnitzable econòmicament no podia ser considerat de reparació impossible o difícil, fins a interpretacions recents més flexibles, obertes a estimar altres motius de suspensió.

Cal inscriure en aquesta dinàmica més recent la doctrina de l'**aparença de bon dret**⁽¹¹⁾, segons la qual el tribunal ha de disposar la suspensió sol·licitada si considera que les pretensions de qui la demana són, aparentment, més fonamentades que les de l'Administració. Aquesta raó aparent hauria de ser suficient, segons aquesta doctrina, per a justificar la suspensió de l'acte, mentre no es resolgui sobre la seva validesa. Alguna jurisprudència ha adoptat aquesta doctrina, encara poc significativa i que té un gran nombre detractors, atès que aquests vénen a considerar que portada als seus últims extrems podria prejutjar el fons de l'assumpte i podria caure's en el risc d'una mena de justícia sumària.

(11) *Fumus boni iuris*

La LJCA de 1998 **ve a parlar en general de mesures cautelars, i no solament de suspensió**, fet que possibilita l'adopció d'altres tipus de **mesures, com són les de caràcter positiu**. La mesura cautelar únicament es podria adoptar, prèvia valoració circumstanciada, quan l'execució de l'acte o l'aplicació de la disposició poguessin fer perdre la seva finalitat legítima al recurs; i es podrà denegar quan de la mesura es pugués seguir pertorbació greu dels interessos generals o de tercer que el Jutge o el Tribunal ponderarà de forma circumstanciada.

b) Coherentment amb aquesta doctrina cada vegada més favorable a acordar la suspensió, l'article 117.2 de la LPAC admet expressament altres motius que poden justificar-la, a més de la possible concurrència d'efectes de difícil o impossible reparació, derivats de l'execució de l'acte.

L'article 117.2 de la LPAC estableix que l'òrgan que ha de resoldre el recurs pot suspendre l'acte, d'acord amb els motius esmentats, després de fer prèviament una ponderació raonada entre el perjudici que la suspensió causaria a l'interès públic o a terceres persones i el perjudici que causa al recurrent l'eficàcia immediata de l'acte.

Així, estableix que també és motiu per a acordar la suspensió, en la via del recurs administratiu, que el recurs es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret previstes per l'article 47.1 de la mateixa Llei.

Dit d'una altra manera, si els vicis que l'impugnat imputa a l'acte són tan greus que mereixen la nul·litat absoluta, en els termes que estudiem en un proper apartat, l'òrgan que ha de resoldre el recurs pot suspendre cautelarment l'acte. A més, també juga a favor de la suspensió en via de recurs administratiu el fet que l'article 117.3 de la LPAC disposa que es produirà automàticament si no ha estat denegada en el termini d'un mes des que hagi tingut entrada al registre electrònic de l'Administració competent.

c) D'altra banda, l'article 108 de la LPAC també preveu la possible suspensió de l'acte administratiu que és objecte de revisió d'ofici per la mateixa Administració, si l'òrgan competent considera que la seva eficàcia pot provocar perjudici de reparació difícil o impossible.

Vegeu també

Sobre la nul·litat absoluta vegeu el subapartat 2.3 d'aquest mòdul.

2) La figura de la suspensió té un **tractament especial** en el marc d'alguns **recursos singulars**:

a) És el cas de l'**article 136 de la LJCA de 1998**, que estableix com a principi general que el Tribunal en els casos dels **recursos contra la inactivitat de l'Administració i contra la via de fet** ha d'atorgar com a regla general la mesura cautelar, llevat que s'aprecii amb evidència que no es donen les situacions previstes en els articles 29 i 30 d'aquesta Llei o la mesura ocasioni una pertorbació greu dels interessos generals o de tercer, que el Jutge ponderarà de forma circumstanciada.

b) També constitueix un cas especial de suspensió l'**article 66 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local**, relatiu als recursos que poden plantejar l'Administració de l'Estat o la d'una comunitat autònoma contra els actes de les administracions locals que considerin que envaeixen les seves competències.

En aquests casos, si l'Administració impugnant demana la suspensió, el tribunal que resol el recurs l'ha d'acordar en el primer tràmit processal, sempre que la consideri raonada i justificada en l'interès general. En aquest supòsit, per tant, el marge de discrecionalitat del tribunal és més reduït i els possibles motius de suspensió són molt més amplis.

En tots els casos esmentats fins ara, la suspensió es pot sol·licitar en qualsevol moment del recurs, és a dir, tant en el moment en què es presenta, com en qualsevol altra fase processal.

D'altra banda, l'òrgan que atorga la suspensió la pot disposar parcialment, o la pot condicionar a **mesures cautelars** en defensa de la integritat de l'acte, per al cas que aquest fos vàlid.

Exemple

Es pot suspendre l'eficàcia d'una ordre de demolició d'un edifici, però el mateix òrgan que la decideix pot imposar als titulars de l'edifici mesures cautelars tendents a impedir que puguin causar perjudicis a terceres persones, o bé la constitució d'un aval que garanteixi el compliment futur de la resolució administrativa, si aquesta és declarada vàlida.

Tanmateix, l'òrgan que atorga la suspensió pot també deixar-la sense efectes en qualsevol moment del recurs, ja sigui a sol·licitud de l'Administració autora de l'acte o bé de qualsevol altra persona interessada. Aquí, l'aixecament de la suspensió comporta automàticament que l'acte torni a ser plenament eficaç.

Finalment, cal dir que l'article 117.4 de la LPAC preveu la possibilitat de perllongar la suspensió de l'acte administratiu una vegada s'hagi exhaurit la via administrativa, sempre que la persona interessada interposi recurs contenciós administratiu, sol·licitant la suspensió de l'acte objecte del procés. En aquest cas, la suspensió pot mantenir-se fins que es produeixi el corresponent pronunciament judicial sobre la sol·licitud. Aquesta possibilitat és conseqüència de la doctrina del Tribunal Constitucional en la STC 66/1984, de 6 de juny, segons la qual el dret a la tutela judicial efectiva se satisfà facilitant que l'executivitat pogui ser sotmesa a la decisió d'un Tribunal i que aquest, amb la informació i contradicció que resulti menester, resolgui sobre la suspensió.

3) La suspensió cautelar dels actes administratius també es pot donar en el marc de procediments diferents a la resolució de recursos.

Un supòsit d'aquest tipus de suspensió és l'article 67 de la LBRL, que preveu que el delegat del Govern pot suspendre actes de les administracions locals que consideri que atempten greument contra l'interès general d'Espanya.

També és freqüent en els acords de delegació preveure que l'Administració o l'òrgan delegant pugui suspendre els actes emesos en virtut de la delegació com a mesura per a controlar-ne l'exercici.

En aquests casos l'objectiu de la suspensió no és tant la protecció d'interessos que poden resultar afectats per l'eficàcia de l'acte com el sotmetiment de l'acte a l'autoritat d'un òrgan superior al que el va dictar. D'aquesta manera, la suspensió serveix també com a mesura de disciplina en les relacions internes de l'Administració o en les relacions interadministratives.

1.3. El silenci administratiu

Es produeix el silenci administratiu quan, en determinades circumstàncies, l'ordenament jurídic atribueix aquesta condició a la inactivitat de l'Administració¹³. Amb la figura del silenci administratiu es tracta d'establir mesures preventives¹² contra patologies del procediment alienes al correcte funcionament de l'Administració. En aquest sentit, el silenci actua com una garantia administrativa pels ciutadans, ja que, davant la manca de resposta de l'Administració –sempre indesitjable–, s'assegura que no es causarà perjudicis innecessaris al ciutadà, sinó que equilibrant els interessos en presència, normalment ha de fer valer l'interès de qui ha complert correctament les obligacions legalment imposades.

(12) En realitat, més que una mesura preventiva el silenci administratiu actua amb caràcter ex post, és a dir, una vegada s'ha produït l'incompliment de l'obligació de resoldre i notificar.

Contingut complementari

Vegeu, entre d'altres, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 220/2003, de 15 de desembre.

⁽¹³⁾De tota manera, tingueu en compte que el fenomen de la inactivitat és molt més ampli que l'estricta problemàtica del silenci administratiu, el qual no se circumscriu a l'àmbit del procediment administratiu, sinó que també hi ha altres tipus d'inactivitat administrativa a les quals l'ordenament dóna altres tipus de solucions, com quan l'Administració no realitza una prestació material a la qual està obligada (per exemple l'Administració no retira de la via pública un arbre que obstaculitza el trànsit de vehicles o no fa res davant l'incompliment d'una discoteca de la normativa de sorolls i horaris). Per això se sol distingir entre inactivitat formal (on s'inclouria el silenci administratiu) i inactivitat material (on hi ha altres tipus d'inactivitat realitius a actuacions materials o fàctiques).

En aquest context es produeix el silenci administratiu quan l'Administració incompleix l'obligació de resoldre i notificar dins els terminis previstos els procediments iniciats per sol·licitud de les persones interessades o els procediments iniciats d'ofici susceptibles d'ocasionar efectes favorables. La tècnica del silenci administratiu consisteix a atorgar efectes estimatoris o desestimatoris a les pretensions dels sol·licitants (silenci positiu i silenci negatiu). Per tant, el silenci administratiu permet que, malgrat la manca d'activitat administrativa, els particulars puguin veure ateses o desateses les pretensions adreçades a l'Administració.

1.3.1. L'obligació de resoldre i de notificar: l'àmbit d'aplicació, els terminis per a fer-ho i els supòsits de suspensió

Cal situar el punt de partida de la figura del silenci administratiu en la **regla general de l'obligació de resoldre i notificar**, que formula l'article 21 de la LPAC. Segons aquest precepte, l'Administració està obligada a dictar resolució expressa en tots els procediments i a notificar-la qualsevulla que sigui la seva forma d'iniciació. Aquesta obligació només cedeix en casos molt concrets, i de caràcter excepcional¹⁴. Fins i tot en els casos de prescripció, renúncia del dret, caducitat del procediment o desistiment de la sol·licitud, i també la desaparició sobrevinguda de l'objecte del procediment, existeix aquesta obligació de tal manera que la resolució consistirà en la declaració de la circumstància que concorri en cada cas, amb indicació dels fets produïts i les normes aplicables.

⁽¹⁴⁾S'exceptuen d'aquesta obligació els supòsits de terminació del procediment per pacte o conveni, i també els procediments relatius a l'exercici de drets sotmesos únicament al deure de declaració responsable o comunicació prèvia a l'Administració (art. 21.1 LPAC).

La LPAC subratlla d'una manera especial l'obligació que té l'Administració de resoldre expresament i notificar, fins al punt que preveu l'exigència de responsabilitats disciplinàries. Per tant, el silenci administratiu hauria de ser una solució excepcional, ja que la regla no és sinó la resolució expressa dels procediments administratius i la notificació d'aquesta.

Aquesta resolució expressa i la seva notificació s'ha d'adoptar dins el **termini** previst per al procediment que s'estigui aplicant. Les normes que regulen cada procediment administratiu poden preveure el termini dins el qual l'Administració ha de resoldre i notificar les sol·licituds dels particulars o els procediments que ella mateixa ha obert. Aquest termini no podrà excedir de sis mesos, llevat que una norma amb rang de Llei n'estableixi un de més gran o així vingui previst en la normativa comunitària europea. És normal que aquests

terminis variïn sensiblement segons la complexitat dels procediments. Si la normativa procedimental que s'aplica no estableix terminis determinats per a adoptar i notificar les resolucions administratives, l'article 21.3 de la LPAC estableix que el termini màxim és de tres mesos.

La iniciació del termini per tal que l'Administració resolgui i notifiqui varia segons la forma d'iniciació del procediment:

a) En els procediments iniciats d'ofici, és dir, per l'Administració mateixa, s'iniciaran des de la data de l'acord d'iniciació. Per tant, s'elimina el dubte de si els terminis s'iniciaven des que s'adoptava l'acord o de si aquest es notificava. Així el temps que es tarda a realitzar la notificació s'inclou dins el termini per a la tramitació del procediment.

b) En els procediments iniciats a instància de la persona interessada, des de la data en què la sol·licitud hagi tingut entrada en el registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a la seva tramitació. Per tant, tenint en compte que la LPAC permet la presentació de les sol·licituds en el registre electrònic de qualsevol administració (art. 16.4 LPAC), la Llei diferencia entre el moment de presentació electrònica de la sol·licitud del moment en què efectivament aquesta té entrada al registre electrònic de l'òrgan competent per tramitar-la.

En tot cas, però, l'article 21.4 de la LPAC manté com a garantia la comunicació que les Administracions públiques han de dirigir a les persones interessades dins els deu dies posteriors a la recepció de la sol·licitud en el registre electrònic de l'òrgan competent per a la seva tramitació, informant-los del termini màxim normativament establert per a la resolució i notificació dels procediments i dels efectes que pot produir el silenci administratiu, així com la data en què la sol·licitud ha estat rebuda per l'òrgan competent.

L'automaticitat de la producció del silenci administratiu pel transcurs dels terminis per a resoldre i notificar queda atenuada per l'expressa previsió d'uns supòsits de suspensió dels esmentats terminis en l'art. 22 de la LPAC. Aquests supòsits són els següents:

- Quan hagi de requerir-se a qualsevol persona interessada per a la subsanació de deficiències i l'aportació de documents i altres elements de judici necessaris, pel temps que hi ha entre la notificació del requeriment i el seu efectiu compliment pel destinatari, o, en el seu defecte, el transcurs del termini concedit, tot això sens perjudici del que preveu l'article 68 de la LPAC (considerar que la persona interessada ha desistit de la seva sol·licitud).

- Quan hagi d'obtenir-se un pronunciament previ i preceptiu d'un òrgan de la Unió Europea, pel temps que hi hagi entre la petició, que haurà de comunicar-se als interessats, i la notificació del pronunciament a l'Administració instructora, que hom també els l'haurà de comunicar.
- Quan existeixi un procediment no finalitzat en l'àmbit de la Unió Europea que condicioni directament el contingut de la resolució de què es tracti, des que es tingui constància d'aquest procediment fins que es resolgui.
- Quan s'hagin de sol·licitar informes que siguin preceptius a un òrgan d'aquesta o distinta Administració, pel temps que hi hagi entre la petició, que haurà de comunicar-se als interessats, i la recepció de l'informe, que igualment haurà de ser comunicada a aquests. Aquest termini de suspensió no podrà excedir en cap cas de tres mesos. En cas de no rebre's l'informe en el termini indicat, el procediment continuarà la seva tramitació.
- Quan s'hagin de realitzar proves tècniques o anàlisis contradictòries o diferiments proposats per les persones interessades, durant el temps necessari per a la incorporació dels resultats a l'expedient.
- Quan s'iniciïn negociacions amb vistes a la conclusió d'un pacte o conveni en els terminis previstos en l'art. 86 de la LPAC (terminació convencional del procediment), des de la declaració formal al respecte i fins a la conclusió sense efecte, en el seu cas, de les referides negociacions, que es constatarà mitjançant declaració formulada per l'Administració o les persones interessades.

Als sols efectes d'entendre que s'ha complert l'obligació de resoldre i notificar dins el termini màxim de durada dels procediments, com ja sabem, serà suficient la notificació que contingui almenys el text íntegre de la resolució, i també l'intent de notificació degudament acreditat. La notificació serà defectuosa, ja que no reunirà els requisits establerts per a la notificació, però s'haurà evitat l'estimació presumpta de la sol·licitud (art. 40.4 LPAC).

Vegeu també

Sobre la notificació defectuosa vegeu el subapartat 1.2.1 d'aquest mòdul, quan es parla de la forma en què s'ha de fer la notificació.

1.3.2. El silenci positiu i el silenci negatiu: supòsits d'aplicació

Com ja hem mencionat, si transcorre el termini de què disposa l'Administració per a resoldre expressament i notificar la seva decisió i no ho fa, al marge de les possibles responsabilitats disciplinàries que s'en puguin derivar, aquesta inactivitat pot donar lloc a la figura del silenci administratiu.

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

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

Així, en el cas d'una sol·licitud per a exercir una activitat sotmesa a autorització administrativa, l'estimació per silenci davant la falta de resposta en el termini previst per la norma permet al sol·licitant iniciar aquella activitat, sense més. I és que una posterior resolució expressa extemporània de l'Administració no més podria confirmar l'estimació de la sol·licitud d'aquella autorització (art. 24.3.a LPAC).

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

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

El silenci administratiu positiu produirà un veritable acte administratiu eficaç, que l'Administració pública solament podrà revisar d'acord amb els procediments de revisió d'ofici. Igualment es concep el silenci administratiu negatiu com a ficció legal per a permetre al ciutadà interessat a accedir al recurs contenciós administratiu, encara que, en tot cas, l'Administració pública té l'obligació de resoldre expressament, de manera que si dóna la raó al ciutadà, s'evitarà el plet.

A partir d'aquí, per determinar quin és el sentit silenci administratiu hem de diferenciar entre els procediments iniciats a instància de l'interessat i els procediments iniciats d'ofici per l'Administració.

El silenci en els procediments iniciats a instància de part

La regulació del silenci administratiu en els procediments iniciats per la persona interessada, ja sigui mitjançant una sol·licitud, una reclamació o un recurs administratiu, es conté en els articles 24 de la LPAC i 54 de la LRJPCat. Conforme a aquests preceptes, si venç el termini màxim sense que s'hagi notificat la resolució expressa, permet als interessat que han iniciat el procediment entendre **estimades** les seves sol·licituds, excepte que una norma amb rang de llei o una norma de Dret de la Unió Europea estableixi el contrari (art. 24.1 i 54 LRJPCat).

Ara bé, una vegada fixada aquesta regla del silenci estimatori, la mateixa LPAC en l'article 24.1 -2n paràgraf- i, de manera mimètica, l'article 54.2 de la LRJPCat exceptuen el silenci estimatori per a determinats supòsits, per als quals s'ha previst la regla inversa del **silenci desestimatori**. Aquests supòsits són els següents:

- Procediments d'exercici del dret de petició a què es refereixen els articles 29 de la CE i 29.5 de l'EAC. 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.
- 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⁽¹⁵⁾. Igualment, l'art. 24.1 de la LPAC també ha previst aquesta excepció en aquells casos en què el silenci estimatori impliqui l'exercici d'activitats que puguin danyar el medi ambient, i en els procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, per als quals s'ha previst el silenci desestimatori en l'article 91.3 de la LPAC.
- 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. En aquests casos, el silenci tindrà sentit negatiu. Ara bé, en els articles 24.1 de la LPAC i 54.2.f de la LRJPCat s'estableix un supòsit específic de recurs administratiu en què el silenci és estimatori: es tracta d'aquells supòsits en què el recurs d'alçada s'ha interposat contra la desestimació per silenci administratiu d'una sol·licitud, i si transcorre el termini previst a aquest efecte sense notificar la resolució del recurs d'alçada – tres mesos, com veurem més endavant –, aquest recurs s'entén estimat.

⁽¹⁵⁾Aquest seria el cas, per exemple, de la sol·licitud d'una llicència per a instal·lar una terrassa a la via pública.

El silenci en els procediments iniciats d'ofici per l'Administració

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

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

- En primer lloc, per al cas de procediments dels quals pot derivar el reconeixement o, si s'escau, la constitució de drets o altres situacions jurídiques individualitzades, les persones interessades que hagin comparegut poden entendre **desestimades** les seves pretensions, per silenci administratiu (art. 25.1.a LPAC i 55.1.a LRJPCat).
- En segon lloc, els articles 25.1.b de la LPAC i 55.1.b de la LRJPCat disposen que en els procediments en què l'Administració exerceix potestats sancionadores o, en general d'intervenció, és a dir en aquells procediments susceptibles de produir efectes desfavorables o de gravamen per als interessats, es produeix la caducitat. Aquest cas no és, doncs, un cas de silenci administratiu, sinó de caducitat com a forma de terminació del procediment.

1.3.3. L'acreditació del silenci administratiu

En el cas del silenci positiu, la seva equiparació a un acte administratiu favorable comporta la necessitat, per raons de seguretat jurídica, que el ciutadà pugui acreditar davant l'Administració o de tercers que aquest silenci s'ha produït.

La LPAC en la seva redacció originària va establir el sistema de l'anomenada certificació d'acte presumpte. Ara bé, aquesta certificació esdevenia no solament un mitjà d'acreditació del silenci administratiu, sinó també un mitjà necessari per a la seva producció, segons la interpretació que d'aquesta Llei va acabar prevalent. És a dir, per a produir-se el silenci administratiu calia, a més del decurs del termini previst per a cada cas, sol·licitar i obtenir de l'Administració un certificat que l'acredités. El principal problema jurídic que comportava aquesta regulació era la possibilitat que tenia l'Administració de dictar acte exprés dins el termini previst per a l'emissió de la certificació, que era de vint dies.

Les crítiques que amb relació a la certificació d'acte presumpte va realitzar la doctrina varen ser recollides per la modificació de la LRJPAC que va realitzar la Llei 4/1999. Segons l'Exposició de Motius de la Llei 4/1999, es tracta de

regular aquesta capital institució del procediment administratiu (es refereix al silenci administratiu) d'una manera equilibrada i raonable, per la qual cosa es va suprimir la certificació d'actes presumptes que, com és sabut, permetia a l'Administració, una vegada finalitzats els terminis per a resoldre i abans d'expedir la certificació o que transcorregués el termini per a expedir-la, dictar un acte administratiu exprés encara que resultés contrari als efectes del silenci ja produït.

Cal dir, però, que la certificació d'acte presumpte no ha desaparegut totalment. La seva supressió ho és només en relació amb la seva exigència com a requisit per a la producció del silenci administratiu. A partir d'ara, el silenci administratiu es produeix una vegada han transcorregut els terminis establerts per a resoldre i notificar, si aquests no s'han suspès i no s'ha dictat i notificat la resolució.

En aquest sentit, l'interessat pot fer valer el silenci per qualsevol mitjà admès en el Dret. I, si ho desitja, i als sols efectes de poder acreditar la seva existència, pot demanar voluntàriament l'esmentada certificació del silenci. Així ho assenyala l'article 24.4 de la LPAC quan ens diu que els actes administratius es podran fer valdre tant davant l'Administració com davant qualsevol persona física o jurídica, pública o privada. Aquests, continua dient, produeixen efectes des del venciment del termini màxim en el qual ha de dictar-se i notificar-se la resolució expressa sense que aquesta s'hagi produït, i la seva existència pot ser acreditada per qualsevol mitjà de prova admès en Dret, inclòs el certificat acreditatiu del silenci produït. Aquest certificat ha de ser emès d'ofici per l'òrgan competent per resoldre el procediment en un termini màxim de 15 dies.

2. Validesa i invalidesa dels actes administratius

2.1. La teoria de les nul·litats i la validesa dels actes administratius

La validesa o legitimitat dels actes administratius consisteix en la seva adequació a l'ordenament jurídic, que és valorada d'acord amb el que estableix la teoria de les nul·litats.

La teoria de les nul·litats determina que els actes o els negocis jurídics que infringeixen l'ordenament han de ser sancionats amb la impossibilitat d'exigir-ne els efectes, és a dir, amb la seva ineficàcia.

La sanció d'ineficàcia, denominada *sanció de nul·litat*, és vehiculada a través de dos mecanismes:

- a) L'atorgament del dret a reaccionar contra l'acte viciat a les persones afectades per l'acte en qüestió.
- b) L'atorgament del poder de procedir a l'anul·lació de l'acte en cas de disconformitat efectiva de l'acte amb l'ordenament als tribunals de justícia.

La teoria de les nul·litats distingeix dos tipus de vicis:

- 1) Els vicis determinants de nul·litat de ple dret.

La nul·litat de ple dret, també denominada *nul·litat absoluta o radical*, determina la ineficàcia *ipso iure* o immediata de l'acte afectat. Normalment, però, és necessari acudir al jutge per aconseguir la ineficàcia de l'acte en qüestió, i superar la resistència dels qui s'oposen a admetre-la i/o destruir-en l'aparença de validesa. La nul·litat opera davant de tot i davant de tothom, i no es pot rectificar pel consentiment o per la confirmació de les persones afectades ni per la prescripció dels terminis que les lleis acostumen a fixar per a recórrer.

Els trets que caracteritzen la nul·litat de ple dret deriven del caràcter i la gravetat de la infracció, que té tres conseqüències rellevants:

a) En primer lloc, origina una alteració de l'ordre jurídic de tal intensitat que s'entén que arriba a afectar l'ordre públic, el contingut essencial de les institucions.

b) En segon lloc, i com a derivació lògica del que s'ha dit, els tribunals estan obligats a protegir l'ordenament i a exercitar d'ofici el poder d'anul·lació, és a dir, per iniciativa pròpia, en cas d'absència d'exercici de l'acció d'anul·lació per part de les persones directament afectades o interessades.

c) Finalment, la sanció d'ineficàcia produeix efectes des del moment en què l'acte s'adopta sense cap més limitació que la protecció de les situacions jurídiques de tercers de bona fe.

2) Els vicis determinants d'anul·labilitat.

La incursió en un vici d'anul·labilitat, també denominada nul·litat relativa, només determina la ineficàcia de l'acte viciat a instàncies de la persona o de les persones afectades i, en conseqüència, es pot rectificar mitjançant el consentiment o per la confirmació de les persones interessades i també per la prescripció dels terminis establerts per a reaccionar-hi.

El poder d'anul·lació només pot ser exercitat pels tribunals a instàncies de les persones afectades o interessades en l'acte, precisament pel fet que la infracció no té un impacte en el contingut essencial de les institucions. En conseqüència, i atesa la importància de preservar l'estabilitat de les relacions jurídiques i la confiança social en aquestes relacions, protegides pel principi de seguretat jurídica, la teoria de les nul·litats admet que els actes anul·lables conservin la seva eficàcia.

En qualsevol cas, els efectes de la sanció d'ineficàcia es produeixen a partir del moment en què aquesta es decideix i no afecten les situacions jurídiques creades arran de l'acte en qüestió, tant pel que fa a les persones directament afectades com als interessats que han actuat de bona fe.

La teoria de les nul·litats complementa les dues categories de nul·litat amb la figura dels actes inexistents¹⁶.

⁽¹⁶⁾Un exemple d'acte inexistent és la declaració de l'estat d'excepció per un ajuntament.

La inexistència, com a tercera categoria d'invalidesa, al·ludeix a aquelles irregularitats grolleres i flagrants, del tot inhabituals, i en virtut de les quals és possible considerar que l'acte ni tan sols té l'aparença externa d'un acte jurídic. Els ordenaments del nostre entorn cultural i l'ordenament comunitari reconeixen aquesta figura, però en l'ordenament juridicoadministratiu espanyol mai no ha estat clarament acceptada, i la LPAC sembla que l'ha suprimit definitivament.

Independentment de l'acceptació de la figura de la inexistència, la doctrina que ha analitzat la teoria de les nul·litats, en particular en l'àmbit juridicoadministratiu, ha destacat la dificultat de destriar les dues categories d'invalidesa determinants de nul·litat o anul·labilitat.

La distinció entre actes nuls i anul·lables exigeix una tasca interpretativa acurada i sovint subtil, cas per cas, la qual, en darrer terme i si s'aprecia l'existència d'una infracció de l'ordenament, produeix un mateix resultat: la sanció d'ineficàcia de l'acte viciat.

2.2. La teoria de les nul·litats i la seva modulació en l'ordenament jurídic

Els elements que vertebreren la teoria de les nul·litats, elaborada per la teoria general del dret i tributària de la doctrina iusprivatista, resulten modulats, en l'àmbit juridicoadministratiu, per la posició de les administracions públiques derivada del sistema d'autotutela, en els aspectes que s'especifiquen a continuació:

1) En primer lloc, perquè el principi d'autotutela es tradueix en la presumpció de validesa dels actes administratius i en la seva eficàcia immediata. Això exigeix, fins i tot en els supòsits de nul·litat radical, l'exercici d'una acció orientada a destruir aquesta presumpció de legitimitat i a imposar la sanció d'ineficàcia prevista per l'ordenament, que solament es produirà quan l'Administració adopti la decisió de suspendre l'execució de l'acte.

2) En segon lloc, la teoria de les nul·litats resulta modulada perquè la presumpció de validesa dels actes administratius i el fet que l'actuació de les administracions públiques s'orienti a la persecució dels interessos col·lectius comporten la incorporació del principi de *favor acti*, que tendeix a preservar l'eficàcia dels actes administratius i incideix en la valoració de les infraccions en què aquestes incorrin. Els criteris de la teoria general, segons els quals la nul·litat és predicable amb caràcter general i l'anul·labilitat si la infracció només afecta les parts, resulten invertits:

Vegeu també

Vegeu l'apartat 3 d'aquest mòdul.

a) Així, d'una banda, la delimitació dels supòsits determinants de nul·litat de ple dret es fa en termes restrictius i l'anul·labilitat esdevé la regla general, com veurem més endavant.

b) De l'altra, els actes anul·lables són objecte d'una subclassificació que permet parlar d'una gradació de la il·legalitat o invalidesa dels actes administratius, segons es qualifiquin com a:

- Actes anul·lables.
- Actes que incorren en simples irregularitats no invalidants.

3) La teoria de les nul·litats és matisada, finalment, perquè la mateixa Administració està habilitada per a accionar els dos instruments a través dels quals es materialitza la sanció d'ineficàcia que resulta de la infracció de l'ordenament:

a) El dret a reaccionar contra l'acte viciat.

b) El poder de pronunciar-se sobre l'abast del vici comès, en exercici dels poders de revisió d'ofici.

Tot això, sens perjudici que els tribunals de justícia decideixin entorn de la validesa o la invalidesa de l'acte viciat posteriorment a la decisió de l'Administració, en cas que els particulars interessats hi interposin recurs contenciós.

2.3. Els supòsits de nul·litat de ple dret

La Llei de procediment administratiu de 1958 va intentar identificar i codificar tots els supòsits determinants de nul·litat de ple dret, d'acord amb el criteri restrictiu al qual ja s'ha fet referència, i els va limitar als actes següents:

- a) Als actes dictats per un òrgan manifestament incompetent.
- b) Als actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment establert.
- c) Als actes de contingut impossible o constitutiu de delictes.

Vegeu també

Vegeu el subapartat 2.3 d'aquest mòdul.

Vegeu també

Sobre la revisió d'ofici vegeu el subapartat 3.1 d'aquest mòdul.

El legislador va haver d'acceptar, però, la impossibilitat de determinar *a priori* la complexa realitat i va preveure altres supòsits concrets de nul·litat de ple dret dels actes administratius en la legislació especial.

La codificació dels supòsits de nul·litat ha estat criticada durant anys per un ampli sector doctrinal. No obstant això, tant la LRJPAC com ara la LPAC han insistit en una posició idèntica; ara bé, ha ampliat els supòsits determinants de nul·litat de ple dret i han reconegut de manera expressa el caràcter obert de la llista fent referència als supòsits específics de nul·litats establerts en la legislació especial i sectorial.

L'article 47.1 de la LPAC declara que els actes de les administracions públiques són nuls de ple dret en els casos següents:

- a) Quan lesionin els drets i llibertats susceptibles d'empara constitucional.
- b) Quan són dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori.
- c) Quan tinguin un contingut impossible.
- d) Quan siguin constitutius d'infracció penal o es dictin a conseqüència d'una infracció d'aquesta mena.
- e) Quan es dictin prescindint totalment i absolutament del procediment establert legalment o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats.
- f) Quan siguin actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixin facultats o drets en supòsits en què no es tinguin els requisits essencials per a l'adquisició d'aquests drets o facultats.
- g) Quan es tracti de qualsevol altre acte que una disposició amb rang de llei indiqui expressament que serà nul de ple dret.

Altres supòsits

Un exemple d'aquesta ampliació de supòsits es troba en la legislació urbanística, que va sancionar la nul·litat de ple dret de les llicències concedides per a construir en zones qualificades com a verdes en els instruments de planejament.

L'apartat 2 de l'article 47 de la LPAC altera la regla relativa als actes administratius pel que fa als reglaments il·legals. En efecte, en comptes de restringir la nul·litat de ple dret a supòsits de nul·litat de ple dret, en la LPAC estableix amb caràcter general la nul·litat radical de les disposicions reglamentàries que incorrin en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic.

La doctrina s'ha manifestat ja àmpliament i en termes força coincidents sobre la regulació dels supòsits de nul·litat de ple dret en la LPAC. A grans trets s'assenyalen a continuació els àmbits d'actuació i els interrogants suscitats per cadascun d'aquests supòsits.

2.3.1. Els actes que lesionen els drets i les llibertats fonamentals susceptibles d'empara constitucional

Aquest supòsit és conseqüència de la doctrina del Tribunal Constitucional que a la seva Sentència 114/1984, de 29 de novembre, segons la qual recorda la nul·litat radical de tot acte –públic o, en el seu cas, privat– violatori de les situacions jurídiques reconegudes en la secció primera del capítol segon del Títol I de la Constitució i la necessitat institucional de no confirmar, reconeixent-les efectives, les contravencions dels mateixos drets fonamentals.

Cal subratllar que aquesta redacció únicament determina la nul·litat de ple dret dels drets i llibertats susceptibles d'empara constitucional i, per tant, deixa fora la vulneració d'altres drets reconeguts a la Constitució (com el dret de propietat o el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat o el dret a gaudir d'un medi ambient adequat).

La vulneració d'aquests drets queda, segons aquesta redacció, sancionada amb l'anul·labilitat o nul·litat relativa de l'acte.

2.3.2. Els actes dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori

La LPAC preveu aquest supòsit, que ja estava recollit en la LPA de 1958, si bé precisa que la incompetència de l'òrgan ha de derivar de la matèria sobre la qual versa l'acte o del territori al qual l'òrgan estén la seva jurisdicció. Amb aquesta concreció la LPAC s'ajusta a la posició que ha sostingut reiteradament el Tribunal Suprem en la interpretació d'aquest supòsit sota la legislació anterior.

La LPAC exclou, per tant, la incompetència jeràrquica, a partir de la consideració que pot ser suplerta mitjançant la convalidació de l'acte per l'òrgan competent, tal com preveu l'article 52.3 de la LPAC.

La majoria de la doctrina ha criticat aquesta exclusió, que, tot i ser correcta per a molts casos d'incompetència jeràrquica, no ho és en canvi quan es concreta en una veritable usurpació de funcions, supòsit que es produeix amb més freqüència del que hom pot imaginar.

La referència al caràcter manifest de la infracció havia estat criticada durant la legislació anterior, si bé s'ha mantingut en la LPAC.

El recurs a aquest concepte jurídic no ha de continuar ocasionant, necessàriament, inconvenients idèntics als suscitats sota la vigència de la LPA de 1958, ja que la conceptualització del caràcter manifest de la infracció com a 'ostensible' i 'evident', sostinguda per la jurisprudència ha estat reinterpretada pels tribunals.

Així s'entén que és manifesta la infracció que és greu i rellevant per a l'ordre jurídic, i que una infracció manifesta, si no és greu, no determina la nul·litat de l'acte.

2.3.3. Els actes que tenen un contingut impossible

La impossibilitat prevista en aquest supòsit es refereix només a la impossibilitat originària i no pas a la impossibilitat sobrevinguda, que seria la que resulta de circumstàncies posteriors a l'adopció de l'acte en qüestió¹⁷.

⁽¹⁷⁾Per exemple, la impossibilitat de complir l'ordre d'enderrocar un edifici perquè s'ha esfondrat abans d'executar-la.

La doctrina ha sistematitzat els supòsits d'impossibilitat originària i ha assenyalat que es produeix en els casos següents:

- a) Quan el substrat de l'acte és inadequat al seu objectiu o a la seva finalitat.
- b) Quan l'acte imposa una prestació irrealitzable, físicament o tècnicament.
- c) Quan el contingut de l'acte és contradictori o no té cap lògica.
- d) Quan el seu contingut és ambigu o indeterminable.

Exemples d'impossibilitat originària

- El nomenament d'un funcionari després d'haver mort, o l'autorització per a fer un pàrquing de 18 metres en un zona on els túnels del clavegueram públic es troben a una profunditat de 15 metres.
- L'obligació de fer horaris de 25 hores, o de construir un edifici de 5 plantes sense fonament.
- La imposició d'una sanció de retirada del carnet de conduir durant un any i de conduir a una velocitat no superior a 60 km per hora durant aquest mateix any.
- La imposició d'una sanció sense indicar en què consisteix.

2.3.4. Els actes que constitueixen una infracció penal o que es dicten a conseqüència d'aquesta

La LRJPAC va modular aquest supòsit, que ja es recollia en la LPA de 1958, i que ara preveu també la LPAC. En aquest cas, cal tenir en compte el següent:

a) En primer lloc, no només es declara la nul·litat de ple dret dels actes constitutius de delictes, sinó també dels actes constitutius de falta, atès que es refereix genèricament a les infraccions penals.

b) Per altra banda, no es limita als actes infractors, sinó que s'estén als actes que s'han basat en un acte infractor anterior.

La incorporació d'aquestes modulacions ha estat molt ben acollida per la doctrina, sobretot la segona, que omple un buit rellevant de la legislació. Es permet així, per exemple, l'anul·lació dels actes administratius que, si bé són legítims en si mateixos, s'han dictat arran de la comissió d'un delictes¹⁸.

La doctrina també ha posat en relleu, però, dos elements que, en coincidir, fan problemàtic aquest supòsit de nul·litat radical:

a) En efecte, d'una banda, les especialitats del nostre ordenament jurídic determinen que la nul·litat dels actes administratius només pugui ser declarada pels tribunals contenciosos administratius.

b) Ara bé, per una altra banda, la prevalença de les qüestions penals determina que, davant d'un acte administratiu constitutiu de delictes o falta, els tribunals contenciosos administratius s'hagin d'inhibir i que la declaració d'una infracció penal només correspongui als tribunals penals.

Així, doncs, la declaració d'un acte administratiu com a delictes o falta exigeix el pronunciament de dos ordres jurisdiccionals: el penal i el contenciós, aquest darrer vinculat per la decisió del jutge penal.

Aquesta dualitat presenta inconvenients prou evidents, que es poden resumir en l'enorme quantitat de temps, de tràmits i de recursos necessaris per aconseguir imposar la sanció d'ineficàcia que la nul·litat comporta. Els inconvenients esmentats no han passat desapercebuts pels tribunals penals, que sovint, en els últims anys, en procedir a la declaració d'un acte com a delictiu, han declarat la nul·litat de l'acte en qüestió.

Els avantatges que això implica, quant a rapidesa i economia, resulten descompensats pel fet que la nul·litat d'un acte pot ser declarada en el procés penal sense la intervenció de tercers interessats que desconeixen, per tant, el dret a la participació en el procediment d'adopció de decisions que afecten els seus drets i interessos, expressament sancionat per la Constitució.

La resolució d'aquesta problemàtica no és senzilla, però la dificultat no exclou la necessitat d'establir mecanismes destinats a evitar-la o a reduir-la a mínims, com ara l'establiment de processos contenciosos simplificats, que garanteixin

(18) Un exemple d'aquesta situació és la concessió d'una llicència d'activitats adequada a l'ordenament jurídic, però atorgada previ lliurament d'una suma de diners a l'autoritat competent per tal d'accelerar-ne la tramitació.

Vegeu també

Vegeu el mòdul "La formació històrica i el concepte de dret administratiu" d'aquesta mateixa assignatura.

la participació de totes les persones interessades, i el respecte vers els principis de proporcionalitat, bona fe i seguretat jurídica que, segons la LPAC, delimiten l'exercici de les accions de nul·litat contra els actes administratius.

Aquests principis han d'obligar l'Administració en exercici dels poders de revisió d'ofici però també han d'obligar, com ha destacat la doctrina més autoritzada, els tribunals contenciosos administratius en l'exercici de la funció jurisdiccional.

2.3.5. Els actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment establert

La previsió de procediment fa referència als tràmits veritablement essencials. Ara bé, cal tenir en compte que la rellevància que la Constitució i el legislador atorguen al procediment administratiu com a mecanisme per a garantir la legalitat i l'encert dels actes administratius, i també la participació de les persones interessades a adoptar-los, exigeix la revisió de la interpretació que s'havia fet d'aquest supòsit de nul·litat sota la legislació anterior.

El caràcter essencial d'un determinat tràmit s'entén a partir de les formulacions que progressivament faci la jurisprudència i tenint en compte la importància creixent del procediment que s'acaba d'esmentar.

L'especialitat s'entén a l'especificitat del procediment, ja que la seva funció determina que sempre s'hagin de seguir els tràmits expressament establerts per a adoptar un tipus o una classe de decisió.

La LPAC esmenta un tipus concret de vici procedimental: el desconeixement de les regles per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legials. La referència respon a la importància que aquests organismes han adquirit en els darrers anys i que probablement seguirà en augment en el futur. Això es deu al fet que l'assignació de facultats decisòries a òrgans d'aquesta mena és una de les vies establertes per a facilitar un grau superior d'acceptació i un més bon compliment del seu contingut a través de la participació del màxim nombre de representants dels diversos interessos presents en l'adopció dels actes administratius.

Un exemple d'actes d'aquesta mena és l'elecció del director d'una escola pública pel consell escolar del centre, feta sense haver convocat ni els alumnes ni els pares i les mares dels alumnes.

2.3.6. Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen drets o facultats sense reunir els requisits essencials per a adoptar-los

Les previsions d'aquest apartat de l'article 47.1 de la LPAC sobre la nul·litat són de les més innovadores i problemàtiques. En efecte, la LPAC recull la posició doctrinal i jurisprudencial que havia destacat la necessitat de conciliar els avantatges derivats de l'estimació per silenci positiu que té a tots els efectes la consideració d'un acte administratiu favorable amb el respecte dels principis de legalitat i de seguretat jurídica. Aquesta posició ja l'havien incorporat algunes normes sectorials, com ara la legislació urbanística, sense plantejar problemes rellevants.

La problemàtica suscitada per aquest apartat consisteix en el fet que aquest no es limita als actes presumptes, sinó que s'estén als actes expressos. L'abast i el contingut d'aquesta previsió ha estat, fins avui, objecte de diverses interpretacions doctrinals i requereix encara una elaboració més atenta, a partir dels pronunciaments jurisprudencials.

Ara bé, en consideració a la regulació de la resta de supòsits de nul·litat i tenint en compte que no és fàcil destriar els actes que incorren en aquest supòsit dels que incorren en infracció del contingut essencial dels drets i les llibertats fonamentals, dels de contingut impossible i dels delictius, entenem que caldrà una interpretació casuística. En tot cas, tal com es desprèn de la doctrina del Consell d'Estat i de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat, caldrà distingir entre aquells requisits que siguin necessaris i aquells altres que a més de ser necessaris són essencials. Les infraccions de requisits necessaris però no essencials, al nostre entendre, només podran determinar l'anul·labilitat de l'acte en qüestió.

Exemples d'infraccions determinants d'aquest supòsit de nul·litat

Com a exemples d'infraccions d'aquesta mena es poden esmentar el nomenament com a catedràtic de dret civil d'una persona que té el títol de llicenciat en dret però no té el títol de doctor, o l'autorització de la construcció d'un edifici de sis plantes en una zona on l'altura màxima permesa és de quatre plantes.

En canvi, com a infraccions de requisits que són necessaris però no essencials tindrem el nomenament com a professor de secundària que si bé té els requisits de titulació universitària i ha superat les proves selectives no té el certificat d'aptitud pedagògica. Aquest darrer, a diferència de la titulació necessària, no s'exigeix per a realitzar la funció i no incideix necessàriament en la possibilitat de triomf en unes proves selectives. Altres exemples de requisits necessaris, però no essencials, serien respecte al dret de percebre una subvenció, l'exigència establerta en la convocatòria de ser titular d'una autorització de transport nacional o comarcal, quan ja era titular d'una autorització de transport local. O bé amb relació al passí a la reserva activa d'un brigada de l'exèrcit, la insuficiència de les condicions psicofísiques (tenir una edat a la qual corresponia el retir forçós).

Vegeu també

Sobre el respecte dels principis de legalitat i de seguretat jurídica, vegeu l'apartat 3 d'aquest mòdul.

2.3.7. Els actes declarats nuls de ple dret per una llei

Com s'ha comentat, la realitat ja havia sancionat aquests supòsits amb anterioritat a la promulgació de la LPAC. Però la inclusió expressa del supòsit és encertada, perquè recorda als ciutadans l'existència d'altres supòsits no recollits en la LPAC i perquè remarca que aquests solament els pot establir una norma amb rang de llei.

2.4. Els supòsits d'anul·labilitat

L'article 48 de la LPAC estableix que són anul·lables els actes il·legals que incorrin en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder. La LPAC s'ajusta així a la modulació de la teoria de les nul·litats que s'han esmentat tants cops.

De manera generalitzada, la doctrina ha acceptat la definició dels actes administratius il·legals com a actes anul·lables, però ha criticat la conceptualització de la desviació de poder com un vici determinant de la mera anul·labilitat. Perquè justament pel caràcter vicarial de les administracions públiques, la utilització de les potestats públiques per a finalitats diferents de les que ha assenyalat el legislador –la desviació de poder¹⁹ implica això–, altera la distribució constitucional de les funcions i pot revestir una gravetat clarament mereixedora de la sanció de nul·litat radical.

(19) Un exemple de desviació de poder, determinant de la nul·litat, és l'assignació de fons destinats a serveis d'educació per a la construcció d'un hospital.

Vegeu també

Sobre el principi del *favor acti* vegeu el subapartat 2.2. d'aquest mòdul.

L'article 48 de la LPAC afegeix, a més, en concordança amb el principi de *favor acti* al que s'ha fet referència, dues restriccions de la sanció dels actes administratius il·legals:

a) En primer lloc, indica que els vici de forma només determinaran l'anul·labilitat quan l'acte no tingui els requisits formals indispensables per aconseguir la finalitat perseguida en adoptar-la o quan el vici doni lloc a la indefensió de les persones interessades en el procediment.

Aquesta previsió recull parcialment les crítiques a una visió excessivament formalista, segons la qual qualsevol vici procedimental és un vici d'ordre públic determinant de nul·litat de ple dret. Aquesta concepció formalista s'havia concretat en una multiplicitat de sentències que declaraven la nul·litat d'un acte per vici de forma, imposaven la retroacció de les actuacions al moment de la infracció i remetien la decisió a l'Administració autora de l'acte, que sovint salvava el vici procedimental però mantenia el contingut il·legal de l'acte. Això implicava, en molts casos, una demora injustificada de la decisió i, de fet, una veritable denegació de justícia del tot incompatible amb el dret constitucional a la tutela judicial efectiva.

La superació de la visió formalista que la LPAC sanciona no ha d'obrir, però, una via a l'omissió de tràmits procedimentals destinats a garantir l'encert i la legalitat de la decisió i la participació dels ciutadans, atès que, com ja s'ha esmentat, la Constitució assigna aquesta funció al procediment i la LPAC solament sanciona amb la nul·litat de ple dret l'omissió de vicis essencials o que comportin indefensió.

Per tant, convé tenir en compte que l'aplicació d'aquest precepte requereix una interpretació basada en conceptes jurídics indeterminats en consideració a les circumstàncies del cas i amb els inconvenients, des del punt de vista de la seguretat jurídica i d'igualtat de tracte.

b) En segon lloc, l'article 48.3 de la LPAC restringeix l'anul·labilitat en determinar que la realització de les actuacions administratives fora del termini²⁰ legalment establert només implica l'anul·labilitat de l'acte quan així ho imposi la naturalesa del termini.

Aquesta previsió, que constitueix una altra manifestació de les posicions antiformalistes esmentades més amunt, s'ha d'interpretar en el marc de la sanció de l'obligació de resoldre i notificar de les administracions públiques i de l'ampliació dels supòsits del silenci administratiu positiu favorables a la petició de les persones interessades. I tenint en compte que no exclou la possibilitat que la legislació prevegi l'obligació de l'Administració de compensar els perjudicis ocasionats pel retard²¹.

En virtut d'aquestes restriccions a l'ordenament jurídicoadministratiu es configuren les infraccions que no produeixen actes anul·lables. És a dir, infraccions que en realitat són meres irregularitats no invalidants i que no mereixen la sanció d'ineficàcia que l'ordenament estableix per als actes il·legals. Per raó d'aquestes infraccions, es parla de la gradació de la invalidesa.

Vegeu també

Sobre la seguretat jurídica i la igualtat del tracte, vegeu el subapartat 2.3.1. d'aquest mòdul.

⁽²⁰⁾Un exemple de termini determinant es pot donar en el cas d'obertura d'una licitació contractual abans de finalitzar el termini per a la presentació d'ofertes.

⁽²¹⁾Un exemple d'aquesta situació és l'obligació de l'Administració de pagar els interessos de demora, en el cas que no retorni els diners avançats per un ciutadà en concepte d'impost sobre la renda, en els terminis establerts per la llei.

Vegeu també

Sobre el silenci administratiu vegeu el subapartat 1.3 d'aquest mòdul.

2.5. Les previsions de la LPAC relatives a la conservació, la conversió i la convalidació dels actes administratius

Els articles 47 i 48 de la LPAC, relatius a la nul·litat i l'anul·labilitat dels actes administratius, es complementen amb una sèrie de preceptes²² destinats a garantir una interpretació restrictiva dels vicis dels actes administratius i el joc del principi del *favor acti*, i també del principi establert per la teoria general, segons el qual els actes vàlids no han de ser viciats pels actes invàlids²³.

(22) Articles 49 a 52 de la LPAC.

(23) *Utile per inutile non vitiatur*.

Vegeu també

Sobre la gradació de la invalidesa, vegeu el subapartat 2.2. d'aquest mòdul

En primer²⁴ lloc, aquests preceptes es concreten en les previsions relatives a la intransmissibilitat dels vicis comesos en un acte administratiu. Així els vicis comesos en un acte de tràmit no es comuniquen als actes posteriors que siguin vàlids i independents del primer.

La intransmissibilitat dels vicis també opera en el si d'un mateix acte i es concreta en el fet que l'existència d'un vici en una part de l'acte no es transmet a altres parts de l'acte en qüestió, excepte si la part viciada és tant important que sense ella l'acte no s'hauria dictat²⁵.

(24) Article 49.1 de la LPAC

(25) Article 49.2 de la LPAC

L'actuació del principi d'intransmissibilitat es complementa amb les previsions de l'article de la LPAC relatives a la possibilitat de conservació dels actes que no siguin afectats per un acte invàlid.

La situació recollida en l'article 49.2 LPAC es donaria en el cas d'un informe dictat pel director d'un òrgan assessor que no té la qualificació professional que exigeix la llei per a emetre l'informe en qüestió. N'hi hauria prou, si la resta d'actes de tràmit són vàlids, que l'informe l'elaborés la persona competent.

Els articles 50 i 52 de la LPAC sancionen dues previsions l'àmbit d'actuació de les quals és difícil de diferenciar, com han posat en relleu els autors que els han examinat, llevat del fet que la conversió prevista en l'article 50 s'estén als actes nuls i anul·lables i la convalidació establerta en l'article 52 se cenyeix als actes anul·lables:

- a) L'article 50 LPAC diu que els actes nuls o anul·lables que continguin els elements constitutius d'un acte diferent són objecte de conversió, de manera que produeixen els efectes d'aquests.
- b) L'article 52 LPAC regula la convalidació dels actes anul·lables, mitjançant la rectificació dels seus vicis per l'òrgan competent per a fer-ho.

3. Anul·lació i revocació

Les institucions que s'examinen en aquest apartat vehiculen la reconsideració dels actes administratius per part de les administracions públiques que els han produït i la seva substitució per actes administratius diferents, amb idèntica força executiva i executòria.

Malgrat que aquest apartat es refereix a l'anul·lació i a la revocació, i que la primera expressió fa referència a la invalidació d'un acte administratiu per raons de legalitat i com a conseqüència de la sanció d'ineficàcia imposada per l'ordenament en els termes exposats en l'apartat anterior, en endavant ens referirem a l'anul·lació com a *revisió d'ofici*.

Seguim així la terminologia de la LPAC i intentem evitar confusions ulteriors en un tema que ja és prou complex.

1) L'anàlisi de la revisió d'ofici en aquest mòdul, i al marge de la resta d'institucions que integren el sistema de revisió dels actes administratius, els recursos administratius i les fórmules alternatives, com ara l'arbitratge o la conciliació, respon a l'íntima connexió entre la validesa i la invalidesa dels actes administratius analitzada en l'apartat anterior i a la revisió d'ofici en sentit estricte, ja que és la institució a través de la qual s'imposa, bàsicament, la sanció d'ineficàcia que la invalidesa comporta.

2) L'anàlisi de la revocació també es fa en aquest mòdul perquè la revisió d'ofici només s'estén als actes que incorren en nul·litat de ple dret, mentre que per als actes anul·lables cal la declaració prèvia de lesivitat i acudir al recurs contenciós administratiu. La sanció d'ineficàcia dels actes desfavorables o de gravamen s'articula en l'ordenament jurídicoadministratiu a través d'una altra institució que també és regulada a la LPAC: la revocació.

La revocació és una institució que podríem qualificar de desdibuixada, ja que, com veurem, la LPAC la configura com la institució que vehicula la sanció d'ineficàcia dels actes anul·lables desfavorables o de gravamen i, al mateix temps, l'eliminació dels actes administratius que són perfectament legítims però inadequats a la finalitat per a la qual es van dictar.

3) La breu referència que fem en aquest apartat a la institució que permet la correcció d'errors materials o de fet es fonamenta simplement en la seva regulació, conjuntament amb la revisió d'ofici i la revocació, en el mateix capítol primer del títol V de la LPAC.

3.1. La revisió d'ofici dels actes administratius

3.1.1. El concepte de revisió d'ofici

La revisió d'ofici és la institució juridicoadministrativa que permet a les administracions públiques anul·lar les seves disposicions generals i els seus actes nuls de ple dret i substituir-los per un altre acte amb un contingut diferent, amb idèntica força executiva i executòria, sense necessitat de recórrer als tribunals de justícia. Aquestes decisions són sempre impugnables, en els terminis fixats per la llei, davant la jurisdicció contenciosa.

La finalitat de la revisió d'ofici és impedir la pervivència dels actes administratius il·legals que són nuls de ple dret. Ara bé, de manera col·loquial i per influència d'elaboracions doctrinals i jurisprudencials que defineixen la revocació com la institució que permet privar d'eficàcia una decisió pel mateix subjecte que la va adoptar, sovint es fa referència a l'anul·lació d'un acte administratiu per raons de legalitat afirmant que l'acte en qüestió ha estat revocat.

Per tant, les expressions "revisió" i "revocació" s'utilitzen a vegades com a sinònims. Però la revisió d'ofici i la revocació són institucions diferenciades. Totes dues impliquen la reconsideració d'un acte administratiu i la seva substitució per un acte diferent, sense la prèvia intervenció jurisdiccional. Però mentre que la revisió es justifica en la il·legalitat de l'acte, la revocació es justifica en el fet que l'acte, tot i que s'ajusta a la legalitat, és inadequat per a cobrir els interessos públics que l'Administració pretenia satisfer quan el va dictar.

La LPAC estableix el règim bàsic de la revisió d'ofici i de la revocació en uns termes que indueixen a certa confusió sobre l'abast, el contingut i els trets que caracteritzen una institució i una altra. En efecte, tal com es veurà quan analitzem aquestes figures, la Llei sembla restringir la revisió d'ofici als actes declaratoris de drets o favorables²⁶ i remetre a la revocació la modificació dels actes desfavorables o de gravamen, tant per raons d'il·legalitat com d'inadequació a l'interès públic²⁷.

D'altra banda, la revisió d'ofici no vehicula tota l'actuació contra els actes il·legals, ja que la LPAC estableix que la revisió opera respecte dels actes nuls de ple dret i remet als tribunals, que han d'actuar a instància de l'Administració a través del denominat procés de lesivitat respecte als actes anul·lables²⁸.

⁽²⁶⁾Article 106 de la LPAC.

⁽²⁷⁾Article 109 de la LPAC.

⁽²⁸⁾Article 107 de la PAC.

3.1.2. L'evolució històrica

Els orígens de la revisió d'ofici han estat objecte d'interpretacions diferents i s'han formulat posicions doctrinals i jurisprudencials divergents respecte de la utilitat i la legitimitat d'aquesta institució. En qualsevol cas, actualment té un àmbit d'actuació ampli en l'ordenament jurídicoadministratiu, tot i que, com es posa de relleu més endavant, es continuen formulant crítiques a la seva configuració en la legislació vigent.

La LPA de 1958 sancionava la facultat de revisió d'ofici dels actes nuls de ple dret i dels actes anul·lables "manifestament" il·legals i, com a mecanisme per a contrapesar la resistència al reconeixement d'aquests poders de revisió, remetia als tribunals contenciosos l'anul·lació dels actes administratius que no fossin manifestament anul·lables, a través de l'anomenat *procés de lesivitat*.

La LRJPAC en la seva redacció inicial va recollir els trets més problemàtics d'aquesta regulació:

a) En primer lloc, perquè va substituir l'anterior referència al caràcter "manifest" de la infracció determinant de l'anul·labilitat d'un acte administratiu, que havia estat criticada per la seva imprecisió, per la referència a la "gravetat" de la infracció.

Vegeu també

Sobre el terme "manifest", vegeu el subapartat 1.3.1 d'aquest mòdul.

Cal recordar, però, que el terme "manifest" ha estat reelaborat per la jurisprudència i que la referència a la "gravetat", tot i ser més adequada, continuava exigint un esforç interpretatiu que deixava un ampli marge d'apreciació a l'Administració, amb els inconvenients, també comentats en l'apartat anterior, que això comportava.

b) En segon lloc, perquè els poders de revisió d'ofici no s'estenien a la totalitat dels actes il·legals sinó que, com ja s'ha dit, l'anul·lació dels actes que no són greument il·legals es continuava remetent als tribunals de justícia, la qual cosa genera un seguit de problemes que s'examinen més endavant.

La modificació de la LRJPAC per la Llei 4/1999 va alterar significativament aquest esquema. Així, segons l'Exposició de Motius d'aquesta Llei quant als actes anul·lables, s'elimina la potestat revisora de l'Administració prevista en l'article 103, amb la qual cosa s'obliga l'Administració pública a acudir als Tribunals si vol revisar-los, mitjançant la prèvia declaració de lesivitat i posterior impugnació, eliminant també la possibilitat que els ciutadans puguin usar aquesta via que havia desnaturalitzat per concepte el règim dels recursos administratius. Per tant, desapareix la distinció entre "actes greument anul·lables" i "actes no greument anul·lables", si bé l'Administració perd la seva potestat de declarar per si mateixa la invalidesa dels actes anul·lables i ha d'acudir als tribunals contenciosos administratius.

En aquest context, la nova Llei 39/2015, d'1 d'octubre, recull el plantejament previst a la LRJPAC i regula, de manera molt semblant, aquestes institucions, previent la revisió d'ofici dels actes nuls i la declaració de lesivitat dels actes anul·lables.

3.1.3. El fonament doctrinal i constitucional

La revisió d'ofici es fonamenta en els poders d'autotutela i s'articula entorn de la teoria de les nul·litats, que, com ja hem dit, estableix els mecanismes d'anul·lació de les disposicions generals i els actes nuls de ple dret.

La revisió d'ofici implica que les administracions públiques no solament poden exercir l'acció de nul·litat per iniciativa pròpia o a instàncies de les persones afectades o interessades, sinó que poden imposar la sanció de nul·litat que en d'altres sectors de l'ordenament²⁹ correspon als tribunals de justícia.

(29) Legislació civil, mercantil, laboral, etc.

La funció dels tribunals consisteix en l'aplicació i la interpretació de la llei, i en la particularització a casos concrets. L'Administració, en canvi, té com a funció pròpia la realització i la consecució de diversos fins públics materials, amb subjecció plena a la llei i al dret.

En els sistemes jurídics que no estan presidits pel principi d'autotutela, com és el cas dels països anglo-saxons, l'Administració remet als tribunals l'enjudiciament dels seus actes viciats de nul·litat i d'anul·labilitat, mitjançant l'exercici d'una acció de nul·litat idèntica a la que es reconeix a les persones afectades pels actes civils o mercantils viciats.

En el nostre sistema d'autotutela és l'Administració la que continua vetllant, en primer terme, per l'adequació de la seva actuació a la legalitat. Els actes dictats al marge d'aquesta escapen dels poders que l'ordenament li concedeix. Són, per tant, actes *ultra vires*, més enllà dels poders concedits, que no estan autoritzats i que han de ser eradicats del món de les relacions jurídiques per la mateixa Administració i amb els mateixos efectes d'eficàcia immediata que el principi d'autotutela comporta.

Les facultats concedides a l'Administració plantegen, però, alguns interrogants entorn de si es respecten alguns principis constitucionals importants, principalment els següents:

a) D'una banda, els principis d'igualtat, de seguretat jurídica, de responsabilitat, d'irretroactivitat dels actes no favorables i d'interdicció d'arbitrarietat dels poders públics³⁰.

(30) Articles 1, 14 i 9.3 de la CE.

b) De l'altra, l'assignació en exclusiva de la funció de control de la legalitat de l'actuació administrativa als tribunals de justícia³¹.

(31) Articles 103.1 i 117 de la CE.

El Tribunal Constitucional espanyol, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea i la majoria dels estudiosos del dret administratiu han abordat el problema i han sostingut la legitimitat dels poders de revisió d'ofici atenint-se a una sèrie de consideracions que es resumeixen a continuació:

a) En primer lloc, la legitimitat dels poders de revisió d'ofici es justifica sobre la base del principi d'igualtat jurídica com a criteri per a valorar la proporcionalitat entre els objectius assignats a les administracions públiques i les potestats atribuïdes per a aconseguir-los.

La funció assignada a l'Administració consisteix en la cobertura dels interessos generals amb eficàcia, objectivitat i plena subjecció a la llei i al dret³². En aquest context, les potestats de revisió es consideren proporcionades als objectius que han de permetre complir, ja que solament es poden exercir per tal de reaccionar contra els actes il·legals.

(32) Articles 9.1, 9.3 i 103.1 de la CE.

b) D'altra banda, la posició de privilegi que deriva dels poders de revisió d'ofici també es considera compatible amb els principis de seguretat jurídica, responsabilitat, irretroactivitat dels actes no favorables i interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics.

En efecte, els poders de revisió d'ofici actuen sempre respecte d'actes nuls de ple dret dels quals no es poden derivar drets adquirits, sinó únicament el dret a indemnització per a les persones afectades que amb el seu comportament no han contribuït a la producció de la infracció³³. Cal dir també que la rectificació de la il·legalitat no és pertinent quan, per la prescripció d'accions, el temps transcorregut o altres circumstàncies, pot ser contrària a l'equitat, a la bona fe, als drets dels particulars o a les lleis³⁴.

(33) Articles 106 LPAC i articles 32 i 34 LRJSP.

(34) Article 110 LPAC.

c) Finalment, l'assignació dels poders de revisió d'ofici es considera compatible amb el fet d'assignar als tribunals de justícia l'aplicació i la interpretació de la llei i la seva particularització a supòsits concrets.

En el nostre sistema jurídic és la mateixa Administració la que ha de vetllar, com s'ha comentat, per adequar la seva actuació a la legalitat. La revisió d'ofici actua, justament, respecte dels actes il·legals i no exclou l'atribució de la decisió definitiva sobre la validesa dels actes revisats als tribunals contenciosos.

3.1.4. Els requisits d'actuació de la revisió d'ofici: els actes nuls de ple dret i les disposicions generals

Els poders de revisió d'ofici estan regulats fonamentalment en l'article 106 de la LPAC. La legislació especial pot modular aquesta regulació, respectant-ne, però, els trets essencials:

- a) L'article 106.1 LPAC permet, en qualsevol moment, d'ofici o a instàncies de persona interessada i amb dictamen previ favorable del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, revisar d'ofici els actes administratius que incorren en infraccions de l'ordenament jurídic determinants de la seva nul·litat de ple dret, en els termes fixats per l'article 47.1 de la mateixa LPAC.
- b) L'article 106.2 de la LPAC també permet que d'ofici i previ dictamen favorable del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, podrà declarar la nul·litat de les disposicions administratives en els supòsits previstos en l'art. 47.2 de la LPAC.
- c) L'article 109 de la LPAC preveu, d'altra banda, l'anul·lació dels actes anul·lables per qualsevol infracció de l'ordenament, que siguin desfavorables o de gravamen, sense límit temporal i en exercici dels poders de revocació.

Els poders de revisió no es poden exercir, en funció dels efectes de cosa jutjada de la sentència, respecte dels actes administratius que hagin estat objecte d'una resolució jurisdiccional.

Un exemple d'un acte administratiu respecte del qual no es podrien exercir els poders de revisió és el d'una autorització de farmàcia, la concessió de la qual va ser impugnada en els terminis fixats per la llei davant la jurisdicció contenciosa administrativa i que va ser declarada ajustada al dret pel tribunal corresponent.

La revisió d'ofici pot actuar sense límit temporal atès el caràcter no rectificable dels vicis determinants de la nul·litat de ple dret. En qualsevol cas, però, operen les modulacions establertes per l'article 110 de la LPAC, destinades a garantir que els principis d'equitat, bona fe, proporcionalitat i seguretat jurídica no siguin vulnerats.

La decisió de l'Administració s'ha d'adoptar, necessàriament i com qualsevol acte administratiu, d'acord amb els principis generals del procediment en virtut dels quals tots els qui tinguin la condició de persones interessades han de participar en la seva tramitació.

D'altra banda, però, i depenent dels poders d'autotutela, l'Administració pot decidir suspendre l'execució de l'acte objecte de revisió durant la tramitació del procediment i amb anterioritat, per tant, a l'adopció de la decisió sobre la validesa o invalidesa de l'acte, en els termes establerts en els articles 108 i 117 de la LPAC.

La revisió d'ofici d'actes nuls de ple dret es pot produir de dues maneres:

- a) Per iniciativa de l'Administració autora de l'acte.
- b) A instàncies de qualsevol part interessada.

En canvi, la revisió d'ofici de disposicions generals solament es pot produir d'una manera: Per iniciativa de l'Administració autora de la disposició general.

La manca de resolució administrativa i de la seva notificació sobre la sol·licitud de revisió d'ofici d'un acte nul de ple dret feta per un particular en un termini superior a tres mesos dóna lloc al silenci administratiu negatiu o desestimatori de la petició. Quan la iniciació de la revisió ha estat d'ofici per la pròpia Administració, ja es tracti d'un acte nul o d'una disposició general, la manca de resolució administrativa i de la seva notificació dóna lloc a la caducitat del procediment.

La decisió de l'Administració sobre la validesa de l'acte revisat també es pot pronunciar sobre la procedència o improcedència d'atorgar a les persones afectades les indemnitzacions pertinents, si es donen les circumstàncies previstes en els articles 32 i 34 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim jurídic del sector públic.

Cal tenir en compte, però, que dels actes nuls només poden derivar drets respecte de les situacions jurídiques ja consolidades i sempre que els particulars no hagin contribuït, amb el seu comportament actiu o passiu, a provocar la il·legalitat de l'acte.

L'acte administratiu relatiu a la validesa de l'acte revisat és sempre impugnabable davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sigui quin sigui el seu contingut i tant si es produeix d'una manera expressa com si es produeix el silenci administratiu.

Vegeu també

Sobre el silenci administratiu, vegeu el subapartat 1.3.2 d'aquest mòdul.

La jurisprudència ha sostingut amb reiteració la configuració de la revisió d'ofici com una acció de nul·litat en els supòsits de revisió dels actes nuls de ple dret. És a dir, com una acció que es pot exercir tant d'ofici, per la mateixa Administració autora de l'acte, com a instàncies de particulars afectats. Aquesta jurisprudència ha estat recollida tant per la LPAC. Una qüestió distinta s'esdevé

amb la revisió d'ofici de les disposicions reglamentàries, en què l'art. 106.2 LPAC estableix que el procediment s'iniciarà d'ofici i la declaració de lesivitat dels actes anul·lables, segons veurem en l'apartat següent.

3.1.5. El procés de lesivitat

L'article 107 de la LPAC estableix que els actes declaratius de drets o favorables per als particulars, que tinguin la condició d'anul·lables, poden ser anul·lats mitjançant la impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

El termini per a fer-ho és de quatre anys, prèvia declaració de lesius per als interessos públics per part de l'Administració que els ha dictat.

L'Administració, com a institució al servei dels ciutadans i destinada a la satisfacció dels interessos públics, ha de garantir l'anul·lació dels actes administratius contraris a aquests interessos.

La reacció contra els actes anul·lables només requereix la concurrència de les circumstàncies següents:

- a) Que l'acte en qüestió ocasioni una lesió econòmica o de qualsevol altra naturalesa, ja sigui urbanística, mediambiental o sanitària, a l'interès públic.
- b) Que la impugnació de l'acte davant els tribunals contenciosos es produeixi en un termini de quatre anys, que és de caducitat, des de l'adopció de l'acte.
- c) Que amb anterioritat a la impugnació, l'Administració hagi declarat la lesivitat de l'acte adoptat mitjançant la tramitació d'un procediment en el qual poden participar totes les persones, físiques o jurídiques, també afectades per l'acte en qüestió.

L'article 107.1 de la LPAC limita les seves previsions als actes favorables o declaratius de drets per als particulars. Perquè, com veiem en aquest mòdul, els actes desfavorables o de gravamen poden ser anul·lats en qualsevol moment per l'Administració que els ha dictat, en virtut d'allò que preveu l'article 109.1 de la LPAC.

L'exigència de recórrer al recurs de lesivitat implica que l'Administració no disposa dels poders de revisió d'ofici, basats en l'autotutela, respecte de tots els actes administratius il·legals, sinó sols respecte dels que incorrin en nul·litat de ple dret.

Vegeu també

Vegeu el subapartat 2.4 d'aquest mòdul.

3.2. La revocació dels actes administratius

3.2.1. El concepte de revocació

La revocació permet les administracions públiques anul·lar els seus actes que siguin inadequats per a cobrir els interessos públics i substituir-los per un altre acte de contingut diferent amb una força executiva i executòria idèntica, sense necessitat de recórrer als tribunals de justícia. Aquestes decisions són sempre impugnables davant la jurisdicció contenciosa en els terminis fixats per la llei.

Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.1.1 d'aquest mòdul.

La revocació és una institució juridicoadministrativa articulada entorn de la manca d'oportunitat o la inadequació d'un acte administratiu per a cobrir els interessos públics que l'Administració pretenia satisfer quan el va dictar. Sovint, però, i per les raons que s'han comentat, es fa referència a l'anul·lació d'un acte administratiu per raons de legalitat i s'afirma que ha estat revocat.

No obstant això, recordem que la revocació i la revisió d'ofici són dues institucions diferenciades, ja que mentre la revisió d'ofici es justifica en la il·legalitat, la revocació es justifica en el fet que la decisió, tot i ser ajustada a la legalitat, és inadequada per a aconseguir allò que l'Administració pretenia quan la va adoptar.

En conseqüència, ja no és adient per a la satisfacció dels interessos col·lectius, bé a causa de l'aparició de noves circumstàncies, bé per l'adopció de nous criteris d'apreciació dels interessos públics.

Un exemple d'acte que esdevé inadequat per la rapidesa amb què canvia la valoració de l'interès públic, a causa de la modificació constant de les condicions tècniques, és l'autorització de fabricació d'un determinat pesticida, que, arran d'una investigació se sap que origina greus riscos per a la salut.

La LPAC estableix el règim jurídic de la revisió d'ofici i de la revocació en termes que indueixen a confusió per les raons ja comentades en el subapartat 3.1.1.

D'altra banda, la LPAC ha limitat l'actuació de la revocació als actes desfavorables o de gravamen per als ciutadans i ha deixat sense regular un tema tan candent com la revocació dels actes favorables o declaratoris de drets. Això succeeix, justament, en un temps en què la revocació és a l'ordre del dia, atesa la rapidesa amb què canvien les polítiques públiques, d'acord amb la constant modificació de les condicions tècniques, econòmiques, socials i culturals i de les necessitats a les quals les administracions públiques han de respondre en el desenvolupament de les seves funcions.

3.2.2. L'evolució històrica

La revocació és prevista per primera vegada en el nostre ordenament jurídic en el Reglament de serveis de les corporacions locals de 1955. Les previsions d'aquest Reglament, restringides a l'àmbit local i encara vigents actualment, regulen la revisió d'ofici i la revocació dels actes declaratoris de drets i favorables. És a dir, les facultats de les Administracions públiques per a anul·lar les llicències i les autoritzacions atorgades als particulars, tant si són il·legals perquè infringeixen l'ordenament jurídic o perquè els particulars no han respectat les condicions imposades, com si s'ajusten a la legalitat però no són útils o convenients per a la satisfacció dels interessos col·lectius³⁵.

Nota

Per què i quan cal utilitzar-los?

⁽³⁵⁾Un exemple d'acte ajustat a la legalitat en el moment en què es va dictar, però que esdevé inadequat per a la satisfacció dels interessos públics, és l'autorització per a fer determinats abocaments al clavaguera pública que són incompatibles amb el correcte funcionament de la depuradora de les aigües residuals, instal·lada després de la concessió de l'autorització d'abocaments en qüestió.

La revocació va ser rebutjada inicialment, sobretot, sobre la base de la doctrina de la irrevocabilitat dels actes declaratius de drets o favorables i d'acord amb la presumpció de legalitat de l'actuació administrativa i amb la necessària protecció de la seguretat jurídica. Malgrat tot, però, els poders de revocació es van estendre a diversos sectors d'intervenció de les administracions públiques i han estat confirmats arran de la promulgació, primer, de la LRJPAC i ara de la nova LPAC.

Ara bé, la influència d'aquest rebuig es manifesta encara en la legislació vigent. En particular, en el fet que la revocació sols es predica, amb caràcter general, dels actes desfavorables i de gravamen i en el fet que la revocació dels actes declaratoris de drets no favorables es remet a la legislació local i sectorial.

3.2.3. La fonamentació constitucional i doctrinal

La revocació es fonamenta, com la revisió d'ofici, en els poders d'autotutela i s'articula entorn dels objectius assignats a les administracions públiques. En efecte, l'article 103 de la Constitució estableix que aquestes han de servir els interessos generals amb eficàcia i objectivitat, raó per la qual han d'anul·lar els seus actes quan siguin inadequats per a la cobertura de l'interès públic.

Però les facultats concedides a l'Administració plantegen la qüestió, en particular, en el cas dels actes declaratoris de drets o favorables als ciutadans, del desconeixement de principis importants també consagrats a la Constitució. Notòriament, i com en el cas dels poders de revisió d'ofici, els principis d'igualtat, de seguretat jurídica, de responsabilitat, d'interdicció a l'arbitrarietat dels poders públics, de bona fe i de confiança legítima en la intangibilitat dels actes administratius.

Vegeu també

Sobre la legitimitat de la revisió d'ofici, vegeu el subapartat 3.1.3 d'aquest mòdul.

La legitimitat de la revocació es justifica per raons similars a les esmentades amb relació a la revisió d'ofici:

a) Les potestats de revocació són proporcionades als objectius que han de permetre aconseguir.

b) Només actuen respecte dels actes disfuncionals que, si són declaratoris de drets o favorables, comporten la indemnització dels danys i dels perjudicis que les persones afectades no tinguin l'obligació jurídica de suportar³⁶.

(36) Articles 32 i 34 LRJSP, 16.3 del RSCL i 88.4 i 107 del ROAS.

c) La revocació no és pertinent quan, per les circumstàncies del cas concret, pot ser contrària a l'equitat, la bona fe, els drets dels particulars o les lleis.

d) Els tribunals tenen sempre la decisió última sobre si els poders de revocació han estat exercits correctament.

3.2.4. Els requisits d'actuació de la revocació

La LPAC permet la revocació dels actes desfavorables o de gravamen, sense cap límit temporal, sempre que aquesta revocació no constitueixi dispensa o exempció no permesa per les lleis, o sigui contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic. També s'hi aplicaran els límits que estableix l'art. 110 de la LPAC.

Com qualsevol acte administratiu, la decisió s'ha d'adoptar en el marc d'un procediment que pot ser iniciat d'ofici per l'Administració o a instàncies dels particulars afectats. La tramitació del procediment de revocació s'ha de notificar a totes les persones interessades, que hi poden participar en els termes establerts per les normes generals i amb les especificacions que, si és el cas, estableixi el reglament procedimental corresponent.

En regular la revocació, l'article 109 de la LPAC planteja la distinció problemàtica entre actes declaratoris de drets i/o favorables, i actes desfavorables i de gravamen. Els actes administratius, tant favorables com desfavorables, sempre són adoptats per a la cobertura d'un interès públic. Els actes que són desfavorables per a determinats ciutadans poden ser favorables per a altres ciutadans, com ha destacat un ampli sector doctrinal i han començat a acceptar algunes sentències dels tribunals contenciosos i alguns dictàmens recents del Consell d'Estat.

Un exemple d'acte desfavorable per a una persona i favorable per a unes altres és l'acte de denegació d'una autorització per a dur a terme una activitat industrial classificada que resulta especialment perjudicial per al medi ambient; aquest acte és desfavorable per a l'empresari i per als possibles treballadors, però favorable per a altres veïns de la zona.

La condició vicarial de l'Administració i el doble vessant o contingut dels actes administratius circumscriuen i precisen l'exercici dels poders de revocació. En efecte, aquestes circumstàncies determinen, encara que la LPAC no ho estableixi expressament:

a) D'una banda, que la revocació no pot actuar per simples motius de conveniència per a l'Administració autora de l'acte, sinó per la cobertura objectiva de l'interès públic i amb la finalitat d'aconseguir la màxima adequació possible al principi de justícia.

b) De l'altra, que la consideració d'un acte administratiu com a desfavorable o de gravamen, pel que fa a l'exercici dels poders de revocació, s'hagi d'efectuar depenent de la ponderació de tots els drets i els interessos presents i, per tant, en atenció també de la situació dels ciutadans que puguin resultar afavorits per l'acte en qüestió.

3.2.5. La revocació d'actes favorables i declaratius de drets

La legislació relativa a l'Administració local i nombroses lleis especials o sectorials preveuen, com ja s'ha esmentat, la revocació d'actes favorables i declaratoris de drets.

En l'àmbit estatal, l'article 16 del RSCL sanciona l'anul·lació de llicències o autoritzacions, per raons de conveniència o d'oportunitat, en tres supòsits diferents:

a) En primer lloc, quan les circumstàncies en què es van adoptar han desaparegut.

b) En segon lloc, quan aquestes circumstàncies han resultat substancialment alterades, ja que han aparegut dades que es desconeixen o no existien, i que si haguessin existit o s'haguessin conegut haurien comportat la denegació o l'autorització de la llicència.

c) En tercer lloc, quan s'han modificat els criteris seguits per l'Administració per tal d'apreciar els mitjans que cal aplicar i la manera de procedir per a satisfer els interessos col·lectius.

El RSCL consagra, en aquest darrer supòsit, centrat en la formulació de nous criteris d'apreciació de l'interès públic i generalment denominat "revocació expropiatòria", la indemnització dels danys i perjudicis ocasionats a les persones afectades. Però no diu res respecte dels dos primers supòsits esmentats.

La legislació sectorial i el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals de la Generalitat de Catalunya de 1995 han establert, amb força claredat, els elements que caracteritzen una nova figura de la revocació, que normalment derivarà, justament, d'aquests dos primers supòsits previstos en el RSCL.

Aquesta modalitat s'anomena "revocació per il·legalitat sobrevinguda", ja que es fonamenta en la promulgació de disposicions reguladores de l'exercici d'activitats sotmeses a una prèvia llicència o autorització, que imposen condicions no exigides en el moment de concedir-la i que habiliten expressament l'Administració per a anul·lar les llicències o autoritzacions concedides sobre la base dels requisits previstos en la legislació anterior.

3.2.6. La posició jurisprudencial

La jurisprudència ha tendit a acceptar la revocabilitat dels actes desfavorables i de gravamen. Però ha exclòs que les terceres persones afavorides per un acte de gravamen o desfavorable tinguin cap dret a preservar-lo. Amb aquesta posició, desconeix la configuració dels interessos legítims com a drets reaccionals en els termes en què, com s'ha indicat abans, han estat recentment acceptats per certa jurisprudència i pel Consell d'Estat i que s'han defensat en aquestes pàgines, d'acord amb la posició que sosté la doctrina més autoritzada.

D'altra banda, la jurisprudència ha exigít la indemnització dels danys i dels perjudicis causats per la revocació dels actes declaratius de drets i favorables. En particular, quan revesteix la condició d'una veritable privació imperativa i singular de drets i interessos avaluable econòmicament, que les persones afectades no tenen l'obligació jurídica de suportar i que, per tant, resulta assimilable a l'expropiació forçosa.

Els tribunals espanyols i el Tribunal de Justícia de la Unió Europea han sostingut la legitimitat de la revocació dels actes declaratius de drets i/o favorables sense dret a indemnització, en els supòsits d'il·legalitat sobrevinguda. Però han insistit en el fet que han de concórrer condicions que garanteixin el respecte dels principis de seguretat jurídica, de bona fe i de confiança legítima en la intangibilitat dels actes administratius.

Concretament, han considerat que així succeeix en els supòsits següents:

- a) Quan hi hagi un interès públic peremptori en la modificació de la legislació.
- b) Quan les noves disposicions estableixin períodes transitoris per a adaptar-s'hi.
- c) Quan la modificació en qüestió s'anuncia a les persones afectades amb un període raonable d'antel·lació.

3.2.7. La correcció d'errors

L'article 109.2 de la LPAC habilita també les administracions públiques per a corregir en qualsevol moment, d'ofici o a instàncies de la part interessada, els errors materials, de fet o aritmètics existents en els seus actes.

L'enquadrament d'aquestes facultats en el precepte relatiu als poders de revocació deriva de la fonamentació dels poders de rectificació en el principi d'autotutela, perquè la rectificació d'errors implica, com la revocació, la reconsideració o la revisió d'un acte per la mateixa Administració que el va dictar. Cal tenir en compte, però, que, a diferència del que succeeix amb la revocació i amb la revisió d'ofici, les facultats de rectificació no autoritzen les administracions públiques a modificar el contingut de l'acte objecte de rectificació.

Els errors materials que poden ser rectificats en qualsevol moment en virtut del que estableix l'article 109.2 són els errors materials, de fet o aritmètics que no es tradueixen en l'adopció d'una decisió errònia, inadequada per als supòsits de fet i, per tant, viciada. Ja que el mecanisme per a rectificar errors d'aquesta índole és la revisió d'ofici o la declaració de lesivitat, com ja hem vist i ha posat en relleu la jurisprudència de manera reiterada en definit els trets que caracteritzen els errors materials, de fet o aritmètics, per oposició als errors de dret.

En aquest sentit, la jurisprudència ha sostingut que els errors materials, de fet o aritmètics s'evidencien per si mateixos, perquè són ostensibles i indiscutibles, la qual cosa determina que la identificació de la seva existència no exigeixi cap mena d'operació interpretativa i que la seva rectificació no afecti el contingut jurídic de l'acte.

En la línia fixada per la LPAC en relació amb la revisió dels actes administratius, la rectificació pot ser realitzada per l'Administració d'ofici o instàncies de la part interessada.

En conseqüència, la LPAC reconeix el dret a exercir una acció de rectificació que, en el cas d'absència de resolució administrativa, i d'acord amb l'obligació de resoldre i notificar que també estableix la Llei, dóna lloc al silenci negatiu o desestimatori.

4. La coacció administrativa

4.1. Concepte i manifestacions de la coacció administrativa

Al llarg dels diversos mòduls de l'assignatura que s'han estudiat fins ara, s'ha pogut constatar les diverses especificitats que presenten les administracions públiques com a persones jurídicopúbliques respecte al funcionament ordinari propi de les relacions entre particulars. Entre aquestes especificitats, cal destacar especialment els **privilegis** de què gaudeix l'actuació administrativa, que, en el pla jurídic, s'expressen fonamentalment en el principi d'autotutela ja estudiat i en el correlatiu d'eficàcia i executivitat de les resolucions administratives.

La clau de volta que completa el sistema articulat entorn del principi d'autotutela la configura el privilegi que té l'Administració pública d'executar les seves decisions de manera forçosa i amb els seus propis mitjans.

L'Administració disposa, doncs, del privilegi d'emprar directament els **mitjans de coacció**, a diferència del que succeeix amb la resta de subjectes, els quals han d'aconseguir en tot cas l'auxili judicial per a utilitzar aquests mitjans.

La coacció administrativa presenta diverses manifestacions, que fonamentalment es poden estructurar en dues grans **categories**:

- a) D'una banda, la coacció administrativa com a instrument per a l'execució forçosa dels seus propis actes administratius.
- b) De l'altra, la coacció directa, entenent com a tal, d'acord amb García de Entería i T.R. Fernández, l'aplicació directa i immediata de la coacció a una situació de fet, sense que prèviament s'hagi produït un acte administratiu del qual es vulgui fer efectiu el contingut de manera forçosa.

A continuació estudiarem les dues categories per separat.

4.2. El privilegi d'execució forçosa dels actes administratius

Recordant novament les referències ja efectuades en l'estudi del principi d'autotutela, cal constatar, pel que fa a l'execució forçosa dels actes administratius, que es tracta d'una modalitat específica, anomenada **autotutela executiva**, que permet que la mateixa Administració que ha dictat l'acte dugui a terme l'execució coactivament quan el particular obligat no vulgui efectuar el compliment.

La diferència amb l'anomenada *autotutela declarativa* consisteix en el fet que les dues modalitats no han de ser presents en tots els casos. Així, no tots els actes administratius són susceptibles d'execució forçosa:

a) En primer lloc, pel seu contingut, que pot no requerir la utilització dels mitjans d'execució forçosa³⁷.

Vegeu també

Vegeu el subapartat 2.2 d'aquest mòdul didàctic.

b) D'altra banda, l'autotutela declarativa, que en general comporta l'eficàcia jurídica de les resolucions administratives, podria conviure perfectament, i de fet així succeeix en diversos ordenaments estrangers, amb la inexistència del privilegi d'execució forçosa, de manera que l'Administració no pot per si mateixa executar coactivament les seves resolucions, malgrat que gaudeix del principi d'eficàcia jurídica, i ha d'acudir a l'auxili judicial per a l'execució forçosa.

⁽³⁷⁾Per exemple, un acte de contingut estrictament jurídic, com ara la concessió d'una llicència.

El privilegi d'execució forçosa dels actes administratius s'atribueix a les administracions públiques en l'**article 99 de la LPAC**. D'aquesta regulació deriven diversos principis que cal tenir en compte per a aproximar-se al **règim jurídic de l'execució forçosa**:

1) En primer lloc, és un requisit imprescindible que es tracti de l'execució d'un **acte administratiu dotat d'eficàcia**, cosa que comporta diversos requisits, com ara:

a) La seva notificació a les persones interessades.

b) Que no hagi estat suspès en la seva executivitat d'acord amb les previsions legals corresponents.

2) Evidentment, la utilització de l'execució forçosa per l'Administració estarà també supeditada a la **intervenció judicial prèvia** en aquells casos en què la llei o la mateixa Constitució l'exigeixi, com succeeix en el supòsit d'aquells actes que, per a executar-los, requereixen l'entrada en el domicili dels particulars.

3) Constitueixen també requisits exigibles per tal que l'Administració pública pugui utilitzar legítimament els seus mitjans coercitius per a l'execució forçosa dels actes administratius:

a) Que es tracti de **resolucions amb contingut obligacional** i, per tant, susceptibles per si mateixes d'aquesta execució forçosa.

b) Que s'hagi produït l'**advertiment previ** oportú sobre l'ús dels mitjans d'execució forçosa en cas d'incompliment.

c) Que s'hagi concedit prèviament un termini raonable perquè els compleixin voluntàriament els administrats sobre els quals recau l'obligació.

4) Així mateix, també és una nota exigible a la utilització dels mitjans d'execució forçosa que aquesta es produeixi "en línia directa de continuació de l'acte". Aquesta expressió implica la prohibició que l'execució forçosa comporti la imposició de càrregues o d'obligacions addicionals a les pròpiament derivades del compliment que es pretén aconseguir.

Un exemple clar de l'aplicació del principi d'execució en línia directa de continuació de l'acte és la Sentència del Tribunal Suprem de 15 de febrer de 1977, que va declarar la nul·litat d'un precepte del Codi de circulació que, davant la manca de pagament de les multes de circulació, permetia no tan sols l'execució del deute econòmic, sinó que establia a més una sanció addicional consistent en la retirada temporal del carnet de conduir.

4.3. La utilització dels mitjans d'execució forçosa

Els **mitjans coercitius** als quals pot acudir l'Administració per a l'execució forçosa de les seves resolucions apareixen enumerats en l'**article 100 de la LPAC** i consisteixen en:

- a) Constrenyiment sobre el patrimoni.
- b) Execució subsidiària.
- c) Multa coercitiva.
- d) Compulsió sobre les persones.

Abans de passar a l'anàlisi detallada de cadascun d'aquests instruments coercitius, cal fer algunes observacions més sobre els principis que en regeixen l'ús. Així, i seguint la regulació establerta en l'esmentat article 100 de la LPAC, s'estableix com a primer principi el **principi de proporcionalitat**, que ha de regir la utilització d'aquests mitjans, i també la seva elecció, per a la qual cal tenir en compte el **principi *favor libertatis***, contingut en el mateix precepte legal, que es tradueix en la necessitat, quan hi hagi diferents mitjans admissibles, de fer servir preferentment aquell menys restrictiu de la llibertat individual.

L'observança necessària d'aquests requisits porta a la conclusió que l'elecció del mitjà d'execució no és una decisió discrecional de l'Administració actuant, ja que està subjecta al compliment dels esmenats requisits, a més dels que puguin derivar de la regulació específica que es contingui en la legislació que regula l'àmbit material en què es produeix l'actuació administrativa.

Acabarem aquesta caracterització general fent referència a les **especialitats del règim d'impugnació** dels actes d'utilització dels diversos mitjans d'execució. A causa que l'ús de mitjans coercitius, quan té com a objecte l'execució forçosa d'un acte, no constitueix una actuació administrativa autònoma, existeixen clares limitacions per a la seva impugnació, en la mesura en què a través d'aquesta impugnació no es pot pretendre iniciar una discussió sobre la procedència jurídica de l'acte originari que es pretén executar, especialment si ja és ferm i consentit, o bé si ha estat convalidat en seu jurisdiccional, en la hipòtesi que hagués estat impugnat.

Això no impedeix, però, la **impugnació jurisdiccional de les activitats administratives d'execució forçosa** en aquells supòsits en què es produeixi la concurrència de vicis jurídics en la mateixa activitat d'execució, com ara la infracció del principi d'execució en línia directa de continuació de l'acte, o bé la infracció dels principis³⁸ aplicables a l'elecció i utilització dels mitjans d'execució.

(38) Proporcionalitat i favor libertatis.

Reflexionarem més àmpliament sobre aquests aspectes, i també sobre la interconnexió que es detecta en la utilització dels diversos mitjans d'execució, a través de la consideració detallada que se'n fa a continuació.

4.4. L'estudi dels diferents mitjans d'execució forçosa

4.4.1. El constrenyiment sobre el patrimoni

Es pot afirmar que el constrenyiment sobre el patrimoni és el **mitjà d'execució forçosa per excel·lència**. En efecte, és fonamental, per a l'aparell administratiu, i també per a la gran quantitat d'activitats que desenvolupa i de serveis que presta, en la seva moderna configuració com a Administració social prestacional, poder disposar d'instruments que garanteixin la recaptació efectiva dels fons econòmics necessaris per a dur a terme les seves activitats.

El constrenyiment sobre el patrimoni és tan important i transcendent que, de tots els mitjans d'execució forçosa, és l'únic que disposa d'una regulació específica per a utilitzar-lo, integrada actualment per la Llei general tributària (art. 163-173) i el Reglament general de recaptació aprovat pel Reial Decret 939/2005 de 29 de juliol.

D'acord amb la seva regulació legal, l'ús del constrenyiment sobre el patrimoni permet l'Administració pública apropiarse el patrimoni dels administrats en els casos en què aquests no atenguin les seves obligacions de pagament de quantitats líquides a l'Administració. Aquestes quantitats han de derivar d'actes administratius previs dictats a l'empara de les previsions contingudes en l'ordenament jurídic.

El constrenyiment sobre el patrimoni està configurat com un instrument destinat a garantir la recaptació dels deutes econòmics dels administrats amb l'Administració pública, derivats de les obligacions tributàries i de la imposició de sancions pecuniàries.

S'ha d'observar també que la utilització dels altres mitjans d'execució es pot acabar reconduint al constrenyiment, en la mesura en què aquests es poden traduir també en una **prestació dinerària directa** en el cas de les multes coercitives, **indirecta** en els casos de l'execució subsidiària i la compulsió sobre les persones, ja que en aquests dos darrers supòsits els particulars obligats han de respondre de les despeses originades i els possibles danys i perjudicis causats per l'incompliment voluntari.

Sobre la contundència de què està dotada l'Administració per a usar aquest mitjà constitueix una bona mostra el fet que la incursió del deutor en la via de constrenyiment, que comporta la imposició immediata d'un **recàrrec del 20%** sobre la quantitat exigida, es produeix automàticament un cop transcorregut el termini voluntari de pagament, i no s'exigeix cap mena d'avertiment previ per a la imposició d'aquest recàrrec.

Pel que fa als béns que es pot apropiat l'Administració en els casos de manca de pagament en període voluntari, l'**article 169.2 de la LGT** estableix un ordre de prelació, en el qual s'atorga la major preferència al "dinero en efectivo o en cuentas abiertas en entidades de depósito" i es preveu en darrer lloc l'execució de "créditos, derechos y valores realizables a largo plazo".

Per a dur a terme l'apropiació coactiva del patrimoni dels administrats deutors, l'Administració pública disposa de mitjans tan exorbitants com ara l'embargament de diners en comptes corrents, que té caràcter automàtic presentant la diligència d'embargament, davant l'entitat de crèdit dipositària, i només posteriorment cal notificar-ho a la persona interessada.

Activitat

4.2. Llegiu l'ordre de prelació de béns establert en l'article 169.2 de la LGT i escriviu un comentari sobre la presència dels principis de proporcionalitat i d'eficàcia i la possible contradicció que hi ha entre tots dos en aquest precepte.

Pel que fa a la **impugnació i suspensió de la via de constrenyiment**, com ja s'ha assenyalat més amunt, hi ha certes limitacions en el règim d'impugnació de la utilització dels mitjans d'execució forçosa, que en el cas de la via de cons-

tre-nyiment es tradueixen en una previsió normativa concreta, continguda en l'article 170.3 de la LGT, que estableix com a únics motius d'impugnació admissibles contra la utilització de la via de constrenyiment els següents:

- a) Pagament.
- b) Prescripció.
- c) Ajornament.
- d) Manca de notificació reglamentària de la liquidació.
- e) Defecte formal en la certificació o el document que inicia el procediment.
- f) Omissió de la providència de procediment coercitiu.

Tal com es dedueix de la previsió normativa transcrita, aquesta s'ajusta als principis ja esmentats que tenen com a objecte evitar que la impugnació de l'execució forçosa faci reobrir el debat sobre l'acte que és objecte d'execució, sense perjudici, però, de preveure certs supòsits en què la impugnació es pot estendre, si més no, a l'eficàcia de l'acte, com ara els relatius a la prescripció o la manca de notificació. Aquest fet és tan sols una simple conseqüència simple del principi de tutela judicial efectiva, reconegut en l'article 24 de la Constitució espanyola i que ha de permetre fins i tot l'extensió dels supòsits esmentats, almenys quan l'acte administratiu originari presenti vicis de nul·litat de ple dret, que, com ja sabem, és imprescriptible.

La via de constrenyiment disposa d'un **règim específic de suspensió** de la seva executivitat, que té caràcter automàtic en la via del recurs sempre que es garanteixi el pagament de la quantitat líquida reclamada, incrementada en el 25%, mitjançant un aval bancari o un dipòsit.

Activitat

4.3. Plantegeu-vos el règim de suspensió de la via de constrenyiment d'acord amb la interpretació constitucional de la suspensió dels actes administratius, especialment a partir del criteri dels interessos en risc.

4.4.2. L'execució subsidiària

L'execució subsidiària es revela com una expressió paradigmàtica del privilegi de decisió executòria de què disposa l'Administració pública per a imposar coactivament les seves decisions.

L'execució subsidiària consisteix en la prerrogativa de què disposen les administracions públiques per a dur a terme, per si mateixes o través de tercers, allò que s'ha decidit en un acte administratiu, quan l'administrat originàriament obligat no ho faci per si mateix.

L'execució subsidiària no es pot utilitzar per a executar qualsevol acte administratiu, ja que en queden necessàriament exclosos els que consisteixen en accions personalíssimes, que per la seva pròpia naturalesa impedeixen la subs-

titució. En canvi, és operativa respecte a les obligacions positives de fer que s'imposin als particulars en virtut de les corresponents resolucions administratives.

L'execució subsidiària és, doncs, el mitjà on més clarament es posa de manifest la problemàtica de l'**entrada judicial en domicili** per a executar les resolucions administratives, ja que és molt freqüent que l'execució subsidiària requereixi l'accés al domicili o la dependència depenent de la voluntat del seu titular, en la concepció àmplia que es té del concepte de domicili constitucionalment protegit.

Un exemple clàssic d'execució subsidiària és en l'àmbit urbanístic, en el qual l'Administració pot dur a terme, substituint els particulars obligats i per compte seu, actuacions com l'execució d'obres de conservació o l'enderrocament de construccions il·legals.



Per a dur a terme l'execució subsidiària és òbviament exigible acreditar que s'ha produït un **advertiment previ**, i s'ha de donar un termini raonable per a complir voluntàriament la resolució dictada. L'exigència d'aquest advertiment previ, comú a la utilització de tots els mitjans d'execució, té una rellevància especial en aquest cas, ja que l'execució subsidiària comporta la repercussió, en el particular originàriament obligat, de les despeses que es generin. Aquesta reclamació econòmica pot ser exigible per la via de constreyniment sobre el patrimoni³⁹.

En aquest sentit, cal observar que habitualment l'execució subsidiària es transforma, com a resultat final respecte a la situació jurídica del particular obligat, en un deute pecuniari integrat per les despeses causades en el procés d'execució més els danys i perjudicis eventuais causats per l'incompliment, tot això sense perjudici d'haver de suportar el compliment efectiu de l'obligació que deriva de l'acte originari. Fins i tot l'Administració pot efectuar cautelament una **liquidació de les despeses amb caràcter previ** a l'execució forçosa, i exigir-ne el pagament al particular obligat, tal com s'estableix en l'**article 102.4 de la LPAC**.

La **suspensió de l'executivitat dels actes administratius** presenta també alguna especificitat pròpia en l'execució subsidiària, ja que molt probablement és el supòsit en què més clarament es posa de manifest la tensió entre el privilegi de decisió executòria i els possibles perjudicis de difícil reparació que es puguin ocasionar, en la mesura en què el seu compliment pot donar lloc a una situació difícilment reversible, com ara en el cas d'un enderroc.

(39) Article 102.2 i 102.3 de la LPAC.

Lectura recomanada

A propòsit d'un enderrocamment es va produir la primera Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'abast de la protecció constitucional del domicili en el procés d'execució d'actes administratius.

Vegeu la STC 22/1984, de 17 de febrer.

Lectures recomanades

Sobre els criteris jurisprudencials en matèria de suspensió de l'executivitat dels actes administratius quan aquesta executivitat comporti l'execució subsidiària, vegeu la Sentència del Tribunal Suprem de 15 de novembre de 1994 (RJ 8512), i les interlocutòries de 10 de novembre de 1992 (RJ 8979), de 9 de març de 1993 (RJ 1597) i de 9 de maig de 1994 (RJ 3597).

4.4.3. Les multes coercitives

Les multes coercitives consisteixen en la imposició de sancions pecuniàries, reiteradament en el temps, a fi d'aconseguir que els particulars duguin a terme l'acompliment de les resolucions administratives. Tanmateix, aquesta reiteració s'ha de produir en lapsos de temps suficients per a poder complir el que la resolució administrativa originària ordena.

Diferència entre la multa coercitiva i el constrenyiment i l'execució

A diferència del que succeeix amb la via de constrenyiment i l'execució subsidiària, les multes coercitives no tenen com a efecte directe el compliment pròpiament dit de la resolució administrativa, ja que el que es pretén en aplicar-les és "doblegar" la resistència del particular perquè compleixi les obligacions derivades de les resolucions administratives.

Probablement seria més apropiat considerar les multes coercitives com un mitjà comminatori més que pròpiament d'execució.

Els requisits que l'Administració ha de complir a fi de poder utilitzar aquest mitjà d'execució són diversos; així, s'estableix⁴⁰ una **reserva de llei** per a imposar les multes coercitives. Aquesta exigència d'una habilitació legal expressa, que normalment ha de constar en la regulació normativa pròpia de l'àmbit material en què es produeixi l'actuació administrativa, diferencia clarament aquest mitjà dels estudiats anteriorment, ja que, per a utilitzar la via de constrenyiment sobre el patrimoni o l'execució subsidiària, es pot considerar que les previsions de la LPAC són una habilitació legal suficient.

⁽⁴⁰⁾Article 103.1 LPAC.

L'exigència d'aquesta reserva de llei per a imposar multes coercitives es pot trobar justificada pel fet inqüestionable que la seva imposició comporta un plus d'obligacions que recauen sobre l'administrat, en la mesura en què el deure de pagament de la sanció s'afegeix a l'obligació de complir la resolució originària.

Lectura recomanada

Sobre l'aplicació a les multes coercitives de la reserva constitucional de llei per a la tipificació d'infraccions i sancions, vegeu l'STC de 14 de desembre de 1988.

De fet, hi ha una distinció clara entre les sancions administratives i les multes coercitives, de manera que la imposició d'aquestes multes s'ha considerat que no infringeix el **principi non bis in idem**. Així es declara expressament en l'**article 103.2 de la LPAC**, segons el qual "la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse y compatible con ellas".

S'estableix, en definitiva, una distinció entre la finalitat dissuasiva que es persegueix amb el sistema de sancions administratives, que conformen un sistema punitiu directament relacionat amb l'incompliment de normes d'abast general, i el fet que les multes coercitives no tenen un objecte sancionador pròpiament dit, sinó que van adreçades a un subjecte determinat i tenen com a finalitat aconseguir l'execució de la resolució administrativa dictada.

Finalment, cal fer referència als **tipus d'obligacions** a les quals són aplicables les multes coercitives, sempre que hi hagi una previsió legal expressa que habiliti per a imposar-les. En aquest sentit, l'**article 103.1 de la LPAC** fa referència a determinats **supòsits**, consistents en:

- a) Els actes personalíssims en els quals no escaigui la compulsió directa sobre la persona obligada.
- b) Els actes en què, malgrat que sigui procedent la compulsió, l'Administració no l'estimi convenient.
- c) Els actes l'execució dels quals l'obligat pugui encarregar a una tercera persona.

4.4.4. La compulsió sobre les persones

Sota aquesta denominació, l'ordenament jurídic fa referència a la possibilitat d'**ús directe de la força** com a mitjà de coacció, possibilitat que només tenen els poders públics, i el seu exercici està reservat en exclusiva als cossos i forces de seguretat, segons el que estableix la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març.

Activitat

4.4. A la vista de la regulació continguda en els articles 11, 38, 53 i concordants de la Llei orgànica 2/1986, identifiqueu els supòsits en què l'actuació dels cossos i les forces de seguretat comporta la utilització de la compulsió sobre les persones.

La **utilització de la compulsió sobre les persones** requereix també, com succeeix amb les multes coercitives, una **autorització expressa mitjançant una norma amb rang de llei**, i s'ha de produir, òbviament, amb respecte als drets fonamentals de la persona reconeguts en la Constitució. A més d'aquest marc legal, en el qual necessàriament s'ha de produir l'ús de la compulsió, aquest mitjà apareix limitat als supòsits d'**obligacions personalíssimes**, és a dir, que, per la seva naturalesa, no poden ser fetes per terceres persones diferents del particular obligat per la resolució administrativa que es pretengui executar. A més, la compulsió sols és utilitzable per a executar les resolucions adminis-

tratives que imposin una obligació de no fer o de suportar, mentre que no escau utilitzar-la en les obligacions personalíssimes de fer, tal com s'indica en l'**article 104.2 de la LPAC**, en congruència amb els principis constitucionals.

No és fàcil definir els **supòsits** en què és procedent fer ús de la compulsió com a mitjà pròpiament dit d'execució forçosa dels actes administratius, més enllà d'alguns exemples específics, com poden ser els tractaments sanitaris obligatoris. De fet, la compulsió opera normalment com a **mitjà complementari** dels altres instruments d'execució forçosa, especialment de l'execució subsidiària, en la mesura en què aquesta pugui requerir l'ús de la coacció física, a través dels cossos de seguretat, com pot succeir en el cas d'una possible resistència a l'acció d'execució.

No es pot afirmar que hi hagi una clara distinció entre la utilització de la compulsió com a instrument d'execució forçosa dels actes administratius, i els altres supòsits en què els poders públics fan servir els seus poders coactius sense que hi hagi una resolució administrativa prèvia. En aquests supòsits no es pot parlar pròpiament d'execució forçosa sinó de l'anomenada **coacció directa**, que, des de la perspectiva jurídica, presenta algunes diferències substancials, a les quals ens referim en el subapartat següent.

4.5. La coacció directa

Tal com s'ha indicat, el fenomen de la utilització de la compulsió sobre les persones no respon necessàriament al procés ordinari d'execució forçosa d'un acte administratiu.

Efectivament, la utilització més freqüent de la compulsió no requereix l'existència prèvia d'una resolució administrativa expressa i, en molts casos, ni tan sols d'avertiment⁴¹.

⁽⁴¹⁾Són exemples clars d'aquest fenomen la detenció d'un delinqüent arran de la comissió d'un delicte o la intervenció de les forces de seguretat davant d'alteracions d'ordre públic.

En aquest sentit, la coacció directa no disposa d'una regulació específica com la que s'efectua per als mitjans d'execució forçosa en la LPAC. La seva regulació està continguda en les normes específiques reguladores dels àmbits materials en què es pot produir la coacció directa.

Seguint la **classificació d'Otto Mayer**, recollida en la doctrina espanyola per García de Enterría i T.R. Fernández, la **utilització de la coacció directa** es pot produir en tres **supòsits** diferents:

a) **L'autodefensa administrativa.** Pel que fa a l'autodefensa administrativa, un dels supòsits més paradigmàtics és la **facultat d'interdictum propium** o defensa possessòria, que permet la recuperació immediata dels béns de domini públic sense una intervenció judicial prèvia en els casos en què es produeixi l'alteració de la possessió pública d'aquests béns.

Activitat

4.5. Per a una millor identificació de la defensa possessòria, llegiu les STS de 23 de gener de 1996 (RJ 417) i de 12 de desembre de 1996 (RJ 9213). Escriviu un breu comentari sobre el caràcter directe de la defensa possessòria respecte als efectes jurídics que ordinàriament es poden atribuir als actes administratius.

b) **L'impediment dels fets punibles i les alteracions de l'ordre públic.** Respecte a l'impediment de fets punibles, és clar que hi ha supòsits en què la intervenció de les forces de seguretat no correspon a la seva funció de policia administrativa de coadjuvar al compliment de les seves resolucions, o bé de policia judicial, quan es duen a terme accions policials en compliment d'ordres judicials, sinó que pot actuar també autònomament, davant de circumstàncies d'immediatesa o de risc de comissió de fets punibles, que poden alterar greument altres béns jurídics protegits.

c) **Les mesures dictades en estat de necessitat o emergència.** Respecte als supòsits d'estat de necessitat, la coacció directa s'articula com a resposta immediata davant situacions de catàstrofe, calamitat pública o greu alteració de la seguretat ciutadana. Es pot veure en aquest sentit com l'**article 21.1.j de la Llei reguladora de les bases de règim local** atribueix als alcaldes la facultat d'adoptar personalment, i sota la seva pròpia responsabilitat, les mesures necessàries i adequades en supòsits de "catàstrofe o infortunios públicos o grave riesgo de los mismos".

Contingut complementari

Evidentment, l'adopció d'aquestes mesures pot comportar sacrificis de posicions jurídiques dels particulars que en altres circumstàncies no serien jurídicament procedents o requeririen la tramitació del procediment expropiatori corresponent.

En definitiva, no hi ha en les **diferents modalitats de coacció directa** una procedimentalització de l'actuació administrativa, que per les seves característiques seria impossible, fet que no exclou la necessària exigència de l'acompliment de diversos principis inscrits en el nostre ordenament jurídic. De fet, la regulació que de la compulsió sobre les persones s'efectua en la LPAC, tot i que com sabem és prevista com un instrument d'execució forçosa, és perfectament traslladable a l'àmbit de la coacció directa, especialment pel que fa al necessari compliment dels principis constitucionals i del respecte, per tant, a la dignitat i als drets fonamentals de la persona.

Aquest fet es tradueix també en la **prohibició d'utilitzar la compulsió** respecte a les obligacions personalíssimes de fer, i en la necessària previsió del principi de proporcionalitat en tota l'actuació coactiva que es dugui a terme.

Utilització directa de les mesures coactives

Altrament, cal assenyalar que la utilització de manera directa de les mesures coactives pot ser totalment legítima sense que això exclougui l'aplicació de la figura de la responsabilitat patrimonial pels danys que es puguin ocasionar.

⁽⁴²⁾Per exemple, vehicles, edificis, etc.

Així, en un supòsit d'estat de necessitat, les autoritats competents poden adoptar mesures de confiscació de béns de propietat privada⁴², i aquesta mesura serà legítima en la mesura en què hi concorrin les circumstàncies necessàries. Aquesta legitimitat no exclou, però, el dret de rescabament que tenen els particulars pels danys derivats de la confiscació.

Finalment, cal destacar que la utilització de la coacció directa, malgrat que no respon a cap procediment o acte administratiu previ, és òbviament susceptible d'**impugnació** quan l'actuació coactiva de l'Administració es produeixi infringint l'ordenament jurídic. Tanmateix, en aquests casos és difícil obtenir una **restitució** in natura, i normalment s'ha d'acudir a la reparació subsidiària dels danys i perjudicis soferts a conseqüència de la hipotètica il·legalitat de l'actuació administrativa.

No cal dir que el control de la coacció directa constitueix un paradigma de la defensa de les llibertats individuals, i en aquest aspecte el nostre ordenament disposa d'un mitjà específic de **control jurisdiccional** de totes les actuacions públiques que puguin lesionar els drets fonamentals, a través del procediment de protecció dels drets fonamentals de la persona previst a la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Resum

En aquest mòdul s'ha estudiat el **règim jurídic de l'acte administratiu**, instrument en el qual s'expressa l'activitat més característica de l'Administració pública.

S'han analitzat així el concepte i els elements de l'acte administratiu, i també la seva tipologia, i s'ha fet una aproximació a les principals modalitats. En el temari s'ha prestat una atenció especial als **requisits d'eficàcia dels actes administratius**, especialment el de notificació i publicació d'aquests actes, i als supòsits en què es pot produir la suspensió d'aquesta eficàcia.

Dins l'estudi de l'acte administratiu té una significació especial el règim del silenci administratiu, tant des de la perspectiva de l'obligació de resoldre que recau sobre l'Administració com pel que fa als efectes atribuïbles a l'incompliment d'aquesta obligació, estimatoris o desestimatoris.

També tenen una transcendència singular, dins l'estudi del règim jurídic dels actes administratius, els aspectes relatius als **supòsits d'invalidesa d'actes** perquè contenen **vicis jurídics**. Es distingeix en aquest aspecte entre actes anul·lables i actes nuls de ple dret, i s'analitzen els diferents supòsits de nul·litat absoluta i els seus efectes respecte als supòsits d'anul·labilitat.

També en el marc de la teoria de les nul·litats s'estudien els procediments d'expulsió de l'ordenament dels actes que continguin infraccions de l'ordenament jurídic, sobretot els procediments de revocació i revisió d'ofici, i també la declaració de lesivitat prèvia a la interposició del recurs contenciós administratiu, i els supòsits en que són d'aplicació a cadascuna d'aquestes institucions.

Finalment hem estudiat el **règim de la coacció administrativa**, entenent per aquesta la capacitat de què gaudeix l'Administració d'executar a través dels seus mitjans les seves pròpies resolucions administratives, d'acord amb el principi d'autotutela. Aquest estudi se centra en les característiques dels **diferents mitjans d'execució** de què disposa l'Administració i en els requisits jurídics de necessari compliment per a la seva legítima utilització.

Activitats

1. Per quins motius les actuacions de l'Administració sotmeses al dret privat no tenen la condició d'acte administratiu?
2. Expliqueu la diferència entre actes preparatoris i actes de tràmit.
3. Els actes administratius, poden tenir efectes retroactius ? En quins casos?
4. En quins casos la inactivitat administrativa té efectes desestimatoris de les sol·licituds dels ciutadans i en quins casos en té d'estimatoris?

Exercicis d'autoavaluació

De selecció

1. Els elements discrecionals d'un acte administratiu...
 - a) impedeixen el control jurisdiccional d'aquell acte.
 - b) són susceptibles de control jurisdiccional a través de tècniques com la interdicció a l'arbitrarietat i els principis generals del dret.
 - c) impliquen la inexistència d'elements reglats en aquell acte.
2. Una característica dels elements reglats de l'acte administratiu és que...
 - a) estan predeterminats per la normativa aplicable.
 - b) permeten escollir entre diverses opcions correctes des del punt de vista jurídic.
 - c) apliquen un reglament.
 - d) compleixen les regles previstes per a la producció d'actes administratius.
3. A qui s'han de notificar els actes administratius?
 - a) A totes les persones a qui afecten els actes.
 - b) Només a les persones a qui els drets subjectius afectin.
 - c) A les persones que tinguin la condició jurídica de persones interessades.
 - d) Només a les persones interessades l'adreça de les quals consti en l'expedient de l'acte.
4. La suspensió de l'acte administratiu significa que...
 - a) el mateix acte ha previst demorar la seva eficàcia en el temps.
 - b) ha estat declarat contrari a l'ordenament jurídic.
 - c) és declarat nul.
 - d) deixa de tenir eficàcia jurídica.
5. El silenci administratiu es produeix en els procediments iniciats a sol·licitud de persona interessada...
 - a) a partir dels sis mesos des que es va presentar la sol·licitud davant l'Administració.
 - b) a partir dels sis mesos des que va presentar la sol·licitud davant l'òrgan competent per a tramitar el procediment.
 - c) a partir de l'emissió del certificat que preveu l'art. 24.4 LPAC o, en el seu defecte, del transcurs de quinze dies des de la seva sol·licitud.
 - d) pel venciment del termini màxim per a resoldre un procediment i notificar la seva resolució, sempre que no hagi recaigut alguna de les causes de suspensió previstes en l'art. 22 de la LPAC.
6. L'exigència del títol d'arquitecte per a participar en la convocatòria de la plaça de catedràtic d'estètica de l'Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona és...
 - a) un acte nul de ple dret.
 - b) un acte anul·lable.
 - c) un acte vàlid.

7. La teoria de les nul·litats és modulada en l'ordenament jurídic administratiu de manera que, amb caràcter general, els actes administratius que incorren en una infracció de l'ordenament són...

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

8. L'acció de nul·litat és l'actuació orientada a...

- a) destruir la presumpció de legitimitat dels actes administratius il·legítics.
- b) declarar la suspensió de l'eficàcia dels actes administratius il·legals.
- c) declarar la il·legalitat dels actes administratius il·legítics i sancionar-los amb la seva ineficàcia.

9. La revisió d'ofici és una institució juridicoadministrativa fonamentada en...

- a) la potestat sancionadora de les administracions públiques.
- b) la potestat quasi jurisdiccional de les administracions públiques.
- c) la potestat d'autotutela de les administracions públiques.

10. La revocació consisteix en...

- a) la substitució d'un acte il·legal per un altre de diferent, per la mateixa Administració autora de l'acte en qüestió.
- b) la substitució d'un acte inadequat per a l'interès públic per un altre de diferent per la mateixa Administració autora de l'acte en qüestió, prèvia declaració de l'acte com a inadequat per a l'interès públic pels tribunals de justícia.
- c) l'anul·lació d'un acte de gravamen, quan es consideri inadequat per a l'interès públic, per la mateixa Administració autora de l'acte en qüestió.

11. El procés de lesivitat és el procediment administratiu destinat a...

- a) identificar les lesions per a l'interès públic ocasionades per un acte il·legal, amb caràcter previ a la seva anul·lació per la mateixa Administració que el va dictar.
- b) declarar un acte anul·lable com a lesiu per a l'interès públic per l'Administració que el va dictar, per impugnar-lo davant els tribunals contenciosos administratius.
- c) declarar un acte anul·lable que és declaratiu de drets i/o favors, com a lesiu per a l'interès públic per l'Administració que el va dictar, per tal d'impugnar-lo davant els tribunals contenciosos administratius.

12. Quins són els requisits necessaris per a dur a terme l'execució forçosa dels actes administratius?

- a) Que hagin estat degudament notificats i que no se n'hagi decidit la suspensió de l'executivitat.
- b) Que no continguin infraccions de l'ordenament jurídic.
- c) Que l'execució tingui com a objecte el compliment d'obligacions econòmiques.

13. Els actes d'execució forçosa són impugnables davant la jurisdicció contenciosa...

- a) en qualsevol supòsit, d'acord amb el principi de tutela judicial efectiva.
- b) en cap cas, ja que l'execució té com a objecte el compliment d'actes fermes en la via administrativa.
- c) només quan concorrin vicis jurídics en l'acte d'execució, i quan l'acte originari sigui nul de ple dret.

14. L'execució subsidiària es pot utilitzar...

- a) per a aconseguir el compliment de qualsevol acte administratiu.
- b) només quan es disposi d'autorització judicial prèvia.
- c) quan es tracti d'obligacions de fet que no tenen caràcter personalíssim.

15. Les multes coercitives...

- a) tenen com a objecte sancionar l'incompliment de les resolucions administratives pels particulars.
- b) solament es poden imposar quan una llei ho prevegi així expressament.
- c) es poden imposar sempre que no s'infringeixi el principi *non bis in idem*.
- d) solament es poden imposar quan no sigui possible l'execució subsidiària.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. b
2. a
3. c
4. d
5. d
6. a
7. b
8. c
9. c
10. c
11. c
12. a
13. c
14. c
15. b

Glossari

Acció de nul·litat *f* actuació en virtut de la qual se sol·licita la imposició de la sanció d'ineficàcia als actes invàlids o il·legítims.

Acte administratiu *m* acte jurídic unilateral, diferent del reglament, dictat per una Administració pública en exercici de les potestats administratives, mitjançant el qual aquesta imposa la seva voluntat sobre les situacions jurídiques dels particulars.

Actes no greument anul·lables *m* actes il·legals que incorren en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic que no té el caràcter de greu i respecte dels quals l'Administració responsable no pot exercitar els poders de revisió d'ofici a l'efecte d'imposar la sanció d'ineficàcia.

Actes reglats *m* actes el contingut dels quals està predeterminat per l'ordenament jurídic.

Anul·labilitat *f* il·legitimitat que afecta els actes que incorren en un vici que només determina la ineficàcia de l'acte viciat a instàncies de la persona o les persones afectades i que, en conseqüència, és esmenable per consentiment o per la confirmació de les persones interessades i també per prescripció dels terminis establerts per a reaccionar. En el cas d'imposar la sanció d'ineficàcia, els seus efectes es produeixen a partir del moment en què s'adopta i no afecten les situacions jurídiques creades arran de l'acte en qüestió. També s'anomena *nul·litat relativa*.

Autotutela *f* conjunt de potestats que permeten a l'Administració tutelar per si mateixa els seus interessos jurídics, sense necessitat d'haver de sol·licitar aquesta tutela als tribunals de justícia.

Coacció administrativa *f* privilegi de què disposa l'Administració pública per a executar de manera forçosa i amb els seus propis mitjans les seves decisions.

Coacció directa *f* utilització de la compulsió sense que es requereixi l'existència prèvia de resolució administrativa expressa.

Competència administrativa *f* mesura o conjunt de potestats públiques que té atribuïdes una Administració o un òrgan.

Compulsió sobre les persones *f* ús directe de la força física com a mitjà de coacció, reservat en exclusiva als poders públics.

Constrenyiment sobre el patrimoni *m* capacitat de què gaudeix l'Administració per a apropiarse el patrimoni dels particulars quan aquests no atenen les seves obligacions econòmiques.

Desviació de poder *f* utilització de potestats administratives amb finalitats diferents a aquelles per a les quals van ser atorgades.

Execució subsidiària *f* prerrogativa per a dur a terme el que s'ha decidit en un acte administratiu, en substitució del particular originàriament obligat.

Irregularitats no invalidants *f* infraccions que no produeixen actes anul·lables, és a dir, infraccions que no mereixen la sanció d'ineficàcia que l'ordenament estableix per als actes il·legals.

LGT *f* Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària.

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

LO *f* Llei orgànica.

LPA *f* Llei de procediment administratiu de 1958.

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

LRBRL *f* Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

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

LRJPCat *f* Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

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

Motivació *f* raons per les quals l'Administració adopta una resolució determinada.

Multes coercitives *f* sancions pecuniàries que s'imposen, de manera reiterada en el temps, a fi d'aconseguir que els particulars compleixin les resolucions administratives.

Notificació *f* actuacions administratives tendents a donar coneixement d'un acte als seus destinataris, de manera personalitzada i singularitzada.

Nul·litat de ple dret *f* il·legimitat que afecta els actes que incorren en una infracció de l'ordenament d'una tal gravetat que determina la ineficàcia immediata de l'acte afectat, que opera davant de tot i davant de tothom i que no és esmenable, ni pel consentiment o per la confirmació dels afectats, ni per prescripció dels terminis fixats per a recórrer. La sanció d'ineficàcia produeix efectes des del moment en què es va dictar l'acte, excepte en relació amb les terceres persones que hagin actuat de bona fe i no hagin contribuït a la comissió de la infracció. També s'anomena *nul·litat absoluta* o *radical*.

Presumpció de validesa *f* fet de considerar que els actes de l'Administració són, en principi, i mentre no s'estableixi el contrari, vàlids i correctes des d'un punt de vista jurídic.

Procediment *m* conjunt ordenat de tràmits o d'actuacions que ha de seguir l'Administració per a adoptar una resolució determinada.

Procés de lesivitat *m* procediment d'anul·lació dels actes administratius declaratius de drets o favorables per als particulars que tinguin la condició d'anul·lables, mitjançant la seva impugnació d'una infracció que no sigui qualificable de greu, o bé mitjançant la seva impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa, en el termini de quatre anys i amb la seva declaració prèvia com a lesius per als interessos públics per l'Administració autora que els ha dictat.

Rectificació d'errors *f* institució que habilita les administracions públiques a corregir, d'ofici o a instàncies de la part, els errors materials, de fet o aritmètics existents en els seus actes, sense modificar el contingut de l'acte. Els errors materials, de fet o aritmètics són els que no es tradueixen en l'adopció d'una decisió errònia i que no comporten, per tant, la incursió en un error de dret.

Revisió d'ofici *f* institució juridicoadministrativa justificada en la il·legalitat de les disposicions generals i en els actes administratius que permet a les administracions públiques anul·lar-los quan siguin contraris a l'ordenament i substituir-los per uns altres de contingut diferent, amb una força executiva i executòria idèntica, sense necessitat de recórrer als tribunals de justícia. Les decisions de revisar d'ofici els actes nuls de ple dret són sempre impugnables davant la jurisdicció contenciosa administrativa en els terminis fixats per la llei. Els poders de revisió s'estenen a les disposicions generals i als actes nuls de ple dret en els supòsits previstos en l'article 47 de la LPAC.

Revocació *f* institució juridicoadministrativa justificada en la inadequació d'un acte determinat per a cobrir els interessos públics que es pretenien satisfer amb la seva adopció, i que permet a l'Administració responsable substituir-lo per un altre acte de contingut diferent, amb una força executiva i executòria idèntica i sense necessitat de recórrer als tribunals de justícia. Les decisions en aquest sentit són sempre impugnables davant la jurisdicció contenciosa, en els terminis fixats per la llei.

Revocació expropiatòria *f* supòsit d'exercici dels poders de revocació centrat en la formulació de nous criteris d'apreciació de l'interès públic que comporta la necessària indemnització, per l'Administració autora de l'acte, dels danys i perjudicis ocasionats a les persones afectades.

Revocació per il·legalitat sobrevinguda *f* supòsit d'exercici dels poders de revocació fonamentat en la promulgació de disposicions que regulen l'exercici d'activitats sotmeses a una llicència o autorització prèvia, que imposen condicions no exigides en el moment de la seva concessió i que habiliten expressament l'Administració per a anul·lar les llicències o les autoritzacions concedides d'acord amb els requisits previstos en la legislació anterior.

RJ *m* Repertori de jurisprudència.

RSCL *m* Decret de 17 de juny de 1955, pel qual s'aprova el Reglament de serveis de les corporacions locals.

Sanció d'ineficàcia *f* penalització imposada als actes invàlids o il·legítics que es vehicula a través de dos mecanismes: l'atorgament del dret a reaccionar contra l'acte viciat a les perso-

nes afectades per l'acte en qüestió, i l'atorgament als tribunals de justícia del poder d'anul·lar-lo.

Silenci administratiu *m* supòsits en què l'ordenament jurídic atribueix la condició d'acte administratiu, favorable o desfavorable, segons els casos, a les pretensions dels particulars, si no hi ha resolució expressa de l'Administració.

STC *f* Sentència del Tribunal Constitucional.

STS *f* Sentència del Tribunal Suprem.

Suspensió *f* fet d'aturar transitòriament l'eficàcia d'un acte administratiu.

Teoria de les nul·litats *f* teoria general del dret que identifica la gravetat de les infraccions de l'ordenament jurídic i determina que els actes o negocis jurídics invàlids o il·legítims siguin sancionats amb la impossibilitat d'exigir-ne els efectes, és a dir, amb la seva ineficàcia. La teoria de les nul·litats distingeix dos tipus de vicis: els vicis que determinen nul·litat de ple dret i els vicis determinants d'anul·labilitat.

Teoria de les nul·litats en l'ordenament jurídic *f* la teoria general està modulada segons la posició constitucional de les administracions públiques, de manera que les infraccions de l'ordenament que determina la nul·litat de ple dret s'estableixen amb caràcter restrictiu; l'anul·labilitat dels actes viciats és la norma general i la mateixa anul·labilitat és objecte d'una gradació que es desglossa en actes greument anul·lables, actes anul·lables i irregularitats no invalidants.

Validesa o legitimitat dels actes administratius *f* adequació dels actes administratius a l'ordenament jurídic que és valorada d'acord amb allò establert per la teoria de les nul·litats.

Bibliografia

Bibliografia bàsica

Coscuella Montaner, L. (2015). *Manual del Derecho administrativo I* (26a. ed.). Madrid: Civitas.

García de Enterría, E.; Fernández Rodríguez, T.R. (2015). *Curso de Derecho Administrativo I* (17a. ed.). Madrid: Civitas.

Parada Vázquez, J.R. (2015). *Derecho Administrativo I* (25a. ed.). Madrid: Open Ediciones Universitarias.

Bibliografia complementària

Agirreazkuenaga, I. (1990). *La coacción administrativa directa*. Madrid: Civitas.

Aguado i Cudolà, V. "Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado contitucional". *RAP* (núm 145, pàg. 329 i seg.).

Aguado i Cudolà, V. "La evolución histórica del silencio administrativo: de los Estatutos de Calvo-Sotelo hasta la Ley 30/1992". *REALA* (núm 273, pàg. 29 i seg.).

Aguado i Cudolà, V. "La reciente evolución de la tutela cautelar en el proceso contencioso administrativo". A: Diversos autores. *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*. Madrid: Civitas.

Arozamena Sierra, J. (1996). "Comentario al Capítulo I del Título VII de la Ley 30/1992" (art. 102 a 106). *RAP* (núm. 140).

Bacigalupo, M. (1999). *La nueva tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

Barcelona Llop, J. (1988). *El régimen jurídico de la policía de seguridad*. Oñati: Editorial HAE/IVAP.

Barcelona Llop, J. (1992). "De la ejecución forzosa de los actos administrativos a la ejecución forzosa de las sentencias contencioso administrativas". *RAP* (núm. 127, pàg. 171 i seg.).

Barcelona Llop, J. (1993). "Cauces de control jurisdiccional de la ejecución forzosa administrativa". A: Diversos autores. *La protección jurídica del ciudadano. Estudios de homenaje al profesor Jesús González Pérez*. Madrid: Civitas.

Barcelona Llop, J. (1995). *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*. Santander: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.

Beládiez Rojo, M. (1994). "La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación". *RAP* (núm. 133).

Beládiez Rojo, M. (1994). *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Madrid: Marcial Pons.

Bocanegra Sierra, R. (1975). *La revisión de oficio de los actos administrativos*. Madrid: IEAL.

Boquera, J.M. (1991). *Estudios sobre el acto administrativo*. Madrid: Civitas.

Cano Mata, A. (1983). "Limitaciones al principio de ejecutividad administrativa". *REDA* (núm. 37, pàg. 310 i seg.).

Cases Pallarès, L. (1992). "La adopción de las medidas cautelares motivada en la nulidad de pleno de derecho". *REDA* (núm. 76).

Chinchilla, C. (1992). *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*. Madrid: Civitas.

Chinchilla, C. (1993). "Nulidad y anulabilidad". A: J. Leguina; M. Sánchez Morón (dir.). *La nueva LRJPAC*. Madrid: Tecnos.

Cobrerros Mendazona (1988). *Los tratamientos sanitarios obligatorios y el derecho a la salud*. (pàg. 207 i seg.). Oñati: Editorial HAE/IVAP.

Colom Pastor (1984). "Autorización judicial a la administración e inviolabilidad de domicilio". *REDA* (núm. 40-41).

Cuchillo Foix, M. (1994). "La revisión de oficio y la revocación en la LRJPAC". A: J. Tornos (coord.). *Administración Pública y Procedimiento Administrativo*. Barcelona: Bosch.

Cuchillo Foix, M. (1995). "Nulidad y revocación de licencias locales por razones relacionadas con la protección del medio ambiente". A: J. Esteve Pardo (dir.). *Medio Ambiente y Administración Local*. Madrid: Civitas.

Cuchillo Foix, M. (1995). "Algunas consideraciones sobre la revisión de oficio y la revocación como instituciones integrantes de los sistemas de revisión de los actos administrativos". A: L. López Rodó (coord.). *Procedimiento Administrativo. Sistemas Comparados*. Santiago de Compostela: EGAP.

Diversos autores. "La inactividad de la administración". *DA* (núm. 208).

Fernández Rodríguez, T.R. (1967). "Orden público y nulidad de pleno derecho". *RAP* (núm. 59).

Fernández Rodríguez, T.R. (1969). "Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el derecho administrativo". *RAP* (núm. 58).

García de Enterría, E. (1954). "La configuración del principio de lesividad". *RAP* (núm. 15).

García de Enterría, E. (1956). "La doctrina de los actos propios y el principio de lesividad". *RAP* (núm. 20).

García de Enterría, E. (1981). *Revolución francesa y Administración Contemporánea* (2a. ed.). Madrid: Taurus.

García de Enterría, E. (1992). *La batalla por las medidas cautelares*. Madrid: Civitas.

García de Enterría, E. (1993). "Introducción". A: J. Leguina; M. Sánchez Morón. *La nueva LRJPAC*. Madrid: Tecnos.

García-Trevijano Garnica, E. (1993). "Revisión de oficio y reclamaciones previas a las vías civil y laboral". A: B. Pendas García (dir.). *Administración Pública y Ciudadanos*. Barcelona: Praxis.

Garrido Falla, F. (1993). *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*. Madrid: Civitas.

Gómez-Ferrer, R. (1993). "La revisión de oficio". A: J. Leguina; M. Sánchez Morón (dir.). *La nueva LRJPAC*. Madrid: Tecnos.

González Pérez, J. (1992). "Ante la nueva regulación del procedimiento administrativo". *REDA* (núm. 77, pág. 40 i seg.).

Guaita, A. (1953). *El proceso administrativo de lesividad*. Barcelona.

Gómez Puente, M. (1997). *La inactividad de la Administración*. Pamplona: Aranzadi.

Lafuente Benaches, M.M. (1991). *La ejecución forzosa de los actos administrativos por la administración pública* (pág. 26-30). Madrid: Tecnos.

Lavilla Alsina, L. (1961). "La revisión de oficio de los actos administrativos". *RAP* (núm. 34, pág. 55 i seg.).

Lavilla Rubira, J.J. (1993). "Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos". A: *Administraciones Públicas y Ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 13/1992*. Barcelona: Praxis.

López Díaz, A. (1992). *La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio*. Madrid: Marcial Pons.

López-Font Márquez, J.F. (1993). "El juez de instrucción como garante del derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio frente a la administración. (Comentario jurisprudencial)". *RAP* (núm. 130, pág. 249).

Martínez Mohedano, J.L.; Bermúdez Odrizola, L. (1993). *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (vol. I, pág. 609-657). Madrid: Ministerio de Justicia / Ministerio de la Presidencia.

Muñoz Machado, S. (1992). "Los principios generales del procedimiento administrativo comunitario y la reforma de la legislación básica española". *REDA* (núm. 75).

Muñoz Machado, S. (1993). "La reserva de jurisdicción y el problema del control jurisdiccional de la Administración". A: Diversos autores. *Comentarios a la Constitución española de 1978. Libro Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría* (vol. III). Madrid: Civitas.

Nieto García, A. (1961). "Lesividad y expropiación". *RAP* (núm. 36).

Nieto García, A. (1966). "Los orígenes de lo contencioso en España". *RAP* (núm. 50).

Nieto García, A. (1968). "Sobre la tesis de Parada en relación a los orígenes del contencioso-administrativo". *RAP* (núm. 57).

Nieto García, A. (1987). "Actos administrativos cuya ejecución precise una entrada domiciliaria". *RAP* (núm. 112, pàg. 9 i seg.).

Parada Vázquez, J.R. (1968). "Privilegio de la decisión ejecutoria y proceso contencioso". *RAP* (núm. 55).

Parada Vázquez, J.R. (1969). "Réplica a Nieto sobre la decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo". *RAP* (núm. 59).

Parada Vázquez, J.R. (1993). *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Marcial Pons.

Pont Mestres, M. (1994). *La suspensión de los actos de liquidación tributaria y el problema de las garantías*. Madrid: Marcial Pons.

Quintana López. "Un paso más hacia la delimitación de la inviolabilidad del domicilio en nuestro derecho". *REALA* (núm. 229).

Rodríguez Portón, F.J. (1999). *Pluralidad de intereses en la tutela cautelar del proceso contencioso-administrativo*. Barcelona: Cedecs.

Sainz Moreno (1977). "Sobre la ejecución en línea directa de continuación del acto y otros principios de la coacción administrativa". *REDA* (núm. 13).

Sala Arquer, J.M. (1974). "La revocación de los actos administrativos en el derecho español". *IEAL*. Madrid.

Santamaria Pastor, J.A. (1977). "La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho Público". *IEAL* (2a ed.). Madrid.

Santamaria Pastor J.A.; Parejo, L. (1988). *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Madrid: CERA.

Sanz Larruga, F. (1988). "La vía administrativa de apremio: una potestad administrativa en expansión". *RAP* (núm. 117).

Sanz Larruga, F. (1991). *El procedimiento administrativo de apremio*. Madrid: La Ley.

Sopena Gil, J. (1993). *El embargo de dinero por deudas tributarias*. Madrid: Marcial Pons.

Sosa Wagner (1977). "Ejecución forzosa e inviolabilidad de domicilio". *REDA* (núm. 14).

Táboas Bentanachs, M. (1993). "Finalización del procedimiento y ejecución forzosa de los actos administrativos". A: B. Pendás García (coord.). *Administración Pública y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de RJAPPAC)* (pàg. 600-627). Barcelona: Praxis.